

Vorbemerkung: Vorbemerkung: Bei der Interpretation der Ergebnisse zu den Wirkungen der Aktivierungsphase auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt in dieser Kurzzusammenfassung ist zu berücksichtigen, dass in die Ergebnisvariable „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ auch die Teilnahme an der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit mit einfließt. Dies ergibt sich daraus, dass die Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit in der Datenaufbereitung zunächst nicht vollständig erfasst werden konnte. Im Zuge der Aktualisierung der Ergebnisse in IAW/ISG (2014) wurde die Datenaufbereitung verbessert. Dadurch ergeben sich qualitativ vergleichbare, jedoch quantitativ unterschiedliche Ergebnisse (vgl. IAW/ISG, 2014, S. 34ff.). Zur Bewertung der Wirksamkeit der Aktivierungsphase sollten daher die Ergebnisse des Zwischenberichts 2014 herangezogen werden.



INSTITUT FÜR ANGEWANDTE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.

INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG
UND GESELLSCHAFTSPOLITIK



Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“

Kurzfassung des Zwischenberichts zum 30. April 2013

vorgelegt von

IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Tübingen

und

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln

IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.
Ob dem Himmelreich 1, 72074 Tübingen
www.iaw.edu

Professor Dr. Bernhard Boockmann (Geschäftsführer)
Tobias Brändle
Carina Dengler
Katrin Harsch
Andrea Kirchmann (Projektleitung IAW)
Hans Verbeek
Regina Weber

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, GmbH
Barbarossaplatz 2, 50674 Köln
Gorgasring 2, 13599 Berlin
www.isg-institut.de

Dr. Helmut Apel
Dennis Egenolf
Dr. Michael Fertig (Verantwortlicher Geschäftsführer)
Dr. Martin Rosemann (Projektleitung Gesamtevaluation)
Marian Weimann

Tübingen/Köln/Berlin, den 30. April 2013

1 Einleitung

Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) und das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) legen hiermit vertragsgemäß den zweiten inhaltlichen Zwischenbericht zur Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“ vor.

Seit dem 15. Juli 2010 sind in 197 Jobcentern, die sich an dem Interessenbekundungsverfahren beteiligt haben, die Modellprojekte „Bürgerarbeit“ des BMAS angelaufen.¹ Grundsätzlich basiert die Idee der „Bürgerarbeit“ auf dem Magdeburger Modell, das die Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit in Kooperation mit der Landesregierung Sachsen-Anhalt entwickelt und 2006 als Pilotprojekt in der Lebenshilfe-Werk gGmbH in Magdeburg und erstmalig als Flächenversuch in der Stadt Bad Schmiedeberg im Landkreis Wittenberg mit einer intensiveren Aktivierungsphase erprobt hat.²

Das Konzept der „Bürgerarbeit“ umfasst zwei Phasen. Die erste Phase, die Aktivierungsphase, die insgesamt mindestens sechs Monate dauert, besteht aus einer intensivierten Betreuung, beispielsweise durch Beratung/Standortbestimmung, Vermittlungsaktivitäten sowie Qualifizierung und Förderung. Personen, die innerhalb der Aktivierungsphase nicht in Arbeit integriert werden, können dann an der Beschäftigungsphase teilnehmen, die bis zu 36 Monate dauert. Die Beschäftigungsphase umfasst eine öffentlich geförderte, zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Beschäftigung im Umfang von 20 bis 30 Wochenstunden.

Während der Beschäftigungsphase ist für die geförderten Personen zusätzlich ein begleitendes Coaching vorgesehen, und zwar mit dem Ziel, auch in dieser Phase möglichst viele Übergänge in ungeforderte Beschäftigung zu erreichen.

Im ersten Zwischenbericht wurde ausführlich über die konzeptionelle Ausgestaltung und praktische Umsetzung der Aktivierungsphase in den am Modellversuch teilnehmenden Jobcentern berichtet. Im zweiten Zwischenbericht werden einerseits erste Erkenntnisse zu den Wirkungen der Aktivierungsphase vorgestellt, andererseits erfolgt eine vorläufige Beschreibung der Umsetzung der Beschäftigungsphase.

Die bisher durchgeführten Wirkungsanalysen zur Aktivierungsphase auf Basis der BA-Prozessdaten fokussieren auf die Untersuchung der Wirkungen einer Teilnahme an der Aktivierungsphase auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt – gemessen als ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – und die Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Zudem werden mögliche indirekte Wirkungen auf nicht teilnehmende erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLB) in am Modellprojekt teilnehmenden Jobcentern in den Blick genommen.

Die vorliegenden Erkenntnisse zur Beschäftigungsphase basieren ebenfalls auf den BA-Prozessdaten zur Beschreibung der Teilnehmenden und ihre Selektion in die Beschäftigungsphase, den ESF-Monitoringdaten zur Zahl, Entwicklung und regionalen Verteilung der im Rahmen der „Bürgerarbeit“ geschaffenen Stellen sowie auf den zwölf Fallstudien zur Umsetzung der Beschäftigungsphase. Flä-

¹ Am Interessenbekundungsverfahren hatten ursprünglich 200 Jobcenter teilgenommen. Zwei Jobcenter zogen ihre Bewerbungen zurück und vier Jobcenter fielen durch kommunale Neugliederungen bzw. Fusionen von Jobcentern weg. Derzeit sind daher noch 194 Jobcenter an der Umsetzung der Modellprojekte „Bürgerarbeit“ beteiligt.

