



Europäischer Sozialfonds

*Evaluation der Förderaktion 9.1
„Qualifizierung von Arbeitslosen“
Abschlussbericht*

Perspektiven in Bayern – Perspektiven in Europa



Europäischer Sozialfonds

Bayern 2014-2020

Evaluation der „Qualifizierung von Arbeitslosen“ (FA 9.1)

Perspektiven in Bayern – Perspektiven in Europa

Version: 1.0

Stand: 17.3.2025



Verwaltungsbehörde ESF in Bayern
im Bayerischen Staatsministerium für
Familie, Arbeit und Soziales (StMAS)

Winzererstraße 9
80797 München

INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



Autoren/innen: Dr. Jenny Bennett, Thorben Frie, Georg Kalvelage, Vera Maier, Maik Oliver Mielenz, Dr. Katja Seidel, Isabell Skrzeba und Hans Verbeek

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
Weinsbergstraße 190
50825 Köln

<https://www.isg-institut.de>

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	ii
Abbildungsverzeichnis	iii
Tabellenverzeichnis	iv
1. Einleitung	1
2. Methoden der Evaluation	2
3. Programmlogik	4
4. Arbeitslosigkeit & Armutsgefährdung	8
4.1 Arbeitslosigkeit	8
4.2 Grundsicherung	11
4.3 Armutsgefährdung	13
4.4 Förderbestände im SGB II	15
4.5 Fazit	16
5. Beschäftigungsfähigkeit als Konzept	18
6. Umsetzung und ESF-Indikatoren	22
7. Ergebnisse der Primärerhebungen	28
7.1 Zielgruppen	28
7.2 Inhalte der Projekte	30
7.3 Organisation der Projekte	32
7.4 Kooperationspartner	32
7.5 Betriebspraktika aus der Perspektive der Träger	33
7.6 Projektergebnisse und Bewertung	36
8. Kontrafaktische Wirkungsanalyse	40
8.1 Ziele und Annahmen einer kontrafaktischen Wirkungsanalyse	40
8.2 Datenbasis: Integrierte Erwerbsbiografien der Bundesagentur für Arbeit	40
8.3 Matching: Identifikation der Teilnehmenden- und der Kontrollgruppe	41
8.4 Beschreibung der Ergebnisgrößen	42
8.5 Kausale Effekte der Maßnahme: Haupteffekte	43
8.6 Kausale Effekte: Integration in Beschäftigung nach Subgruppen	45
9. Fazit & Handlungsempfehlungen	47
Literaturverzeichnis	53

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Darstellung der Programmlogik von Förderaktion 9.1.....	5
Abbildung 2: Arbeitslosen- und Förderbestände im SGB II in Bayern, Dezember 2019-2023.....	16
Abbildung 3: Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit	20
Abbildung 4: Anzahl der Projekte nach Jahren, 2015-2022.....	22
Abbildung 5: Ausgewählte Merkmale der Teilnehmenden im Zeitverlauf, 2015-2021.....	25
Abbildung 6: Teilnehmendenaustritte im Zeitverlauf, 2015-2021	26
Abbildung 7: Zielgruppenspezifische Förderung in den Projekten	28
Abbildung 8: Vermittlungshemmnisse der Teilnehmenden	29
Abbildung 9: Berufliche Qualifizierungen.....	30
Abbildung 10: Instrumente der sozialpädagogischen Betreuung – Angebot und Inanspruchnahme	31
Abbildung 11: Intensität der Unterstützung durch die jeweiligen Kooperationspartner	33
Abbildung 12: Gewinnung privatwirtschaftlicher Unternehmen für Betriebspraktika	34
Abbildung 13: Nutzen von Betriebspraktika aus Sicht der Projektträger	35
Abbildung 14: Beitrag zur Überwindung der Vermittlungshemmnisse.....	36
Abbildung 15: Bewertung des Projekts anhand von Aussagen	37
Abbildung 16: Aspekte einer erfolgreichen Integration in Beschäftigung.....	38
Abbildung 17: Gründe für vorzeitige Austritte aus der Maßnahme	39
Abbildung 18: Deskriptiver Verlauf der drei Ergebnisgrößen nach dem Maßnahmeneintritt	42
Abbildung 19: Durchschnittlicher Effekt der Maßnahme auf drei Ergebnisgrößen.....	44
Abbildung 20: Durchschnittlicher Effekt der Maßnahme auf die Integration in sv-Beschäftigung nach Geschlecht	45
Abbildung 21: Durchschnittlicher Effekt der Maßnahme auf die Integration in sv-Beschäftigung nach Staatsangehörigkeit	46

