

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

IAQ
Institut Arbeit und Qualifikation

IAW INSTITUT FÜR ANGEWANDTE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.

 Perspektive
50plus
Beschäftigungspakte
in den Regionen

**Evaluation der Zweiten Phase
des Bundesprogramms
„Perspektive 50plus –
Beschäftigungspakte für Ältere
in den Regionen“
(2008 – 2010)**

**Abschlussbericht
Kurzfassung**

30. September 2012

Autorinnen und Autoren

IAQ

Matthias Knuth

Claudia Niewerth

Tim Stegmann

Lina Zink

IAW

Bernhard Boockmann

Tobias Brändle

Andrea Kirchmann

Rolf Kleimann

Charlotte Klempt

Holger Langkabel

Duisburg 2012
Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg
Telefon: +49-203-379-2686
Telefax: +49-203-379-1809
E-Mail: matthias.knuth@uni-due.de
claudia.niewerth@uni-due.de
tim.stegmann@uni-due.de
lina.zink@uni-due.de
WWW: <http://www.iaq.uni-due.de>

Das Bundesprogramm „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen“ – Evaluation der Zweiten Programmphase

Kurzfassung

Das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ richtet sich an arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Alter ab 50 Jahren. Es wurde im Jahre 2005, kurz nach der Einführung des SGB II, mit einer zweijährigen Ersten Programmphase gestartet. Von 2008 bis 2010 wurde die Zweite Programmphase gefördert, auf die sich die vorliegende Evaluation bezieht. Inzwischen befindet sich das Bundesprogramm in einer Dritten Programmphase, die sich bis einschließlich 2015 erstreckt.

Das Bundesprogramm wird umgesetzt von Grundsicherungsstellen – seit 2011 „Jobcenter“ genannt –, den von ihnen beauftragten Dienstleistern und weiteren institutionellen Partnern. Der Begriff „regionaler Beschäftigungspakt“ bezeichnet diese regionale Partnerschaft sowie den Verbund mehrerer – in der Regel geografisch benachbarter – Grundsicherungsstellen, die gegenüber dem Förderungsgeber, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, gemeinsam auftreten und abrechnen. Die Beteiligung am Bundesprogramm beruhte seitens der Grundsicherungsstellen auf einer freien Entscheidung, und sie setzte das erfolgreiche Bestehen eines vorgeschalteten Ideen- und Konzeptionswettbewerbs voraus. Die Zuweisung von Mitteln aus diesem Programm, die für die jeweilige Grundsicherungsstelle zusätzlich sind zu ihren Verwaltungs- und Eingliederungsmitteln, erfolgte auf Grundlage einer jährlichen Zielvereinbarung. Das Erreichen vereinbarter Ziele war Voraussetzung dafür, im nächsten Jahr Ziele in gleicher oder gesteigerter Höhe vereinbaren und entsprechende Mittel erhalten zu können. Für dieses Verfahren der Zielvereinbarung und Mittelzuweisung wurden ursprünglich zwei Finanzierungsmodelle angeboten: Beim Finanzierungsmodell A basierte die Vergütung auf einer Kombination von Zielgrößen der Aktivierung und der Erwerbsintegration, beim Finanzierungsmodell B dagegen allein auf Integrationen. Da bei günstiger Konjunktur die vereinbarten Zielgrößen für Integrationen überwiegend erreicht oder übertroffen werden konnten, war das Finanzierungsmodell B für die Grundsicherungsstellen günstiger, und Finanzierungsmodell A wurde so selten, dass sich eine gesonderte Betrachtung erübrigt. Folglich ist in der Evaluation immer vom „Finanzierungsmodell A/B“ die Rede. Im Jahre 2010 wurde dann ein weiteres Finanzierungsmodell „C“ (auch „Impuls 50plus“ genannt) eingeführt, das sich speziell an ältere Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen richtet und vor allem Aktivierungen honoriert.

In der Verwendung der im Rahmen des Bundesprogramms zugewiesenen Mittel herrschte größtmögliche Freiheit: Die Grundsicherungsstellen konnten sowohl eigenes zusätzliches Personal beschäftigen als auch externe Dienstleister beauftragen, und sie waren dabei nicht an den gesetzlichen Katalog von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung gebunden. Das Programm-Management und die Organisation des bundesweiten Erfahrungsaustausches wurden von einem privaten Dienstleister wahrgenommen, der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales beauftragt wurde. Dieser war auch

verantwortlich für das Finanzcontrolling (Prüfung der Verwendungsnachweise), das Programm-Monitoring (monatliche/jährliche Aktivierungs- und Integrationsstatistik) sowie die Bereitstellung einer geschützten Online-Plattform, über die die Grundsicherungsstellen individuelle Teilnehmer- und Maßnahmedaten in einer Datenbank erfassen.

Während in der Ersten Programmphase 93 Grundsicherungsstellen 62 regionale Beschäftigungspakte bildeten, d. h. der Verbund mehrerer Grundsicherungsstellen die Ausnahme war, war die Zweite Programmphase von der Ausweitung auf zuletzt 349 Grundsicherungsstellen im Jahre 2010 gekennzeichnet, die sich den bestehenden 62 Beschäftigungspakten anschlossen, womit bundesweit fast 80 Prozent aller Grundsicherungsstellen am Bundesprogramm beteiligt waren. Diese Ausweitung des Programms hatte für die Evaluation zur Konsequenz, dass die statistische Vergleichsbasis von nicht am Bundesprogramm teilnehmenden Grundsicherungsstellen immer schmaler wurde.

Der Evaluationsauftrag

Gegenstand der programmbegleitenden Evaluation, mit der das Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen sowie – in deren Unterauftrag – das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen, beauftragt wurden, ist eine quantitative und qualitative Wirkungsforschung mit dem Ziel, die Ergebnisse der Programmumsetzung in den Dimensionen Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit zu bewerten sowie zu untersuchen, inwieweit regional unterschiedliche Erfolgsbilanzen durch die jeweils verfolgten unterschiedlichen Konzepte und Strategien zu erklären sind. Drei bereits vorliegende Zwischenberichte konzentrierten sich auf die Implementation des Programms vor Ort und den Prozess der Ausweitung der Programms, die in Form von regionalen Fallstudien untersucht wurden.

Wegen der Beteiligung von zugelassenen kommunalen Trägern wurde das Bundesprogramm nicht über die Bundesagentur für Arbeit, sondern mittels des bereits erwähnten privaten Dienstleisters, der Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung (gsub), abgewickelt. Den Ausgangspunkt der für die Evaluation benötigten Datenkette bilden folglich auch nicht Geschäftsdaten der BA, sondern die von der gsub eigens für die Zwecke der Evaluation eingerichtete Teilnehmer- und Maßnahmendatenbank. Die datenschutzrechtliche Genehmigung dieses Verfahrens in der Zuständigkeit aller Bundesländer sowie seine anschließende technische Implementation nahmen so viel Zeit in Anspruch, dass letztlich für die quantitative Evaluation nur die Förderungen des Jahres 2010 genutzt werden konnten, wobei die Erwerbsverläufe der Teilnehmenden bis weit nach 2011 hinein verfolgt werden. Der vorliegende Endbericht konzentriert sich auf die quantitativen Aspekte der Evaluation und nutzt das durch die vorhergehenden regionalen Fallstudien gesammelte Wissen über die Implementation des Programms als Hintergrund für die Interpretation der Daten.

Die Teilnehmenden im Jahre 2010

Laut den Monitoringdaten der gsub wurden im Jahre 2010 bis zum Dezember 283.332 Teilnehmende registriert, womit die vereinbarte Zielgröße um knapp 70 Prozent überschritten wurde. Von diesen Personen waren 188.817 nach der für die Programmsteuerung gültigen Definition aktiviert worden, d. h. ziemlich genau zwei Drittel. Von diesen aktivierten Teilnehmenden hatten laut der gleichen Datenquelle 45.073 eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Ersten Arbeitsmarkt aufgenommen, die entweder unbefristet war oder deren Befristung auf einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten angelegt war – d. h. knapp 24 Prozent der Aktivierten, womit die vereinbarte Zielgröße von „nachhaltigen“ Integrationen um 21 Prozent übertroffen wurde.

Das durchschnittliche Alter der Teilnehmenden im Jahre 2010 lag bei etwa 54 Jahren, wobei es kaum Unterschiede zwischen den Geschlechtern oder den Finanzierungsmodellen gab. Zwar dominierten Personen im Alter von Anfang 50, doch gab es in den Altersgruppen bis zu einem Alter von 60 Jahren noch relevante Anteile von Teilnehmenden, während der Anteil von Teilnehmenden über 60 Jahren sehr gering war.