² Weitere Informationen zum Magdeburger Modell siehe BA (2008) und BA (2009).

chendeckende Erkenntnisse zur Umsetzung der Beschäftigungsphase aus der E-Mail-Befragung der Jobcenter sind Gegenstand des nächsten Zwischenberichts, da zum Zeitpunkt der Berichtslegung die Befragung noch nicht abgeschlossen war.

Diese Kurzfassung fasst die zentralen Inhalte des zweiten Zwischenberichts zusammen. Kapitel 2 gibt zunächst einen Überblick über die seit dem letzten Zwischenbericht im Rahmen der Projektarbeiten durchgeführten Aktivitäten. In Kapitel 3 werden die Zwischenergebnisse zu den Wirkungen der Aktivierungsphase zusammengefasst. Kapitel 4 gibt einen Überblick zur Umsetzung der Beschäftigungsphase. In Kapitel 5 wird ein Ausblick auf die weiteren Projektarbeiten gegeben.

2 Überblick über die seit dem ersten Zwischenbericht durchgeführten Aktivitäten

Seit dem ersten Zwischenbericht zum 30. Juni 2012 wurden im Rahmen der Projektarbeiten gemäß dem mit dem Angebot vorgelegten Evaluationskonzept die folgenden Aktivitäten durchgeführt:

- (1) Regionale Fallstudien
 - a. Entwicklung eines Leitfadens für die zweite Phase der Fallstudien zur Umsetzung der Beschäftigungsphase
 - b. Durchführung der zweiten Phase der zwölf regionalen Fallstudien
- (2) Standardisierte E-Mail-Befragung
 - a. Entwicklung eines Fragebogens zur Umsetzung der Beschäftigungsphase für die zweite Phase der standardisierten E-Mail-Befragung in den am Modellvorhaben teilnehmenden Jobcentern
 - b. Durchführung der zweiten Phase der standardisierten E-Mail-Befragung in den am Modellvorhaben teilnehmenden Jobcentern und Rücklaufkontrolle: Zum 18. April hatten von den 196 angeschriebenen Jobcentern 188 Jobcenter einen ausgefüllten Fragebogen zurückgeschickt, was einer Rücklaufquote von 95,9% entspricht. Alle eingehenden Fragebogen wurden überprüft, und bei widersprüchlichen oder fehlenden Angaben wurden Rückfragen gestellt. Die Feldphase ist Ende April abgeschlossen worden.
- (3) Wirkungsanalysen zur Aktivierungsphase
 - a. Durchführung mikroökonomischer Wirkungsanalysen zu den Wirkungen einer Teilnahme an der Aktivierungsphase auf die Aufnahme einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und die Überwindung des Leistungsbezugs
 - b. Durchführung mikroökonomischer Wirkungsanalysen zu den Wirkungen der Teilnahme am Modellvorhaben auf nicht aktivierte erwerbsfähige Leistungsrechtige in am Modellvorhaben teilnehmenden Jobcentern
- (4) Teilnehmendenbefragung
 - a. Durchführung von Zwischenanrufen zur Sicherstellung der weiteren Teilnahmebereitschaft, zur Aktualisierung der Kontaktdaten und zur Aktualisierung der Statusmeldungen: Zum Stand 23. April wurden von 5.948 anstehenden Statusabfragen 3.250 realisiert.
 - b. Im Bedarfsfall Durchführung von Interviews der zweiten und dritten Welle: In der zweiten Welle wurden zum Stand 23. April 2013 52 Interviews mit Teilnehmenden an der Beschäftigungsphase realisiert, 137 mit Personen aus der Kontrollgruppe. In der dritten Welle wurden mit Teilnehmenden an der Beschäftigungsphase 192 Interviews realisiert, mit Personen aus der Kontrollgruppe 52.

Damit die im Rahmen der Fallstudien zur Beschäftigungsphase festgestellte Trägerheterogenität im Rahmen der mikroökonomischen Wirkungsanalysen zur Wirkung der Beschäftigungsphase berücksichtigt werden kann, wurde zudem die Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation in Abstimmung mit dem BMAS um ein Sondermodul zu den Modellprojekten „Bürgerarbeit“ ergänzt. Bei der Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation handelt es sich um eine jährliche Befragung von Trägern ESF-geförderter Maßnahmen, in der in diesem und im nächsten Jahr zu großen Teilen ohnehin Träger der „Bürgerarbeit“ befragt werden.