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Arbeitslosenbestand und -quote in Bayern, 2019-2023	9
Tabelle 2: Kurz- und Langzeitarbeitslose in Bayern nach sozio-demografischen Merkmalen, 2023	10
Tabelle 3: Bedarfsgemeinschaften und Leistungsberechtigte, 2019-23.....	13
Tabelle 4: Armutsgefährdung in Bayern nach sozio-demografischen Merkmalen, 2021-2023.....	14
Tabelle 5: Armutsgefährdung in Bayern nach Haushaltstyp, 2021-2023	15
Tabelle 6: Bewilligte und ausgezahlte Mittel der Förderaktion 9.1.....	23
Tabelle 7: Merkmale der Teilnehmenden in der Förderaktio 9.1.....	24
Tabelle 8: Teilnehmendenaustritte der Förderaktion 9.1	25
Tabelle 9: Ergebnisindikatoren der Förderaktion 9.1	26

1. Einleitung

Arbeitslosigkeit und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit sind zentrale gesellschafts- und wirtschaftspolitische Herausforderungen. Die Integration von Langzeitarbeitslosen in Beschäftigung ist wichtig, um Chancengleichheit zu fördern, Armut zu verhindern und Arbeitskräfte zu gewinnen.

Langzeitarbeitslose weisen jedoch häufig multiple Vermittlungshemmnisse auf, die ihre Chancen auf einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt deutlich verringern. Zu diesen Hemmnissen zählen unter anderem geringe Qualifikationen, gesundheitliche Einschränkungen, familiäre Verpflichtungen oder psychische Belastungen. Unabhängig von konjunkturellen Schwankungen sind vor allem Ältere, Alleinerziehende, Geringqualifizierte und Menschen mit Migrationshintergrund betroffen. Es bedarf daher gezielter Fördermaßnahmen zur Stabilisierung und Qualifizierung der Betroffenen vor der Integration in den Arbeitsmarkt.

Mit dem vorliegenden Bericht wird die Evaluation der Förderaktion 9.1 „Qualifizierung von Arbeitslosen“ des Europäischen Sozialfonds (ESF) in Bayern für die Förderperiode 2014-2020 abgeschlossen. Die Förderaktion 9.1 richtete sich an Langzeitarbeitslose und Grundsicherungsbeziehende mit dem Ziel, deren Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern. Die Maßnahmen kombinierten fachliche Qualifizierungsbausteine mit sozialpädagogischer Begleitung, um den individuellen Bedürfnissen der Teilnehmenden gerecht zu werden und Vermittlungshemmnisse abzubauen. Darüber hinaus wurden Betriebspraktika gefördert, um den Teilnehmenden praktische Erfahrungen zu vermitteln und ihnen den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Grundlage der als theoriegeleitete Wirkungsanalyse konzipierten Evaluation ist eine Programmlogik, die die Förderaktion 9.1 in eine Kausalkette von Inputs über Maßnahmen, Outputs und Outcomes bis hin zu Impacts gliedert. Diese Ebenen wurden mit qualitativen und quantitativen Methoden evaluiert. Dazu gehörten leitfadengestützte Interviews, Fallstudien, standardisierte Befragungen und eine kontrafaktische Wirkungsanalyse mit Kontrollgruppenansatz. Untersucht wurde u.a., welche spezifischen Zielgruppen erreicht wurden, welche Vermittlungshemmnisse diese aufwiesen, welche Qualifizierungsinhalte angeboten wurden, wie die sozialpädagogische Betreuung eingesetzt wurde, wie die Betriebspraktika organisiert waren, ob genügend Teilnehmende erreicht wurden, ob Vermittlungshemmnisse abgebaut und Qualifizierungen nachgeholt werden konnten, ob die Beschäftigungsfähigkeit erhöht werden konnte und schließlich, welchen Beitrag die Maßnahmen zur Integration in Beschäftigung leisten konnten.