Der Anteil von Teilnehmenden, die allein leben, ist deutlich höher als in der betreffenden Altersgruppe in der Bevölkerung; dieses trifft vor allem auf das Finanzierungsmodell C zu. Die Mehrheit der Teilnehmenden verfügt über maximal einen Hauptschulabschluss, und deutlich mehr als ein Drittel hat keinen Berufsabschluss. Deutlich mehr als der Anteil von Migrantinnen und Migranten räumt Schwierigkeiten beim Schreiben eines Briefes in deutscher Sprache ein, und mehr als ein Drittel verfügt über keine Kompetenz im Umgang mit elektronischen Medien. Die zuletzt ausgeübte Tätigkeit war überwiegend eine Hilfstätigkeit.

Im Finanzierungsmodell A/B waren etwa 13 Prozent der Teilnehmenden in den letzten 10 Jahren überhaupt nicht beschäftigt, im Finanzierungsmodell C trifft dieses auf mehr als ein Viertel der Teilnehmenden zu. Der mittlere Abstand (Median) zur letzten Beschäftigung, sofern es in den letzten 10 Jahren überhaupt eine gab, war bei den Männern mit 15 Monaten größer als bei den Frauen mit 9 Monaten (Finanzierungsmodell A/B), wenn man geringfügige Beschäftigungen berücksichtigt, die eher von den Frauen ausgeübt wurden. Wenn man dagegen geringfügige Beschäftigungen ausklammert, ergeben sich deutlich größere Abstände zur letzten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, und das Verhältnis von Männern und Frauen kehrt sich um (Median 25 Monate Männer, 30 Monate Frauen). Im Finanzierungsmodell C sind diese Abstände jeweils mehr als doppelt so lang wie im Finanzierungsmodell A/B. Entsprechend dieser zeitlichen Entfernung zur letzten Beschäftigung betragen die über die letzten zehn Jahre kumulierten Arbeitslosigkeitsdauern im Mittel (Median) 54 Monate im Finanzierungsmodell A/B und 72 Monate im Finanzierungsmodell C.

Gut ein Fünftel der Teilnehmenden weist laut BA-Geschäftsdaten vermittlungsrelevante gesundheitliche Einschränkungen auf, wobei dieser Anteil im Finanzierungsmodell C deutlich höher ist als im Finanzierungsmodell A/B. Etwa ein Viertel der Teilnehmenden im Finanzierungsmodell A/B und etwa die Hälfte der Teilnehmenden im Finanzie-

rungsmodell C geben an, nur weniger als sechs Stunden tägliche Arbeitszeit über eine längere Zeit durchhalten zu können.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass wohl nicht in erster Linie das kalendari-sche Alter dieser Gruppe ursächlich ist für Arbeitslosigkeit und SGB II-Leistungsbezug. Eher könnte man diese Gruppe dahingehend charakterisieren, dass es sich bei ihnen zu relevanten Teilen um arbeitsmarktferne Personen mit deutlich eingeschränktem Erwerbspotenzial und teilweise mit Anzeichen sozialer Isolation handelt, die in das Altersfenster des Bundesprogramms „hineingelert“ sind. Insofern dürfte das Übertragbarkeitspotenzial der in diesem Programm gemachten Erfahrungen eher in der Dimension „andere arbeitsmarktferne Gruppen“ als in der Dimension „alternde Gesellschaft und Arbeitsmarkt“ liegen.

Ausführlichere Informationen zu den Teilnehmenden in Kapitel 2, S. 17ff.

Förderung und Zufriedenheit der Teilnehmenden

Im Vergleich zur Regelförderung von Älteren im Rechtskreis des SGB II im Jahre 2010 spielten im Bundesprogramm die Förderung über Vermittlungsgutscheine und Eingliederungszuschüsse sowie die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen eine deutlich geringere Rolle, während die Förderung individueller Dienstleistungen mit Begleitung bei der Arbeitssuche, Coaching, Eignungsfeststellungen und Bewerbungstraining einen größeren Raum einnahmen. Auch hatten die berufliche Qualifizierung und die Förderung der beruflichen Selbständigkeit im Bundesprogramm einen höheren Stellenwert als in der Regelförderung. Insgesamt lässt sich das Bundesprogramm dahingehend charakterisieren, dass die Förderung und Entwicklung individueller Potenziale, Handlungsmöglichkeiten und Kompetenzen im Vergleich zur Regelförderung einen größeren Raum einnahmen. Dabei zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen den Finanzierungsmodellen: Coachingangebote, Gesundheitsförderung und sozialintegrative Leistungen hatten – der Zusammensetzung der Teilnehmenden entsprechend – im Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“) einen höheren Stellenwert als im Finanzierungsmodell A/B. Die Unterschiede im Maßnahmenprofil für Männer und für Frauen waren dagegen vernachlässigbar gering.

Vergleicht man jedoch die Maßnahmenprofile auf der Ebene der Grundsicherungsstellen, so ist eine ausgeprägte Heterogenität zu konstatieren. Insbesondere bei einigen Maßnahmentearten ist geradezu von einer Polarisierung der Grundsicherungsstellen zu sprechen, d. h. jeweils relevante Anteile der Grundsicherungsstellen setzten eine bestimmte Maßnahmenteart für ganz wenige bis nahezu keine oder für sehr viele bis nahezu alle ihrer Teilnehmenden ein. Dieses ist möglicher Weise zum Teil auf unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Erfassung und Zuordnung der Maßnahmentearten zurückzuführen, spiegelt aber vor allem die Offenheit des Programms für freie Entscheidungen der Grundsicherungsstellen wider.

Diejenigen Teilnehmenden, die als repräsentative Stichprobe telefonisch befragt werden konnten, gaben zu deutlich höheren Anteilen als Kunden der Regelförderung¹ an, Hilfen bei persönlichen Problemen wie gesundheitlichen, psychischen oder Suchtproblemen sowie Schulden erhalten zu haben. Eine Bearbeitung des Haushaltskontextes – Erkundigung nach der Situation anderer Familienmitglieder, Einladung zu einem gemeinsamen Beratungsgespräch – ist jedoch auch im Bundesprogramm eher selten. Die Aussagen „Man unterstützt mich wirklich, um neue Arbeit zu finden“ und „Ich kann meine eigenen Vorstellungen einbringen“ wurden mehrheitlich bejaht, allerdings auch mit knapper Mehrheit die Aussage „Was die anbieten, kenne ich doch alles schon, neue Unterstützungsangebote gibt es nicht wirklich“. Die Aussage „Durch die Teilnahme an dem Programm haben sich meine Chancen auf dem Arbeitsmarkt deutlich verbessert“ findet nur bei rund einem Viertel der Befragten Zustimmung. Jedoch fällt in allen Dimensionen der Beurteilung, in denen ein Vergleich mit der Befragung von Kunden aus der Regelförderung möglich ist, das Urteil über das Bundesprogramm deutlich positiver aus. Auch bejahen rund 45 Prozent der Antwortenden die Aussage „Vor der Teilnahme an ‚Perspektive 50plus‘ hat sich niemand richtig um mich gekümmert.“

Insgesamt bewerten die am Bundesprogramm Teilnehmenden das Programm also als deutlich glaubwürdiger und für die eigene Orientierung wirksamer als Kunden in der Regelförderung diese bewerteten; Intensität und Kontinuität der Betreuung sind höher. Die Zufriedenheit der Teilnehmenden mit dem Bundesprogramm insgesamt sowie einzelnen seiner Aspekte liegt durchweg über den Vergleichswerten aus der Kundenbefragung im Rahmen der Experimentierklausel-Forschung, soweit solche verfügbar sind. Das stützt die Interpretation, dass die Förderung im Bundesprogramm gegenüber der Regelförderung einen deutlichen Mehrwert bietet. Die Bewertungen der Teilnehmenden im Finanzierungsmodell C („Impuls“) sind durchweg etwas positiver; und alle Bewertungen werden im Zeitablauf zwischen der ersten und der zweiten Befragungswelle etwas kritischer, was auf ein mit der Gewöhnung steigendes Anspruchsniveau zurückzuführen sein könnte.

Ausführliche Informationen zur Förderung und ihrer Beurteilung durch die Teilnehmenden in Kapitel 3, S. 45ff.