Für die Wirkungsanalysen können diese Informationen jedoch nur genutzt werden, wenn sie mit den für die Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“ bereitgestellten BA-Prozessdaten sowie mit den Daten der Teilnehmendenbefragung des SOKO-Instituts verknüpft werden. Für die Verknüpfung der BA-Prozessdaten mit den Informationen der Trägerbefragung wurde daher folgendes Verfahren mit dem Geschäftsbereich IT- und Informationsmanagement des IAB (IAB-ITM) sowie mit dem Justizariat des IAB abgestimmt:

- Die Daten aus der Trägerbefragung der ESF-Bundesevaluation werden vom ISG an IAB-ITM übermittelt.
- Die Verknüpfung erfolgt durch IAB-ITM in deren Räumen anhand der BA-Betriebsnummer sowie ergänzend anhand der Namen und Adressen der Träger.
- Die Übermittlung der verknüpften Daten an das Evaluationsteam erfolgt ohne Angabe der Verknüpfungsmerkmale (Namen, Adressen, BA-Betriebsnummer der Träger). Auf Ebene der Träger werden lediglich eine systemfreie Nummer sowie die Befragungsdaten aus der Trägerbefragung der ESF-Bundesevaluation übermittelt.

Die Bereitschaft zur Verknüpfung wird zum einen von Seiten der Träger im Rahmen der Trägerbefragung der ESF-Bundesevaluation abgefragt. Im Falle einer Zustimmung wird ergänzend um die Angabe der BA-Betriebsnummer gebeten. Zum anderen wird auch im Rahmen der dritten Welle der Teilnehmendenbefragung des SOKO-Instituts die Verknüpfungsbereitschaft von Seiten der geförderten Beschäftigten für die Angaben der Teilnehmendenbefragung und der Trägerbefragung sichergestellt.

3 Überblick über die ersten Ergebnisse zur Wirkung der Aktivierungsphase

Ausnahmslos alle im Rahmen der regionalen Fallstudien befragten Jobcenter waren sich darin einig, dass eine – verglichen mit dem regulären Geschäft – intensivere Betreuung und höhere Kontaktdichte in Form persönlicher Gespräche wichtige Erfolgskriterien für den positiven Verlauf der Aktivierungsphase waren. Dadurch wurden nach Auffassung der Gesprächspartner/innen einerseits Problemlagen, andererseits aber auch Stärken und Potenziale offen gelegt, die im Regelgeschäft unerkannt geblieben waren. Die Jobcenter lernten auf diese Weise ihre Kunden/innen besser kennen und konnten auf deren Bedürfnisse zielgerichteter eingehen sowie passgenauere Stellenangebote vermitteln oder aber auch in geeignetere Maßnahmen zuweisen, da erst in den Gesprächen ein (weiterer) Bedarf ermittelt wurde. Schließlich war es auch möglich, die einzelnen Prozessschritte besser nachzuhalten. In den meisten der in die Fallstudien einbezogenen Jobcenter herrschte die Auffassung vor, dass dies in vielen Fällen die Chancen auf eine Integration erhöht hätte. Dort, wo dies nicht der Fall war, werden häufig Probleme in der Arbeit des/r beauftragten Träger/s gesehen.

Diese überwiegend positive Einschätzung der Auswirkungen der Aktivierungsphase durch die Jobcenter wird durch die bisher vorliegenden Ergebnisse der mikroökonomischen Wirkungsanalysen gestützt. Ein Programm-Kontrollgruppen-Vergleich für die Teilnehmer/innen an der Aktivierungsphase mit Nicht-Teilnehmern/innen in den gleichen Jobcentern auf Basis eines Propensity-Score-Matchings zeigt während der Mindestlaufzeit der Aktivierungsphase – also bis sechs Monate nach Beginn der

Aktivierungsphase – keine signifikanten Unterschiede zwischen beiden Gruppen, jedoch nach diesen sechs Monaten deutlich positive Effekte der Teilnahme an der Aktivierungsphase auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, gemessen am Übergang in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Dabei weisen die Teilnehmenden eine um etwa sieben Prozentpunkte höhere Integrationswahrscheinlichkeit auf. Dieser absolute Wert entspricht einem relativen Effekt von bis zu 50%. Es zeigt sich also, dass direkt nach dem Ende der Aktivierungsphase eine sehr viel höhere Integrationsquote zu messen ist, die Teilnehmenden profitieren also sehr stark von der Aktivierung in Bezug auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt.

Dem gegenüber findet sich für die Beendigung des Leistungsbezugs kein positiver Effekt einer Teilnahme an der Aktivierungsphase. Vielmehr lässt sich sogar bis etwa acht Monate nach dem Beginn der Aktivierungsphase ein negativer Effekt von bis zu drei Prozentpunkten feststellen. Dies entspricht einem relativen Effekt von 25%. Somit zeigt sich, dass die Teilnehmenden – vor allem während der Aktivierung selbst – weniger häufig den Leistungsbezug verlassen als vergleichbare Nicht-Teilnehmer/innen. Vor dem Hintergrund der positiven Integrationseffekte dürfte dies jedoch vor allem darauf zurückzuführen sein, dass Teilnehmer/innen an der Aktivierungsphase seltener „out of labour force“ gehen bzw. das Erwerbspotential verlassen. Sofern es in Folge der Aktivierung – wie in den Fallstudien häufig vermutet – zu häufigeren Abmeldungen aus dem Leistungsbezug kommt, scheinen diese zugleich mit einer Arbeitsaufnahme, der Ausweitung einer Nebenbeschäftigung oder der Legalisierung von Schwarzarbeit zusammen zu hängen.