Ergebnisse der Teilnahme am Bundesprogramm

Aktivierungen, Integrationen und Austritt aus dem Leistungsbezug

Im Unterschied zu den summarischen Daten des Programm-Monitoring beziehen sich die folgenden Aussagen auf Individualdaten derjenigen Teilnehmenden, für die plausible Aktivierungsinformationen vorliegen und die in den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit identifiziert werden konnten. Mit dieser Einschränkung wurden 181.637 Personen identifiziert, die im Verlaufe des Jahres 2010 an Aktivierungen teilgenommen haben; davon waren 134.318 Neuzugänge im Verlaufe des Jahres 2010, während 47.319 (26 Prozent) als „Alt-Teilnehmer“ identifiziert werden konnten.

¹ Als Vergleichsmaßstab dienen entsprechende Angaben aus der Kundenbefragung, die im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel durchgeführt wurde.

Als Ergebnisse des Programms wurden nur solche Integrationen gewertet, die frühestens einen Monat nach dem ersten berichteten Programmeintritt und spätestens drei Monate nach dem letzten berichteten Programmaustritt erfolgten; die Beobachtung von Erwerbseintritten erstreckte sich folglich bis zum 31. März 2011. Die Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung konnten dann bis zum 30. September 2011, also über mindestens sechs Monate weiter verfolgt werden, woraus sich die Unterscheidung zwischen „nachhaltigen“ und „nicht nachhaltigen“ Integrationen ergibt.

Von Januar 2010 bis einschließlich März 2011 wurden 42.771 Personen (rund 23,5 Prozent der in 2010 Aktivierte(n)) in eine die Zielvereinbarungen erfüllende Erwerbstätigkeit (Selbständigkeit oder voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 32 Tagen Dauer) integriert. Erwartungsgemäß ist dieser Anteil im Finanzierungsmodell A/B höher (25,9 Prozent; 27,6 Prozent bei Männern und 23,7 Prozent bei Frauen) als im Finanzierungsmodell C (9,8 Prozent – 10,5 Prozent bei Männern und 9,0 Prozent bei Frauen). Von den voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten erwiesen sich 29.445 als nachhaltig in dem Sinne, dass sie über mehr als 180 Tage Bestand hatten, wenn man Betriebswechsel und Unterbrechungszeiträume bis einschließlich 31 Tage in der Berechnung zulässt.

Nur die Minderheit der Integrationen geht mit einem Austritt aus dem Leistungsbezug einher. Das dürfte u. a. damit zusammenhängen, dass es sich zwar bei der Mehrheit der Integrationen in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung um vollzeitige handelt, dass aber der Teilzeitanteil doch im Vergleich zu den Beschäftigungsmustern auf dem Arbeitsmarkt insgesamt relativ hoch ist, insbesondere bei den Männern. Dass sich die teilzeitigen Integrationen als nachhaltiger erweisen als die vollzeitigen, deutet auf die eingeschränkte Leistungsfähigkeit der Zielgruppe hin und offenbart einen Zielkonflikt zum angestrebten Austritt aus dem Leistungsbezug.

Die Integrationen erfolgen überwiegend in Betrieben unter 500 Beschäftigten, und Integrationen in sehr kleine Betriebe scheinen nachhaltiger zu sein. Die Integrationen wurden mit einem geringeren Anteil von Arbeitgeberzuschüssen erreicht, als sie in der Regelförderung üblich sind. Jedoch erweisen sich wie in der Regelförderung durch Zuschüsse an Arbeitgeber geförderte Beschäftigungen als stabiler als ungeforderte, auch über den Förderungszeitraum hinaus.

In der subjektiven Einschätzung der Stichprobe von telefonisch Befragten hat die Integration in Erwerbstätigkeit positive Wirkungen. Die Befragten zeigen sich mit ihrer Tätigkeit überwiegend zufrieden, schreiben ihr positive Wirkungen für Wertschätzung, Anerkennung, Sozialkontakte und das eigene Wohlbefinden zu und geben an, durch die Tätigkeit neue Fähigkeiten entwickelt zu haben. Die Aussagen zu Über- oder Unterforderung in der Arbeit, zur gewünschten Arbeitszeit und zur Perspektive von Erwerbstätigkeit bis zum Rentenalter zeigen bemerkenswerte Entwicklungen über die Zeit. In der ersten Befragungswelle traut man sich mehr zu, was sich jedoch in der zweiten Welle relativiert. Insbesondere bei den Teilnehmenden im Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“) scheinen Diskrepanzen zwischen Anspruch und Selbsteinschätzung einerseits und realer Leistungsfähigkeit andererseits eines der Integrationshemmnisse gewesen zu sein. Der Wunsch, die aktuelle Erwerbstätigkeit bis zum Erreichen des Rentenalters auszuüben, ist mehrheitlich gegeben und wird bei den Teilnehmenden im Finanzie-

rungsmodell A/B im Zeitverlauf stärker, während er bei den Teilnehmenden im Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“) im Zeitverlauf zurückgeht.

Ausführliche Informationen über die erfolgten Integrationen in Unterkapitel 5.1, S. 87ff., sowie über ihre Nachhaltigkeit in Unterkapitel 5.2, S. 109ff.

Ergebnisse der Programmteilnahme auch ohne Integration

Im Verlaufe der Programmteilnahme (zwischen den beiden Wellen der telefonischen Befragung) waren Verbesserungen der subjektiven Befindlichkeit (Reduzierung von Gefühlen der Einsamkeit und der Niedergeschlagenheit, Zunahme von Inklusionserfahrungen) festzustellen, und der Anteil der Personen mit Anzeichen eines Verlustes zeitlicher Strukturierung verminderte sich deutlich. Die allgemeine Lebenszufriedenheit nahm deutlich zu, vor allem bei den männlichen Teilnehmenden, die dadurch im Zeitverlauf die Frauen an Lebenszufriedenheit überholten. Die subjektiv wahrgenommene gesellschaftliche Integration verbesserte sich im Zeitverlauf, und ebenso die Bewertung der Lebensbedingungen des Haushalts.

Im Gegensatz zur Befindlichkeit verändern sich die subjektiven Einschätzungen zur Sozialkompetenz sowie zum Interesse des sozialen Umfeldes für die eigene berufliche Situation nicht – jedenfalls nicht in der relativ kurzen Frist von 9 Monaten zwischen den beiden Wellen der telefonischen Befragung. Auch der subjektiv eingeschätzte Gesundheitszustand verbessert sich nicht – trotz der zahlreichen Angebote zur Gesundheitsförderung im Programm –, und die Konzessionsbereitschaft bezüglich der Bedingungen, unter denen man eine (ggf. andere) Arbeit aufnehmen würde, verringert sich etwas. Dieses gilt sowohl für die Personen, die eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben als auch für diejenigen, die beschäftigungslos geblieben sind.

Ausführliche Informationen über die Ergebnisse der Aktivierungen in den Unterkapiteln 5.3 und 5.4, S. 122ff.

Wirkungsanalyse

Kausaleffekte einer Intervention lassen sich nicht beobachten, sondern lediglich unter möglichst plausiblen Annahmen schätzen. Um die Möglichkeit zu eröffnen, unter verschiedenen Annahmen geschätzte Wirkungen zu vergleichen, wurden für die Wirkungsanalyse zwei alternative Verfahren herangezogen. Das Differenz-von-Differenzen-Verfahren (DvD) nutzt die Veränderung über die Zeit, d. h. den schrittweisen Prozess des Eintritts von Grundsicherungsstellen in das Bundesprogramm, um im Sinne eines Vorher-Nachher-Vergleichs den Effekt der Programmteilnahme der Grundsicherungsstelle auf die Integrationswahrscheinlichkeit der jeweils betreuten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in der Altersgruppe ab 50 Jahren zu schätzen. Dieses Verfahren kommt ohne Information über die individuelle Programmteilnahme aus und trägt damit zugleich einer vermuteten eingeschränkten Validität dieser Information Rechnung. Beim *Matching*-Verfahren dagegen wurden die Erwerbs- und Leistungsbezugsverläufe von Teilnehmenden mit denen von statistisch möglichst ähnlichen Personen, die nicht am Bundesprogramm teilnahmen, verglichen. Die Nichtteilnehmenden wurden einerseits aus dem Kreis der Personen gezogen, die von nichtteilnehmenden Grundsiche-

rungsstellen betreut wurden, andererseits aus dem Kreis der „Noch-Nicht-Teilnehmenden“ der bereits am Bundesprogramm beteiligten Grundsicherungsstellen.