Entsprechend fallen auch die Wirkungen der Teilnahme an der Aktivierungsphase auf die Überwindung des Leistungsbezugs durch eine Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus. Auch hier gibt es nach Ende der Mindestdauer von sechs Monaten einen positiven Effekt der Teilnahme. Dieser ist zwar mit bis zu 2,6 Prozentpunkten absolut gesehen deutlich geringer als bei der reinen Integrationen in den ersten Arbeitsmarkt. Relativ betrachtet entspricht dies aber wiederum 50%. Dieser positive Effekt flacht jedoch im Zeitablauf etwas ab und liegt am Ende des Betrachtungszeitraumes noch bei einem Prozentpunkt.

Die festgestellten positiven Effekte einer Teilnahme an der Aktivierungsphase innerhalb eines am Modellvorhaben teilnehmenden Jobcenters könnten jedoch auch dadurch zustande kommen, dass es zu einer Art „Vernachlässigung“ der Personen kommt, die nicht an der Aktivierungsphase teilnehmen. Die Existenz solcher indirekter Effekte wurde daher ergänzend durch einen Vergleich am Modellvorhaben teilnehmender mit nicht teilnehmenden Jobcentern auf Basis eines Differenzen-von-Differenzen-Ansatz untersucht. Im Vordergrund stand dabei ein Vergleich der Veränderung der Ergebnisgrößen zwischen der Zeit vor und nach Einführung der Aktivierungsphase für nicht teilnehmende erwerbsfähige Leistungsberechtigte in teilnehmenden Jobcentern mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in nicht teilnehmenden Jobcentern.

Mit Blick auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zeigen die Untersuchungen, dass die Durchführung eines Modellprojekts „Bürgerarbeit“ keine negativen Auswirkungen auf die nicht in die Aktivierungsphase aufgenommenen Personen zu haben scheint. Allerdings führt die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses auf dem ersten Arbeitsmarkt für die nicht an der Aktivierungsphase teilnehmenden eLb seltener zum Ende des Leistungsbezugs als bei vergleichbaren Personen, die in Jobcentern betreut werden, in denen kein Modellprojekt „Bürgerarbeit“ durchgeführt wird. Damit spricht der Vergleich mit nicht teilnehmenden Jobcentern dafür, dass Jobcenter, die ein Modellprojekt „Bürgerarbeit“ durchführen, eher auf einen schnellen Integrationserfolg abzielen als auf eine existenzsichernde Beschäftigung. Dafür spricht auch, dass ähnliche Ergebnisse auch für einen Vergleich der an der Aktivierungsphase teilnehmenden Personen mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus nicht teilnehmenden Jobcentern erzielt wurden. Allerdings muss dieses Ergebnis mit Vorsicht interpretiert werden, weil hier signifikante Unterschiede zwischen beiden Personengruppen festgestellt wurden.

4 Überblick über die vorläufigen Erkenntnisse zur Ausgestaltung der Beschäftigungsphase

Entsprechend der Konzeption des Modellprojekts sollten nur solche Personen in die Beschäftigungsphase einmünden, die trotz intensiver Aktivierung nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden konnten. Allerdings gingen anhand der für die Evaluation vorliegenden Stichprobe an Teilnehmenden der Aktivierungsphase aus den BA-Prozessdaten nur knapp 14% der Aktivierten in die Beschäftigungsphase über. Während rund 23% der Aktivierten den Sprung in reguläre Beschäftigung schafften, gingen fast zwei Drittel der der Aktivierten weder in den ersten Arbeitsmarkt noch in die Beschäftigungsphase über. Somit ist der Auswahlprozess für die Beschäftigungsphase von besonderem Interesse. Hierfür liegen erste Erkenntnisse aus den Fallstudien vor:

- Zentrale Auswahlkriterien waren demzufolge eine ausreichende Motivation der Personen sowie die Passgenauigkeit zu den vorhandenen Bürgerarbeitsplätzen.
- Die Vermittlungsperspektiven auf den ersten Arbeitsmarkt spielten bei der Vergabe der Bürgerarbeitsplätze nur eine untergeordnete Rolle. Wurden sie berücksichtigt, so kam sowohl eine Bevorzugung von Personen mit als auch ohne jede Arbeitsmarktperspektive vor.

Meist wurden von den Integrationsfachkräften oder von den Mitarbeitern/innen der mit der Aktivierung beauftragten Träger zum Ende der Aktivierungsphase noch einmal geprüft, ob nicht doch eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt möglich ist. Wurden die Chancen negativ eingeschätzt, so wurden die potenziellen Bürgerarbeiter/innen in Einzelgesprächen darüber informiert, welche Stellen es gibt und welche Tätigkeitsbereiche in Frage kommen.