Die Ergebnisse der unterschiedlichen Analysen mit dem *Matching*-Ansatz deuten beim Finanzierungsmodell A/B auf insgesamt positive mikroökonomische Wirkungen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ auf die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt hin; teilweise sind diese in der Größenordnung erheblich. Verwendet man statt des Eintritts die Aktivierung oder den Beginn einer Coaching-Maßnahme als Treatment, so ergeben sich keine erheblich unterschiedlichen Ergebnisse im Vergleich zum Eintritt in das Bundesprogramm. Die Ergebnisse sind zwischen den unterschiedlichen Schätzverfahren nicht vollkommen einheitlich, aber auch zumindest überwiegend nicht widersprüchlich. Allerdings müssen die Ergebnisse mit Vorsicht interpretiert werden. Insbesondere ist nicht ausgeschlossen, dass für eine positive Selektivität der Arbeitsmarktnäheren (insbesondere bei den Grundsicherungsstellen mit freiwilliger Programmteilnahme durch Selbstselektion, aber möglicherweise auch durch die Auswahl der Teilnehmenden durch die Fachkräfte der Grundsicherungsstellen) nicht vollkommen kontrolliert werden konnte. Auch sind Zweifel an der Validität der Teilnahmeinformation nicht völlig auszuschließen, wodurch die Abgrenzung zwischen Teilnehmenden- und Kontrollgruppe verwischt würde.

Die Teilnahme am Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“) hat nach dem Matching-Ansatz tendenziell einen negativen Effekt auf die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt – allerdings ist die Größenordnung des Effekts mit ca. minus einem Prozentpunkt gering. Ebenfalls gibt es einen negativen Effekt auf den Abgang aus dem Leistungsbezug. Dieses Ergebnis ist angesichts der weniger konsequenten Orientierung dieses Teilprogramms auf den allgemeinen Arbeitsmarkt plausibel.

Mit dem DvD-Ansatz sowie in der gesamtwirtschaftlichen Analyse finden sich ebenfalls positive Effekte, die jedoch in der Größenordnung und Signifikanz deutlich schwächer sind. Die Erklärung für die Unterschiede besteht erstens in der „Verdünnung“ des Treatments (die Untersuchungsgruppe besteht aus lediglich „potenziell Teilnehmenden“, weil die betreuende Grundsicherungsstelle am Programm teilnimmt, aber nicht ausschließlich aus „aktuell Teilnehmenden“), zweitens in Substitutions- und Verdrängungseffekten innerhalb der Region und drittens in der Tatsache, dass bei diesem Ansatz nicht zwischen Finanzierungsmodell A/B und C differenziert werden kann.

Das Matching-Verfahren ergibt, dass der Abgang aus dem Leistungsbezug infolge von „Perspektive 50plus“ bis zu einer Teilnahmedauer von ca. 8 Monaten vermindert wird; von da an sind keine statistisch signifikanten Effekte festzustellen, wobei es hinsichtlich der Persistenz des Effekts deutliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen gibt. Auch im DvD-Verfahren werden anfänglich signifikant negative Effekte geschätzt. Die Erklärung für den anfänglich deutlich (sechs Prozentpunkte im Matching-Verfahren) negativen Effekt könnte sein, dass Personen, die aus anderen Gründen als einer Integration aus dem Leistungsbezug aussteigen wollen, durch „Perspektive 50plus“ dazu bewegt werden, länger im Leistungsbezug bzw. in der Betreuung durch die Grundsicherungsstelle zu verbleiben. Jedoch ist auch nicht völlig auszuschließen, dass auch hier Selektionseffekte vorliegen, denn möglicherweise werden Personen, die den Leistungs-

bezug absehbar verlassen und in Zustände wie Erwerbsunfähigkeit eintreten werden, systematisch nicht in die Förderung durch das Bundesprogramm aufgenommen.

Die Wirkungsanalyse weist auch auf Unterschiede in der Effektivität des Bundesprogramms hinsichtlich unterschiedlicher Kundengruppen hin. In altersmäßiger Hinsicht zeigt sich übereinstimmend im DvD- und *Matching*-Ansatz, dass nicht die jüngste Altersklasse unter den Geförderten – Personen bis einschließlich 52 Jahre –, sondern die nächstältere Gruppe – 53 bis einschließlich 57 Jahre – die höchsten Treatment-Effekte aufweist. Ferner gibt es Hinweise, dass Personen mit Migrationshintergrund stärker von der Förderung profitieren als Personen ohne (in den Daten erkennbaren) Migrationshintergrund. Hinsichtlich der Unterschiede zwischen Ost und West und Frauen und Männern sind die Befunde dagegen uneinheitlich.

Ausführliche Darstellung der Wirkungsanalyse in Kapitel 6, S. 147ff.

Auswirkungen von Konzept und Strategie der Grundsicherungsstellen

Die unterschiedliche strategische Umsetzung des Bundesprogramms in den einzelnen beteiligten Grundsicherungsstellen wurde auf Grundlage von Antworten in der standardisierten Organisationsbefragung charakterisiert, wobei die zahlreichen einschlägigen Antwortdimensionen durch ein clusteranalytisches Verfahren gebündelt und verdichtet wurden – mit dem Ergebnis unterschiedlicher Cluster für Finanzierungsmodell A/B und Finanzierungsmodell C. Anschließend wurde die Wirkung dieser Cluster auf die Ergebnisvariablen „Integration in den Allgemeinen Arbeitsmarkt“ und „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ geschätzt, wobei sich die Untersuchung von Veränderungen der Beschäftigungsfähigkeit auf diejenigen Teilnehmenden beschränkt, die keine Erwerbsarbeit aufgenommen haben. Es wurden einige signifikante Zusammenhänge gefunden, auf die sich die folgende Darstellung beschränkt.

Ausführliche Darstellung der clusteranalytischen Typisierung in Kapitel 4, S. 71ff.

Hinsichtlich der *geschäftspolitischen Ausrichtung* besteht das Cluster „Erwerbsorientierung“ im Finanzierungsmodell A/B aus 179 Grundsicherungsstellen (57 Prozent), die der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt *und* der Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit einen hohen strategischen Stellenwert zuschreiben (im Unterschied zu solchen, die *nur* die Arbeitsmarktintegration betonen sowie zu solchen, bei denen *auch* die soziale Integration als wichtig bezeichnet wird). Diese Grundsicherungsstellen haben im DvD-Verfahren (Wirkung des Zutritts einer Grundsicherungsstelle zum Programm) die höchsten Effekte auf die tatsächliche Erwerbsintegration. Im *Matching*-Verfahren (individuelle Wirkung der Programmteilnahme) ist ihre Wirksamkeit nicht eindeutig zu unterscheiden von den Grundsicherungsstellen, die *nur* auf die Arbeitsmarktintegration zielen; aber beide sind hinsichtlich der Erfolge bei der Erwerbsintegration jenen überlegen, die der sozialen Integration einen hohen Stellenwert neben der Erwerbsintegration einräumen. Hinsichtlich der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der nicht in Erwerbsarbeit Integrierten schneiden die ausschließlich auf die Ar-

beitsmarktintegration orientierten Grundsicherungsstellen schlechter ab als die beiden anderen Cluster. Im Finanzierungsmodell C ergab die Clusteranalyse mit nur zwei Clustern („sozial-integrativ“ mit 130 Grundsicherungsstellen – 64 Prozent – und „erwerbsorientiert“) eine etwas andere Typisierung. Den als sozial-integrativ charakterisierten Grundsicherungsstellen gelingt es hier etwas besser, die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden zu erhalten als denjenigen, die auch im Finanzierungsmodell C eine strikte Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt verfolgten.

Bei der *Zugangssteuerung* wird im Finanzierungsmodell A/B u. a. unterschieden zwischen der „freiwilligen, flexiblen Förderung mit individueller Begleitung“ (141 Grundsicherungsstellen, 45,9 Prozent) und der „verpflichtenden, flexiblen Förderung mit individueller Begleitung“ (94 Grundsicherungsstellen, 30,6 Prozent). Nach dem *Matching*-Ansatz ist die freiwillige Förderung hinsichtlich der Erwerbsintegration deutlich wirkungsvoller als die verpflichtende. Da jedoch beim DvD-Ansatz ein solcher Effekt nicht festzustellen ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass es sich hier um Effekte der Selbstselektion von Teilnehmenden handelt: Bei freiwilliger Teilnahme haben stärker motivierte Personen eine höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit und sind dann auch erfolgreicher am Arbeitsmarkt. Für diese Unterschiede kann im *Matching*-Ansatz nur unvollkommen kontrolliert werden, da die benutzten Geschäftsdaten keine Motivationsvariable enthalten. Stattdessen muss angenommen werden, dass sich die Motivation in Sachverhalten niederschlägt, die sich beobachten lassen, insbesondere in der Erwerbsbiografie. Ein ähnlicher Effekt der Freiwilligkeit ergibt sich auch bezüglich der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit; noch besser schneiden hier jedoch die Grundsicherungsstellen ab, die die freiwillige Teilnahme mit der Durchführung regelmäßiger Fallkonferenzen der betreuenden Fachkräfte kombinieren, was im Gegensatz zur Freiwilligkeit eindeutig als Treatment-Effekt und nicht als Selektionseffekt zu interpretieren ist. – Im Finanzierungsmodell C ergibt sich ein ganz anderes Bild: Hier wird die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden am wirksamsten von solchen Grundsicherungsstellen gefördert, die die Teilnahme verpflichtend und sanktionsbewehrt gestalten, die Teilnahmedauer von vornherein festlegen und häufig „aufsuchende Arbeit“ einsetzen, d. h. sich nicht allein auf „Komm-Strategien“ verlassen.

Bei der *verwaltungsstrukturellen Umsetzung* des Programms wird im Finanzierungsmodell A/B unterschieden zwischen der „gemischt-spezialisierten Umsetzung“ (es gibt innerhalb der Grundsicherungsstelle ein spezialisiertes Team für die Umsetzung des Bundesprogramms, das mit externen Dienstleistern zusammenarbeitet – 96 Grundsicherungsstellen – 33 Prozent) und anderen Formen, in denen es entweder kein spezialisiertes Team gibt, oder in denen externe Dienstleister keine große Rolle spielen, oder in denen sie im Gegenteil in die spezialisierten Teams integriert und an der operativen Steuerung beteiligt sind. Hier erweist sich die „gemischt-spezialisierte Umsetzung“ hinsichtlich der Integration in Erwerbsarbeit den anderen Formen überlegen. Auch beim Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit erweist sich diese Umsetzungsform als effektiv; ein noch deutlicherer, bei geringen Fallzahlen an Grundsicherungsstellen aber mit Vorsicht zu interpretierender Vorsprung ergibt sich bei der „gemeinsamen Umsetzung“ (integrierte Teams aus eigenem und Trägerpersonal) sowie bei der Externalisierung nur der Vermittlung und starker Rolle eines begleitenden Paktbeirats. Ähnlich

haben auch im Finanzierungsmodell C einerseits die überwiegend interne Umsetzung mit eigenem Personal und andererseits diejenigen Grundsicherungsstellen die besten Erfolge beim Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, die die Arbeitsvermittlung an beauftragte Maßnahmeträger externalisieren, sich aber ansonsten überwiegend auf eigene Kräfte verlassen. Hier zeigen sich offenbar ähnliche Spannungsverhältnisse wie bei der geschäftspolitischen Ausrichtung: Arbeitet man eher mit den „schwierigen Fällen“, deren Beschäftigungsfähigkeit sich dadurch verbessert oder jedenfalls nicht so schnell verschlechtert, die aber dennoch im Beobachtungszeitraum nicht so weit kommen, Erwerbsarbeit aufzunehmen, oder arbeitet man eher an der Schnittstelle zum Arbeitsmarkt mit den vergleichsweise stärksten Teilnehmenden?

Bezüglich der *Außenbeziehungen* (soweit es sich dabei nicht um die beauftragten Träger, sondern um Sozialpartner, Kammern, Unternehmen, Medien usw. handelt) ist im Finanzierungsmodell A/B das „Netzwerkcluster“ (viele Partner) hinsichtlich des Integrationserfolgs weniger wirkungsvoll als die „geschlossene Umsetzung“ (allerdings ist die Beobachtungszahl beim Netzwerkcluster relativ gering). Andererseits gibt es Hinweise, dass das Vorhandensein einer Netzwerkstruktur die Nachhaltigkeit von Integrationen von männlichen Teilnehmenden aus dem Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“) stützt. Auch bei der Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit schneidet das „Netzwerkcluster“ in beiden Finanzierungsmodellen günstiger ab als die „geschlossene Umsetzung“, wobei der Unterschied im Finanzierungsmodell C deutlicher ist.

Diese Ergebnisse lassen sich dahingehend verdichten, dass eine unzweideutige strategische Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, die Bildung eines auf die Umsetzung des Programms spezialisierten Teams, die Einbeziehung externer Dienstleister in enger und partnerschaftlicher Kooperation, darüber hinaus aber der Verzicht auf koordinationsaufwändige und die eigene Steuerungsautonomie relativierende „politische“ Netzwerke (der ursprüngliche „Pakt“-Gedanke der Ersten Programmphase!) die Wirksamkeit des Programms im Hinblick auf möglich zahlreiche Erwerbsintegrationen begünstigt haben. Unklar bleibt, ob Freiwilligkeit der Programmteilnahme die Wirksamkeit wirklich steigert oder lediglich eine unbeobachtete Positiv-Selektion der Teilnehmenden bewirkt hat. Zwischen der konsequenten Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt und der Orientierung auf die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit auch der am Arbeitsmarkt zunächst Chancenlosen scheint ein gewisses Spannungsverhältnis zu bestehen, insofern als in einigen Dimensionen geradezu entgegengesetzte strategische Ausrichtungen eher das eine oder das andere zu begünstigen scheinen.

In diesem Zusammenhang ist jedoch auf ein ungelöstes methodisches Problem hinzuweisen: Das verwendete Konzept zur Messung der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit zwischen zwei Befragungszeitpunkten konnte nur auf diejenigen Personen angewandt werden, die keine Erwerbstätigkeit aufnahmen, da das Konzept zahlreiche Dimensionen enthält (z. B. Arbeitssuche oder Konzessionsbereitschaft), die unmittelbar vom Status der Erwerbstätigkeit oder Nichterwerbstätigkeit beeinflusst werden. Folglich sind Selektionseffekte nicht auszuschließen: Zwar gehen in den Vergleich der Beschäftigungsfähigkeit zu zwei Zeitpunkten nur diejenigen ein, die auch zum Zeitpunkt 2 keine Arbeit aufgenommen haben; doch unter der Annahme, dass die am Arbeitsmarkt Erfolgreicheren auch die Entwicklungsfähigeren sind, deren Beschäftigungsfähigkeit

vor der Arbeitsaufnahme steigt, wäre dieses als Aktivierungserfolg ihrer Grundsicherungsstelle gemessen worden, wenn sie trotz Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit *keine* Arbeit aufgenommen hätten. Grundsicherungsstellen, die zwar die Beschäftigungsfähigkeit ihrer Teilnehmenden wirksam fördern, diese aber nicht erfolgreich in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermitteln, erreichen durch diesen „Rückhalte-Effekt“ bessere Ergebnisse bei der Beschäftigungsfähigkeit als diejenigen Grundsicherungsstellen, die durch einen höheren Vermarktungserfolg die wirksam Geförderten aus dem Kreis derjenigen ausschließen, die sinnvoll und vergleichbar bezüglich der Beschäftigungsfähigkeit befragt werden können. Solange es kein Instrument gibt, mit dem Beschäftigungsfähigkeit unabhängig vom aktuellen Erwerbsstatus gemessen werden kann, lässt sich dieses Problem nicht lösen.

Ausführliche Darstellung der Auswirkungen von Strategien und Konzepten der Grundsicherungsstellen auf die Integrationswahrscheinlichkeiten in Abschnitt 6.2.6, S. 180ff. (DvD-Verfahren) sowie in Abschnitt 6.3.6, S. 210ff. (Matching-Verfahren); bezogen auf die Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit in Abschnitt 5.4.3, S. 138ff.

Effizienzanalyse

Die von den einzelnen Grundsicherungsstellen getätigten Ausgaben pro Aktivierung bzw. pro Integration differieren in einem sehr weiten Spektrum. Mit Gesamtkosten (Bundesprogramm plus für die Teilnehmenden eingesetzte sonstige Mittel, vor allem aus dem Eingliederungstitel) von 8.757 Euro pro nachhaltiger Integration in der *ex ante*-Betrachtung (Beschäftigung auf mehr als 6 Monate angelegt) ist das Bundesprogramm deutlich kosteneffizienter als die Regelförderung für die gleiche Altersgruppe (13.302 Euro pro Eingliederung in der Definition der SGB II-Eingliederungsbilanzen). Diese Überlegenheit des Bundesprogramms ist auf die konsequentere Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, damit auf den weitgehenden Verzicht auf die kostenintensiven Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung, den geringeren Einsatz von Zuschüssen an Arbeitgeber sowie auf im Ergebnis höhere Integrationsquoten zurückzuführen.