In der Regel konnten die Beschäftigungsträger aus mehreren Bewerbern/innen wählen. Ein Teil der Jobcenter wählte hierzu den Weg über Vermittlungsvorschläge, andere sprachen von Zuweisungen, wobei auch im Fall der Zuweisung Vorstellungsgespräche stattfanden. Auch die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten hatten eine gewisse Mitsprache, die von der Nennung der eigenen Fähigkeiten und Präferenzen bis hin zur freien Auswahl der Bewerbung auf die Bürgerarbeitsplätze reichte. Entsprechend unterschiedlich waren auch die Reaktion des Jobcenters und der Einsatz von Sanktionen, wenn die Bewerbungen nicht erfolgten oder ein angebotener Bürgerarbeitsplatz abgelehnt wurde.

Zudem kam es zu verschiedenen Problemen bei der Stellenbesetzung, beispielsweise wenn Interessen und Fähigkeiten nicht zum Stellenprofil passten oder die Lebenssituation (z.B. Betreuungsverpflichtungen) den zeitlichen Anforderungen einer Stelle entgegenstand.

Diese doch recht heterogenen Stellenbesetzungsprozesse führten zu den folgenden auf Basis der BA-Prozessdaten erfassten zentralen Auffälligkeiten bei der Zusammensetzung der Bürgerarbeiter/innen:

- Frauen haben eine höhere Wahrscheinlichkeit aus der Aktivierungsphase in die Beschäftigungsphase überzugehen als Männer. Trotzdem sind etwas mehr als die Hälfte aller Bürgerarbeiter/innen männlich.
- Ältere Aktivierte gelangen mit größerer Wahrscheinlichkeit in die Beschäftigungsphase als Jüngere. Über 60% der Bürgerarbeiter/innen sind über 40 Jahre, 25% über 50 Jahre.
- Zwar hat die größte Gruppe der Teilnehmer/innen an der Beschäftigungsphase einen Hauptschulabschluss, jedoch ist die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs aus der Aktivierung in die Beschäftigungsphase bei Personen mit Realschulabschluss höher.
- Personen mit beruflichem Abschluss stellen über 60% der Bürgerarbeiter/innen und gehen im Vergleich zu anderen Ausbildungsniveaus mit deutlich größerer Wahrscheinlichkeit aus der Aktivierungs- in die Beschäftigungsphase über.

- Bei Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen ist die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs in die Beschäftigungsphase etwas höher, bei Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft geringer.
- Mittlere bis schlechte Profillagen – insbesondere Entwicklungsprofile – gehen mit höherer Wahrscheinlichkeit in die Beschäftigungsphase über als bessere Profillagen.
- Personen, die in der Vergangenheit schon häufiger in Arbeitsmarktprogrammen waren, erhalten auch häufiger einen Bürgerarbeitsplatz.
- Alleinerziehende erhalten nicht signifikant seltener einen Bürgerarbeitsplatz.

Auch die Fallstudien weisen darauf hin, dass die Einmündung in einen Bürgerarbeitsplatz nur in Ausnahmefällen an mangelnden Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder zu unflexiblen Arbeitszeiten gescheitert sein dürfte.

Insgesamt legen die Ergebnisse den Schluss nahe, dass tendenziell die Personen mit den im Hinblick auf eine Arbeitsmarktintegration besten Eigenschaften auch in den ersten Arbeitsmarkt integriert wurden, diejenigen, die sich hinsichtlich dieser Merkmale im mittleren Bereich bewegen, die besten Chancen auf eine Teilnahme an der Beschäftigungsphase haben, und diejenigen mit den schlechtesten arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften weder in den ersten Arbeitsmarkt, noch in die Beschäftigungsphase eingemündet sind.

Insgesamt wurden im Rahmen der Modellprojekte „Bürgerarbeit“ bundesweit 33.169 Stellen geschaffen. Auf Ostdeutschland entfallen 58% aller bewilligten Bürgerarbeitsstellen, die sich mit Ausnahme einzelner weißer Flecken in Sachsen und Thüringen auf alle ostdeutschen kreisfreien Städte und Landkreise verteilen. Auf Westdeutschland entfallen lediglich 42% der Stellen. Hier kann beobachtet werden, dass die Bürgerarbeit gezielter in Regionen eingesetzt wird, in denen die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II relativ hoch ist. Zudem wird die Beschäftigungsphase der „Bürgerarbeit“ insbesondere in den westdeutschen Grenzregionen (vor allem im Saarland) genutzt.

Ein Blick auf die Verteilung der bewilligten Stellen auf die SGB-II-Typen des IAB zeigt, dass offenbar weniger die Region, sondern die Arbeitsmarktlage der entscheidende Einflussfaktor für die Intensität der Nutzung der Bürgerarbeitsstellen ist. So finden sich die meisten bewilligten Bürgerarbeitsstellen in Regionen mit einer schlechten Arbeitsmarktlage, einem niedrigen BIP pro Kopf und einem hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen in ländlichen Gebieten in Ostdeutschland, bzw. in Berlin und westdeutschen Städten.