Werden die Netto-Effekte aus der Wirkungsanalyse den Ausgaben für das Bundesprogramm, saldiert um fiskalische Nutzen der Arbeitsaufnahme und der Beendigung des Leistungsbezugs, gegenüber gestellt, so kommt man zu Ergebnissen, die auf den ersten Blick ernüchternd scheinen. Die fiskalischen Nutzen erscheinen relativ gering, was unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass die Mehrheit der erreichten Erwerbsintegrationen nicht zum Verlassen des Leistungsbezugs führt. Werden auf der Kostenseite die Kosten des Bundesprogramms (also ohne Mittel aus dem Eingliederungstitel und andere Drittmittel) betrachtet, übersteigen diese den fiskalischen Nutzen. Allerdings lässt sich nicht ermitteln, ob die Kosten des Bundesprogramms ein gutes Maß für die *zusätzlichen* Kosten für die Zielgruppe der über 50-jährigen Langzeitarbeitslosen sind. Die Verfügbarkeit von Kostendaten begrenzt hier die Aussagekraft der Ergebnisse.

Darüber hinaus musste mit zahlreichen vereinfachenden und typisierenden Annahmen gearbeitet werden. Insbesondere konnten die Einspareffekte aus der Anrechnung von nicht bedarfsdeckendem Erwerbseinkommen nicht berücksichtigt werden, da die Leis-

tungshistorik es nicht erlaubt, diese Effekte von anderen die Leistung senkenden Effekten zu unterscheiden.

Ausführliche Darstellung der Effizienzanalyse in Kapitel 7, S. 235ff.

Gender Mainstreaming

In den drei Zwischenberichten der Evaluation wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass Frauen nicht entsprechend ihrem Anteil an der Zielgruppe aktiviert wurden, dass nach den Monitoringdaten die Integrationsquoten der Frauen niedriger waren und dass in den Beschäftigungspakten keine expliziten Vorkehrungen zur Sicherstellung des *gender mainstreaming* festzustellen waren. Bis zum Jahr 2010 konnte jedoch der Rückstand bei der Einbeziehung von Frauen in das Bundesprogramm verringert werden. Laut Aktivierungs- und Integrationsstatistik waren 43,7 Prozent der im Jahre 2010 irgendwann als Teilnehmende Registrierten und 43,4 Prozent der Aktivierten weiblichen Geschlechts. In dem der Ergebnisbeschreibung zugrunde liegenden integrierten Datensatz sind 43,7 Prozent der Teilnehmenden im Finanzierungsmodell A/B Frauen und 45,6 Prozent im Finanzierungsmodell C. Für die Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II insgesamt waren bei Redaktionsschluss nur Vergleichszahlen für 2009 verfügbar, wonach der Frauenanteil 47,2 Prozent betrug. Bezogen auf die Aktivierten laut Aktivierungs- und Integrationsstatistik verblieb in 2010 also ein Rückstand der Frauen von etwa 3,8 Prozentpunkten.

Bei der Durchführung und den Wirkungen des Programms im Jahre 2010 fallen geschlechtsspezifische Unterschiede nicht stark ins Gewicht. Hervorzuheben ist insbesondere:

- Die geschlechtsspezifischen Unterschiede im Profil der Maßnahmen sind vernachlässigbar gering.
- Der Anteil der Aktivierten, die in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung integriert werden konnten, liegt bei Frauen um etwa 4 Prozentpunkte niedriger (22,8 Prozent gegenüber 26,7 Prozent), was darauf zurückzuführen ist, dass Frauen häufiger geringfügige Beschäftigung aufgenommen haben.
- Soweit jedoch Integrationen in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erreicht werden konnten, bestehen hinsichtlich der Nachhaltigkeit dieser Beschäftigung – jedenfalls im beschränkten Beobachtungszeitraum – keine Unterschiede nach dem Geschlecht.
- Frauen treten jedoch auch bei voll sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung seltener aus dem Leistungsbezug aus, was auf den höheren Teilzeitanteil (und vermutlich auch niedrigere Stundenverdienste) zurückgeführt werden kann.
- Es bestehen in der kausalanalytischen Betrachtung keine signifikanten geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Wirksamkeit des Programms bezüglich der Zielvariablen. Tendenzielle Unterschiede unterhalb der Signifikanzschwelle bestehen jedoch durchgängig zu Gunsten der Männer. Dieses ist ein Unterschied zu zahlreichen anderen Evaluationsstudien arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, bei denen eher größere Effekte auf Frauen festgestellt wurden. Eine Erklärung könnte darin liegen,

dass wir es bei dieser Altersgruppe noch mit einer Generation von Frauen zu tun haben, die – insbesondere in eher bildungsfernen Schichten – noch nicht durchgängig auf eine Teilnahme am Erwerbsleben hin sozialisiert wurde.

Eine Differenzierung der Ergebnisse nach dem Geschlecht findet sich durchgängig in allen Kapiteln.

Teilnehmende mit Migrationshintergrund

Für 23,8 Prozent der Teilnehmenden konnte ein Migrationshintergrund identifiziert werden. In der telefonischen Befragung sind Migrantinnen und Migranten mit etwa 16 Prozent unterrepräsentiert, obwohl die Befragung auch in russischer und türkischer Sprache angeboten wurde. 4,3 Prozent der Teilnehmenden verfügte über einen ausländischen Berufsabschluss, der in Deutschland nicht anerkannt ist.

Im Finanzierungsmodell A/B weisen ausländische Männer und Frauen höhere Integrationsquoten auf als die anderen Gruppen, und sie treten überproportional häufig als Existenzgründer in Erscheinung. Auch die Wirkungsanalyse erbrachte Hinweise, dass Personen mit Migrationshintergrund stärker von der Förderung profitieren als Personen ohne (in den Daten erkennbaren) Migrationshintergrund. Andererseits erreichen sowohl Aussiedler als auch Ausländer in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung seltener die Nachhaltigkeitsschwelle von 180 Tagen.

Eine Differenzierung von Ergebnissen nach Migrationshintergrund findet sich auf den Seiten 24, 32, 37, 105f., 144, 192f., 178, 209.

Finanzierungsmodell C „Impuls 50plus“

Die Teilnehmenden im Finanzierungsmodell C unterscheiden sich von denen im Finanzierungsmodell A/B nicht nach dem Alter. Jedoch ist ihre Ausstattung mit Bildungs- und beruflichen Abschlüssen ungünstiger, und ihre letzte Tätigkeit war noch häufiger eine Hilfstätigkeit. Auch in der Selbsteinschätzung attestieren sich die Befragten aus dem Finanzierungsmodell C seltener eine „gute berufliche Qualifikation“ und „gute Arbeitserfahrungen“. Sie räumen häufiger Schwierigkeiten in Basiskompetenzen wie dem Schreiben von Briefen, dem Lesen längerer Texte und dem Umgang mit Internet oder E-Mail ein. Bei den subjektiven Einschätzungen zur Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, zur Freude an der Einarbeitung in neue Aufgaben, zur akkuraten Arbeitsweise oder zur Zielstrebigkeit und Kooperationsbereitschaft sind die Abstände zwischen den Finanzierungsmodellen jedoch überraschend gering und spiegeln das Gefälle in den Bildungs- und Arbeitsbiografien nicht in vollem Umfange wider. Denn die zeitlichen Abstände zur letzten Beschäftigung sind im Finanzierungsmodell C mehr als doppelt so lang wie im Finanzierungsmodell A/B; ohne Berücksichtigung von Minijobs als letzter Beschäftigung betragen sie für Männer und Frauen gleichermaßen im Mittel (Median) 63 Monate, also mehr als fünf Jahre. Dementsprechend sind die kumulierten Arbeitslosigkeitsdauern der letzten zehn Jahre mit einem Median von 72 Monaten deutlich höher, und der Anteil derjenigen, die während der gesamten letzten zehn Jahre arbeitslos waren, beträgt etwa 1,7 Prozent. Insgesamt zeigt der Vergleich zwischen den Teilnehmenden der beiden Finanzierungsmodelle, dass die Zuordnung nicht nach

askriptiven Merkmalen wie dem Alter vorgenommen wurde, sondern aufgrund einer differenzierten Einschätzung von Potenzialen und Arbeitsmarktnähe, wie sie nur durch intensive Arbeit mit der Zielgruppe gewonnen werden kann.

Der hohe Anteil von allein Lebenden im Bundesprogramm insgesamt wurde bereits hervorgehoben; besonders hoch ist er bei den männlichen Teilnehmern im Finanzierungsmodell C. Teilnehmende des Finanzierungsmodells C treffen sich seltener mit Freunden und Bekannten, ihr soziales Umfeld hat nach eigener Aussage weniger Interesse an ihrer beruflichen Situation, sie zeigen höhere Werte für Niedergeschlagenheit und Einsamkeit und sind weniger davon überzeugt, gebraucht zu werden. Die Teilnehmenden im Finanzierungsmodell C sind deutlich stärker vom Verlust zeitlicher Strukturierung betroffen. Der Anteil von Personen mit vermittlungsrelevanten gesundheitlichen Einschränkungen ist höher, wiederum vor allem bei Männern, psychische und Suchtprobleme sind häufiger, und die Konzessionsbereitschaft bezüglich der Bedingungen einer Arbeitsaufnahme ist niedriger. Die für eine Arbeitsaufnahme vor allem im ländlichen Raum oft kritische individuelle räumliche Mobilität (Kfz-Besitz) ist im Finanzierungsmodell C noch deutlich seltener gegeben als im Finanzierungsmodell A/B; auch der Führerscheinbesitz ist seltener.

Vor diesem Hintergrund kann es nicht überraschen, dass die Integrationsquoten im Finanzierungsmodell C niedriger sind, dass die Nachhaltigkeit dieser Integrationen seltener gegeben ist, dass sie seltener aus dem Leistungsbezug führen und dass daher die gesamtfiskalische Bilanz des Finanzierungsmodells C deutlich negativ ausfällt. Zu denken geben sollten aber Befunde aus der telefonischen Befragung: Während Integrierte aus dem Finanzierungsmodell A/B im Zeitverlauf bezüglich ihrer Erwerbstätigkeit zufriedener und optimistischer werden, zeigen Integrierte aus dem Finanzierungsmodell C in mehreren Dimensionen gegenläufige Tendenzen. Ihre Prognose für einen dauerhaften Verbleib in Erwerbstätigkeit ist daher ungünstiger. Es könnte sein, dass es einen gewissen Anteil an „erwerbsfähigen“ Leistungsberechtigten gibt, für die Erwerbsarbeit – oder Erwerbsarbeit im allgemeinen Arbeitsmarkt – keine Lösung mit Perspektive ist. Die Definition der abrechnungsrelevanten Zielgrößen im Finanzierungsmodell C antizipiert das ja auch insofern, als vor allem Aktivierungen honoriert werden, und es konnte gezeigt werden, dass die Teilnehmenden aus dem Finanzierungsmodell C auf diese Aktivierung mit ähnlichen Verbesserungen ihrer subjektiven Befindlichkeit reagierten wie diejenigen aus dem Finanzierungsmodell A/B. Offen bleibt dabei jedoch, was Inhalt und Ziel einer Aktivierung ist, die nicht letztlich auf Erwerbstätigkeit zielt.

Auch die Untersuchung des Zusammenhangs von Konzepten und Strategien der Grundsicherungsstellen und den Ergebnissen führt zu dem Schluss, dass die Vorgehensweisen zu differenzieren sind: Im Finanzierungsmodell C wurde die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden am wirksamsten von solchen Grundsicherungsstellen gefördert, die die Teilnahme verpflichtend und sanktionsbewehrt gestalteten, die Teilnahmedauer von vornherein festlegen und häufig „aufsuchende Arbeit“ einsetzen, d. h. sich nicht allein auf „Komm-Strategien“ verlassen.

Die Ergebnisse werden durchgängig nach dem Finanzierungsmodell differenziert; eigenständige Abschnitte zum Finanzierungsmodell C finden sich in Abschnitt 4.4.3 (S. 81), Abschnitt 5.4.3 (S. 141), Unterkapitel 6.4 (S. 215ff.) sowie im Unterkapitel 8.4 (S. 264).

Methodische Hinweise zu den Grenzen dieser Evaluation

Aufgrund unzureichender Abgrenzung zwischen Bundesprogramm und Regelgeschäft bleiben Ergebnis-, Wirkungs- und Effizienzanalyse mit Unsicherheiten behaftet. Auf der Ausgabenseite können wir zwar davon ausgehen, dass Mittel aus dem Eingliederungstitel, die für die Förderung von Teilnehmenden des Bundesprogramms verwandt wurden, weitgehend korrekt als Ausgaben zusätzlich zu den Programmmitteln berichtet wurden. Umgekehrt können wir aber nicht feststellen, in welchem Maße Eingliederungen durch Regelinstrumente, die in den Eingliederungsbilanzen für die Altersgruppe 50plus berichtet wurden, von Teilnehmenden des Bundesprogramms getrieben worden sind, die gleichzeitig eine Regelförderung erhielten.

Auf der Ergebnisseite können wir zwar die Größenordnung der im Programm-Monitoring berichteten Integrationen von Personen, die als Teilnehmende gemeldet wurden, auf individueller Ebene in den Prozessdaten der Beschäftigungsstatistik weitgehend verifizieren. Für einen beträchtlichen Teil der betreffenden Personen fehlen jedoch Aktivierungsinformationen, oder sie wurden von Grundsicherungsstellen betreut, deren Aktivierungsinformationen generell als unplausibel bewertet werden mussten. Ein Teil der Integrationen erfolgte in so enger zeitlicher Folge zum berichteten Beginn der Teilnahme, dass allein aufgrund des fehlenden zeitlichen Abstands Zweifel angebracht sind, ob diese Personen wirklich eine Förderung im Rahmen des Bundesprogramms erhalten haben. Soweit es sich bei diesen „Sofort-Integrationen“ um Ankündigungseffekte gehandelt haben sollte (angesichts der Aussicht auf Aktivierung nehmen Betroffene eine Beschäftigung auf oder legalisieren eine vorhandene Beschäftigung), kann man sie als eine besondere Form der Wirkung des Programms betrachten. Es ist aber auch nicht gänzlich auszuschließen, dass manche Grundsicherungsstellen Personen aus der Zielgruppe, deren Arbeitsaufnahme unabhängig vom Bundesprogramm bevorstand, als Teilnehmende gemeldet haben, um ihre Zielvereinbarungen zu erfüllen. Diese Fälle wurden zwar bei der Ergebnisbeschreibung konsequent ausgeschlossen, weshalb dieser Teil der Analyse in konservativer Weise mit deutlich weniger Integrationsfällen arbeitet als in der summarischen Aktivierungs- und Integrationsstatistik angegeben. Etwaige „Mitnahmen“ der Programm-Umsetzer bei mit dem Bundesprogramm nicht wirklich in Zusammenhang stehenden Integrationen könnten jedoch einen Teil der Ergebnisse des *Matching*-Ansatzes der Wirkungsanalyse verzerren, da hierdurch Personen als Teilneh-

mende identifiziert werden, die in Wahrheit kein *Treatment* im Rahmen des Bundesprogramms erhalten haben. Lediglich der DvD-Ansatz der Wirkungsanalyse bleibt von derartigen Effekten unbeeinflusst, da Grundsicherungsstellen, solange sie nicht an einem Beschäftigungspakt beteiligt waren, weder Veranlassung noch Möglichkeit hatten, Integrationen aus dem Regelgeschäft auf das Erfolgskonto des Bundesprogramms zu buchen.

Handlungsempfehlungen

Entgegen dem, was möglicher Weise die Erwartungen der Akteure bei der Initiierung des Bundesprogramms waren, hat das Programm aus unserer Sicht nicht zu altersspezifischen Innovationen des Instrumentariums der aktiven Arbeitsförderung geführt. Zwar wurden mit den Themen „Gesundheit“, „räumliche Mobilität“ und „Förderung der sozialen Kompetenzen“ Probleme angesprochen, die für die Altersgruppe ab 50 Jahren relevant sind, aber man wird nicht behaupten können, dass Gesundheitsprobleme, Schwierigkeiten beim Erreichen eines möglichen Arbeitsplatzes oder Behinderung einer erfolgreichen Arbeitsuche und bei der Integration in einen Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes durch Einschränkungen der Sozialkompetenz nicht auch bei jüngeren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine Rolle spielen oder dass die inzwischen oft als „*Coaching*“ bezeichnete intensive Beratung und Begleitung von Arbeitsuchenden nur bei Älteren notwendig, sinnvoll oder wirksam sei. Deshalb sind unsere Handlungsempfehlungen nicht altersspezifisch.