Die 33.169 bewilligten Stellen verteilen sich auf 13.220 Projekte, d.h., es entfallen im Durchschnitt auf ein Projekt 2,5 Stellen. Auf einen Träger entfallen im Durchschnitt sieben bewilligte Stellen. Der Median liegt bei zwei, was auf eine sehr schiefe Häufigkeitsverteilung hindeutet. Dies zeigt sich auch daran, dass die meisten Träger (39%) eine bewilligte Stelle haben. 75% aller Träger weisen maximal vier bewilligte Stellen auf. Die Hälfte aller Stellen entfällt hingegen auf 5% aller Träger, die wiederum insgesamt mindestens 29 bewilligte Bürgerarbeitsstellen in der Beschäftigungsphase haben. Auf alle Träger mit mehr als 100 (50) Stellen entfallen fast 25% (40%) aller bewilligten Stellen, obwohl sie nur einen Anteil an allen Trägern von einem Prozent (2,5%) ausmachen.

In vier der zwölf Fallstudienregionen wird das Gros der Bürgerarbeitsplätze von zwei großen Beschäftigungsträgern gestellt. Typischerweise in der Regel von einem großen Wohlfahrtsverband und einem großen kommunalen Beschäftigungsträger. In vier Regionen wurden die Bürgerarbeitsplätze sowohl von zwei oder mehreren große Arbeitgebern bzw. Trägern sowie einer Vielzahl kleinerer und kleinster Einrichtungen, Initiativen und Vereinen eingerichtet. In den verbleibenden vier Regionen verteilen sich die im Rahmen des Modellprojekts geschaffenen Stellen auf eine vergleichsweise große Zahl an mehr

oder minder kleinen Trägern. In einem Kreis etwa wurden die insgesamt 40 Bürgerarbeitsplätze von 26 Trägern eingerichtet.

Die zweite Phase der Fallstudien zur Beschäftigungsphase zeigt, dass zur Finanzierung der Bürgerarbeitsplätze fast allen als Arbeitgeber fungierenden Kommunen und Beschäftigungsträgern in den besuchten Modellregionen ausschließlich die im Rahmen des Programms vorgesehenen, vom BVA zahlbar gemachten Beträge zur Entlohnung von monatlich 900 Euro (brutto) für eine 30-Stunden- und 700 Euro für eine 20-Stunden-Stelle zur Verfügung stehen.

In etwa der Hälfte der besuchten zwölf Regionen waren bereits Bürgerarbeitsplätze eingerichtet worden, als die ersten Teilnehmer/innen der Aktivierungsphase diese beendet hatten. In den anderen Regionen gab es teilweise erhebliche Verzögerungen bei der Einrichtung der Bürgerarbeitsplätze.

Aus den Fallstudien wird deutlich, dass die Dauer der Arbeitsverträge im Rahmen der Beschäftigungsphase sehr variiert und von sechs Monaten bis hin zur maximal möglichen Laufzeit von drei Jahren alle Modelle umgesetzt werden. Teilweise wurden vom Jobcenter bestimmte Vorgaben gemacht, beispielsweise, dass möglichst Einjahresverträge mit Verlängerungsoptionen geschlossen werden sollen, damit die Bürgerarbeiter/innen ihre Bewerbungsbemühungen für den ersten Arbeitsmarkt aufrecht erhalten. In vielen Fällen wurde es jedoch den Trägern/Arbeitgebern überlassen, mit welcher Dauer die Arbeitsverträge abgeschlossen werden, so dass es dann innerhalb einer Fallstudienregion unterschiedliche Varianten geben konnte. In einigen Fällen wurden auch alle Verträge prinzipiell mit der maximal möglichen Vertragslaufzeit von drei Jahren besetzt.

Die Tätigkeitsfelder der Bürgerarbeitsplätze entsprechen im Großen und Ganzen der Palette an Marktersatzmaßnahmen, wie sie üblicherweise etwa im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten, mittels Beschäftigungszuschuss gemäß § 16e SGB II oder im Bundesprogramm Kommunal-Kombi zum Einsatz kommen. Sie verteilen sich zu einem sehr großen Anteil auf soziale und im weitesten Sinn gesundheitliche oder kulturelle Dienstleistungen, wie Mitarbeit in sozialen Tafeln, Senioren- und Kinderbetreuung oder Tätigkeiten in Museen, häufiger auf kaufmännische Tätigkeiten, wie etwa Verkaufs- und Verwaltungstätigkeiten in einem Sozialkaufhaus und seltener auf handwerklich-gewerbliche Tätigkeiten, von Hilfstätigkeiten in der Lagerhaltung über Fahrtätigkeiten bis hin zur Restauration antiker Eisenbahnen. Im grünen Bereich konnten aufgrund der problematischen Abgrenzung zum privatwirtschaftlichen Bereich in der Regel nur selten Bürgerarbeitsplätze eingerichtet werden.

Hinsichtlich des Anforderungsgrades lassen sich in den zwölf Fallstudien sowohl Träger finden, bei denen im Rahmen der „Bürgerarbeit“ ähnliche Anforderungen wie bei Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante bestehen und sogar MAE-Stellen in Arbeitsgelegenheiten überführt wurden, als auch solche, bei denen im Vergleich zu AGH-Tätigkeiten höhere und differenziertere Anforderungen bestehen. Letzteres gilt offenbar vor allem für soziale Bereiche – wie die Kinder- und Jugendbetreuung – sowie für andere Dienstleistungen – wie die Energieberatung. Auffällig ist die Ähnlichkeit der abgedeckten Bandbreite der Tätigkeiten bei der „Bürgerarbeit“ mit derjenigen beim Bundesprogramm Kommunal-Kombi.

Das beschäftigungsbegleitende Coaching wird in den besuchten zwölf Regionen sehr unterschiedlich gehandhabt, sowohl was die Intention als auch die Intensität anbelangt. Formal gesehen stellt die ausschließliche Zuständigkeit des Jobcenters für das beschäftigungsbegleitende Coaching die am häufigsten angetroffene Variante dar. In acht der zwölf Regionen war dies der Fall. Teilweise findet das „Coaching“ dann allerdings im Rahmen des Tagesgeschäfts der Integrationsfachkräfte statt und unterscheidet sich nicht oder nur unwesentlich von der üblichen Betreuung von Kunden/innen in anderweitigen Beschäftigungsmaßnahmen. Entsprechend variiert die Kontaktdichte zwischen zweimal jährlich bis einmal monatlich. Nur in zwei dieser acht Jobcenter wurden für das beschäftigungsbegleitende

Coaching der Bürgerarbeiter/innen explizit Mitarbeiter freigestellt („Intensivbetreuer“ bzw. „Integrationscoaches“).

In vier Regionen wurden externe Träger mit dem beschäftigungsbegleitenden Coaching beauftragt, wobei in drei Fällen diese ausschließlich für das Coaching zuständig sind, während in einer Region dieses arbeitsteilig zwischen Coaching-Träger und Jobcenter aufgeteilt wurde. Im Vergleich zu den Regionen, in denen die Jobcenter für das beschäftigungsbegleitende Coaching zuständig sind, scheint in den Regionen, in denen hierfür Träger engagiert wurden, die Kontaktdichte teilweise deutlich höher zu sein.

Alle mit beschäftigungsbegleitendem Coaching betrauten Gesprächspersonen betonten, dass es neben den bewerbungsorientierten Aspekten immer auch darum gehe, gleichzeitig weiterhin am Abbau von Vermittlungshemmnissen zu arbeiten. Typische Punkte seien hierbei eine bessere Kinderbetreuung, die Ermöglichung einer (Teil-)Finanzierung des Führerscheinerwerbs, Unterstützung bei Sucht-, und Schuldenproblemen, Hilfe bei Wohnungssuche, Steigerung des Selbstwertgefühls, Verbesserung des äußeren Erscheinungsbildes u.Ä.

Das beschäftigungsbegleitende Coaching dieser vergleichsweise langfristigen Beschäftigungsmaßnahme „Bürgerarbeit“ ist grundsätzlich mit einem gewissen Dilemma konfrontiert. Auf der einen Seite ist nahezu allen Beteiligten der im Rahmen der Fallstudien Befragten bewusst, dass die Langfristperspektive der dreijährigen Beschäftigung eine wertvolle Besonderheit der Bürgerarbeitsplätze darstellt, die sie qualitativ von anderen Beschäftigungsmaßnahmen unterscheidet und deshalb wesentliche Stabilisierungseffekte ausüben kann. Auf der anderen Seite verstärkt gerade die Langfristigkeit dieser „geschützten“ Beschäftigung den so genannten Lock-in-Effekt, d.h. reduziert das Bemühen der Geförderten, sich eine reguläre Beschäftigung zu suchen. Sofern (externe) Coaching-Träger das Gespräch mit den Bürgerarbeitern/innen suchen und mit ihnen Strategien zur Bewerbung um Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt besprechen und erarbeiten wollen, berichten sie davon, dass sich die Betroffenen häufig gegen dieses Ansinnen sträubten und sich dieser Art des „Coaching“ zu entziehen suchten. Das deutlich erkennbare Beharrungsinteresse, das auf dem Bürgerarbeitsplatz eingerichtete Beschäftigungsverhältnis in der Regel nicht vorzeitig beenden zu wollen, geht dabei weitaus stärker von den Beschäftigten selbst denn von den Arbeitgebern aus.

Eine konkretere Fokussierung auf den ersten Arbeitsmarkt während der Beschäftigungsphase scheiterte nach Auffassung einiger Gesprächspartner auch daran, dass es nicht möglich sei, während der Beschäftigungsphase ein längeres Praktikum bzw. eine längere Arbeiterprobung in einem Betrieb zu machen und dafür von der „Bürgerarbeit“ freigestellt zu werden. Zudem bestünde kein Rückkehrrecht auf den Bürgerarbeitsplatz, falls ein Wechsel auf den ersten Arbeitsmarkt in der Probezeit scheiterte. Ein weiteres Problem bestehe in einigen der Regionen in der mangelnden Kommunikation und Kooperation zwischen den Beschäftigungsträgern einerseits und dem Jobcenter bzw. den Coachingträgern andererseits. Ein regelmäßiger Austausch über die Entwicklung der Personen, die sich daraus ergebenden weiteren Perspektiven und die hierfür notwendigen Unterstützungsmaßnahmen fände so gut wie nicht statt.