Förderung weiterer zielgruppenspezifischer Bundesprogramme

Wir empfehlen, die Steuerungslogik des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ mit ihren Kernelementen

- freiwillige Beteiligung der Jobcenter aufgrund eines Konzeptionswettbewerbs
- Mittelzuweisung aufgrund von Zielvereinbarungen
- Freiheit der Jobcenter in der Mittelverwendung
- Verpflichtung zur Kooperation in selbst gewählten Verbänden
- Koordination, Moderation und fachliche Begleitung durch einen Dienstleister

auf andere Handlungsfelder und Zielgruppen zu übertragen, d. h. weitere ähnliche Bundesprogramme zu starten.

Wir sehen in der Kampagne-artigen Differenz solcher Programme zum Regelgeschäft ein Element der Auflockerung von Routinen, der Organisationsentwicklung und der Netzwerkbildung vor Ort. Dabei sollte in Zukunft die flächendeckende Ausbreitung solcher Bundesprogramme gerade eher nicht angestrebt werden. Vielmehr könnten bis zu drei solcher Programme zeitversetzt gestartet werden und dann zeitweilig parallel laufen; kleine Grundsicherungsstellen beteiligen sich dann vielleicht an einem, größere an zweien.

Übertragung auf die Steuerung in der Regelförderung

Wesentlich weiter reichend wäre der Ansatz, die Steuerung der aktiven Arbeitsförderung im Rechtskreis des SGB II insgesamt auf die im Bundesprogramm erprobte Logik umzustellen. Das würde bedeuten,

- die Zuweisung von Eingliederungsmitteln ganz oder teilweise an die Zielvereinbarungen statt an die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu koppeln
- die Verwendung dieser Mittel im Rahmen der allgemeinen Zweckbestimmung aktiver Arbeitsförderung freizugeben
- die Personalkosten für die Fachkräfte in Beratung, Vermittlung, Fallmanagement usw. ganz oder teilweise aus dem Verwaltungshaushalt in die im Rahmen von Zielvereinbarungen zu vergebenden Eingliederungsmittel zu überführen
- die gesetzliche Definition von „Instrumenten“ der aktiven Arbeitsförderung auf grundlegende Erlaubnistatbestände für die Interventionen der Jobcenter zurückzuführen (z. B. „zeitlich begrenzte Zahlungen an Arbeitgeber zur Förderung der Einstellung von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen“ statt der gesetzlichen Festlegung von Einzelheiten eines „Eingliederungszuschuss“)
- durch Elemente eines zeitlich gleitenden „Passiv-Aktiv-Transfers“ den Jobcentern Anreize für Integrationserfolge zu geben
- Formen des professionellen Austausches und des Ideen-, Leistungs- und Qualitätswettbewerbs über die Grenzen der beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung im SGB II hinweg zu entwickeln und zu pflegen.

Arbeitsförderung als integrationswirksame soziale Dienstleistung

Die Erfahrungen des Bundesprogramms zeigen, dass die Relation von Mitteleinsatz und Integrationserfolg günstiger wird, wenn der Schwerpunkt des Mitteleinsatzes auf die Erbringung professioneller und komplexer sozialer Dienstleistungen statt auf Geldleistungen an Arbeitgeber (einschließlich Beschäftigung schaffender Maßnahmen) oder an Hilfebedürftige gelegt wird. Die vorstehend beschriebene Übertragung der Steuerungslogik des Bundesprogramms auf die Regelförderung würde voraussichtlich dazu führen, dass diese Erfahrung im Sinne einer möglichst hohen Zielerreichung berücksichtigt wird; wer sie nicht berücksichtigt, erreicht vereinbarte Ziele nicht und erhält in der Folge weniger Mittel. Aber natürlich ist es auch ohne eine solche grundlegende Reform der Mittelzuweisung und Zielsteuerung im SGB II möglich, den Einsatz von Personal im Bereich der integrationsförderlichen Dienstleistungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu steigern, sei es durch Steigerung oder Umschichtung von Verwaltungskosten, sei es durch verstärkten Einsatz von Dritten über Instrumente wie vor allem die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III. Allerdings sind wir der Ansicht, dass der vorstehend skizzierte Regelungsmechanismus unter den Bedingungen der komplexen Governance des SGB II mit größerer Sicherheit zu dem gewünschten Ergebnis führt.

Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen mit dem Finanzierungsmodell C („Impuls 50plus“)

Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass auch ältere Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen auf die Programmteilnahme mit Verbesserungen bei den Indikatoren zur Lebenszufriedenheit und sozialen Teilhabe reagieren. Auch bei dieser sehr arbeitsmarktfernen Gruppe sind Integrationen im allgemeinen Arbeitsmarkt in gewissem Umfange möglich – wobei nicht klar ist, ob der deutliche Abstand zum Finanzierungsmodell A/B allein durch die Eigenschaften der Zielgruppe oder auch durch die technische Ausgestaltung des Finanzierungsmodells C (Deckelung der Vergütung für Integrationen auf 10 Prozent der Teilnahmen) verursacht ist. Eindeutig ist dagegen, dass die Nachhaltigkeit der Integrationen bei dieser Zielgruppe geringer ist, dass die Verbleibsprognosen aufgrund der subjektiven Reaktionen auf die Erfahrung der Erwerbstätigkeit ungünstiger sind, und dass die individuelle Erwerbskapazität in aller Regel für ein Verlassen des Leistungsbezugs nicht ausreicht. Deshalb ist bei dieser besonders arbeitsmarktfernen und in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkten Zielgruppe eine gesamtfiskalisch positive Bilanz der Aktivierung für den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht erreichbar.

Die hieraus zu ziehende Schlussfolgerung ist nur politisch und ethisch, nicht wissenschaftlich begründbar. Als Optionen, die ggf. auch differenziert für unterschiedliche Teile der Zielgruppe zur Verfügung stehen, sind zu nennen:

- (1) Ausnahme von der Aktivierung, „passive“ Versorgung, evtl. in einem anderen Leistungssystem als der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“;
- (2) soziale „Aktivierung zur Teilhabe“ ohne Anspruch der Erwerbsintegration (wofür allerdings bisher in Deutschland keine entwickelten Konzepte vorliegen);
- (3) Simulation der Erwerbsintegration als dem in der Arbeitsgesellschaft zentralen Mechanismus gesellschaftlicher Teilhabe durch mehr oder weniger dauerhaft geförderte Beschäftigung, zumindest für Personen mit wirtschaftlich verwertbarem Restleistungsvermögen, im Rahmen eines „sozialen Arbeitsmarktes“ auf der instrumentellen Grundlage des neu gefassten § 16e SGB II.

Mehr Aufmerksamkeit für die Evaluierbarkeit arbeitsmarktpolitischer Programme und Maßnahmen

Die Erfahrungen bei der Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ sind exemplarisch für die noch unvollständige Umsetzung des Grundgedankens, die Evidenzbasierung von politischen Entscheidungen zumindest zu *ermöglichen*. Zwar sind die gesetzlichen und die darauf basierenden datentechnischen Voraussetzungen der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsforschung in Deutschland als gut bis sehr gut zu bezeichnen. Bei Gesetzesänderungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik oder bei der Implementation arbeitsmarktpolitischer Programme wird jedoch fast durchgängig versäumt, die Voraussetzungen ihrer Evaluierbarkeit zu sichern, auch wenn Evaluationen – oft in unrealistisch kurzer Frist – vorgesehen werden. Dieses betrifft u. a. die klare Definition von Zielen und Zielgruppe, die Aussparung einer zufällig zusammengesetzten Kontrollgruppe (oder zumindest die Ermöglichung eines Zeitvergleichs durch einen klaren Schnitt zwischen „vor“ und „nach“ der Reform), die eindeutige Identifikation der

Teilnehmenden einer Förderung und die exakte Erfassung der Förderung selbst, das Vorausdenken der datenschutzrechtlichen Anforderungen und des Zeitbedarfs für den Genehmigungsprozess, sowie die differenzierte und – bei Kombination mehrerer Quellen der Förderung – trennscharfe Erfassung der Kosten als Voraussetzung für Effizienzanalysen, sofern diese gewünscht sind. Darüber hinaus sollte vermieden werden, dass für die gleiche Zielgruppe relevante Änderungen so kurzzeitig nach der zu evaluierenden Änderung erfolgen, dass sie in die Zeiträume zur Beobachtung ihrer Wirkungen fallen.

Die ausführliche Darstellung der Handlungsoptionen findet sich in Kapitel 8, ab Seite 261.