Die Verwirklichung von Chancengleichheit und die Berücksichtigung der individuellen Bedarfe von Männern und vor allem von Frauen gehört unabhängig vom Vorliegen schriftlicher Gender-Mainstreaming-Konzepte zu den selbstverständlichen Grundanliegen der meisten beteiligten Akteure. Für die Praxis der Umsetzung scheinen diese „Grundsätze“ allerdings kaum handlungsleitende Relevanz zu haben. Denn durchgängig wird berichtet, dass bei der Auswahl der aktivierten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten für die Bürgerarbeitsplätze vor allem auf die persönliche Passung, d.h. auf Eig-

nung und Interessen geachtet werde. Die Interessen folgen dabei jedoch einem geschlechtstypischen Muster.

Allerdings wird häufig davon berichtet, dass in den Beratungsgesprächen versucht werde, Bewerber/innen auch für geschlechtsuntypische Tätigkeiten zu gewinnen; aber weniger, weil man Geschlechtsstereotype aufbrechen wolle, sondern weil man arbeitssuchenden Menschen einen breiteren beruflichen Horizont eröffnen wolle.

Beim beschäftigungsbegleitenden Coaching spielen – soweit es praktiziert wird – die Berücksichtigung der beruflichen Interessen, der familiäre Situation, die Sorge für und Organisation von Kinderbetreuungsmöglichkeiten und angepassten Arbeitszeiten, sowie die Orientierung an berufliche Zukunftschancen und Entwicklungsmöglichkeiten eine zentrale Rolle. Auch hier wird bei entsprechenden Arbeitsmarktperspektiven versucht, den Tätigkeitshorizont der Personen zu verbreitern.

5 Ausblick auf die kommenden Arbeitsschritte

Mit Blick auf die Untersuchung der Aktivierungsphase wird im nächsten Schritt eine differenzierte Wirkungsanalyse für einzelne Teilgruppen, für die dies aufgrund der Fallzahlen möglich ist, erstellt. Zudem werden separate Wirkungsanalysen für die im ersten Zwischenbericht (IAW/ISG 2012) vorgestellten fünf Strategietypen vorgenommen durchgeführt. Sobald die Prozessdaten für einen ausreichend langen Beobachtungszeitraum vorliegen, erfolgt zudem ein Blick auf die Nachhaltigkeit der aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse. Es wird dann untersucht, ob die in diesem Zwischenbericht vorgestellten Wirkungseffekte auch für eine längerfristige Beschäftigungsaufnahme gelten. Darüber hinaus sollen die Untersuchungen zu den Wirkungen der Aktivierungsphase auf die Teilnehmenden im Vergleich zu erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in nicht teilnehmenden Jobcentern mittels des Differenzen-von-Differenzen-Ansatzes qualitativ weiter verbessert werden. Hierzu werden Varianten des DvD-Verfahrens in Erwägung gezogen und auf Möglichkeiten zur Verbesserung der hier durchgeführten Analysen geprüft (z.B. DvD mit vorgeschaltetem Matching oder Berechnung des Intent-to-Treat-Effekts).

Die Ergebnisse dieser Arbeitsschritte werden Gegenstand des dritten Zwischenberichts zum 30. April 2014 sein. Schließlich werden die Untersuchungen der Wirkungen der Aktivierungsphase durch eine Betrachtung der Effizienz abgerundet. Hierfür werden die Ergebnisse jedoch erst zum Endbericht 2015 vorliegen.

Bei der Untersuchung der Beschäftigungsphase erfolgt im nächsten Schritt die Auswertung der flächendeckenden E-Mail-Befragung der Jobcenter. Damit können im nächsten Zwischenbericht die in diesem Bericht vorgestellten – und ausschließlich auf den Fallstudien beruhenden – Erkenntnisse zur Umsetzung der Beschäftigungsphase verbreitert werden. Ergänzende Informationen hierzu werden zudem aus der deskriptiven Auswertung der Trägerbefragung im Rahmen der ESF-Bundesevaluation gewonnen. Damit kann im nächsten Zwischenbericht auch ein Vorschlag für eine Typenbildung hinsichtlich der Umsetzung des beschäftigungsbegleitenden Coachings gemacht werden, die dann bei der Untersuchung der Wirkungen der Beschäftigungsphase berücksichtigt werden kann.

Parallel hierzu laufen die zweite und dritte Welle der Teilnehmendenbefragung weiter. Die zweite Welle wird Ende Juni 2014, die dritte Ende Dezember 2014 abgeschlossen sein. Somit werden Erkenntnisse aus der Teilnehmendenbefragung zur Beschäftigungsphase sowie die Ergebnisse der Wirkungsanalysen der Beschäftigungsphase im Hinblick auf Integrationen, Überwindung des Leistungsbezugs, Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe erst im Endbericht zum 30. Juni 2015 präsentiert werden.