Der vorliegende Bericht enthält die Synthese der Ergebnisse der programmbegleitenden Evaluation für die gesamte Förderperiode 2014-2020. Vorläufige Ergebnisse mit eher qualitativ-explorativem Charakter wurden bereits früher berichtet (Bennett 2017; Bennett et al. 2020). Der vorliegende Bericht stellt eine Aktualisierung und Erweiterung der beiden Zwischenberichte dar. Ergänzt wurden vor allem die endgültigen Förderdaten sowie die aktualisierten Ergebnisse der Primärerhebungen und der Wirkungsanalyse mit Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Nach einer Darstellung der Methodik der Evaluation in Kapitel 2 wird in Kapitel 3 die Programmlogik der Fördermaßnahme 9.1 erläutert. Kapitel 4 gibt einen Überblick über zentrale Arbeitsmarktindikatoren für Bayern, um die Fördermaßnahme in den sozioökonomischen Kontext einzuordnen. Kapitel 5 beschreibt das theoretische Konzept der Beschäftigungsfähigkeit, das der Fördermaßnahme zugrunde liegt. Der finanzielle und materielle Umsetzungsstand wird in Kapitel 6 dargestellt. Die Ergebnisse der Evaluation werden in Kapitel 7 dargestellt, während die Wirkungsanalysen in Kapitel 8 ausführlich behandelt werden. Abschließend werden in Kapitel 9 die Ergebnisse zusammengefasst und Handlungsempfehlungen abgeleitet.

2. Methoden der Evaluation

Für die Evaluierung der Förderaktion 9.1 wurden sowohl quantitative als auch qualitative Methoden eingesetzt. Die Kombination verschiedener Erhebungs- und Auswertungsmethoden (Triangulation) ermöglicht es, den gleichen Gegenstand aus verschiedenen Perspektiven und mit unterschiedlichen methodischen Schwerpunkten zu untersuchen. Dadurch können vertiefte Erkenntnisse gewonnen werden, die bei Anwendung nur einer Methode möglicherweise verborgen geblieben wären. Die Auswertungen basieren sowohl auf Sekundärdaten als auch auf selbst erhobenen Primärdaten. Die Datenquellen und Erhebungsmethoden werden im Folgenden kurz dargestellt.

Zu den Sekundärdaten, die nicht direkt durch das ISG erhoben wurden, zählen die Monitoringdaten des ESF Bayern 2014, Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit (BA), sozioökonomische Daten der amtlichen Statistik sowie förderrelevante Dokumente. Letztere dienen der Bewertung und Einbettung der Fördermaßnahme 9.1 in den Förderkontext. Zu den förderrelevanten Dokumenten zählen insbesondere das ESF-OP Bayern (StMAS 2021) und die Förderrichtlinien (StMAS 2017, StMAS 2019). Ein weiterer Bestandteil der Evaluation war die Auswertung der ESF-Monitoringdaten. Diese enthalten wichtige Informationen zum materiellen und finanziellen Umsetzungsstand sowie zu den Ergebnissen der Förderung (vgl. Kapitel 6). Darüber hinaus wurden die Monitoringdaten mit Prozessdaten der BA verknüpft, um Aussagen zur Wirksamkeit der Fördermaßnahme 9.1 treffen zu können (vgl. Kapitel 8). Zur Einordnung des Förderbedarfs wurden zudem sozioökonomische Rahmenbedingungen und aktuelle Forschungsergebnisse zum Konzept der Beschäftigungsfähigkeit ausgewertet (vgl. Kapitel 4 und Kapitel 5). Die aus förderrelevanten Dokumenten und Experteninterviews gewonnenen Informationen dienen sowohl der Entwicklung der Förderprogrammlogik (vgl. Kapitel 3) als auch der Konzeption der Erhebungsinstrumente (vgl. Kapitel 7).

Zu den Primärdaten, die durch das ISG erhoben wurden, zählen standardisierte Befragungen von Projektträgern und Praktikumsbetrieben sowie leitfadengestützte Interviews mit Experten/innen der Förderung und Praktikumsbetrieben und drei Fallstudien. Im Folgenden werden die einzelnen Erhebungsmethoden, ihre Zielsetzungen sowie die zugrunde liegenden Stichproben näher beschrieben.

Leitfadengestützte Experteninterviews

Zwischen Juni 2015 und Januar 2016 wurden zwei explorative Interviews mit den an der Planung und Umsetzung beteiligten Akteuren durchgeführt. Die Interviews wurden jeweils mit einem Programmverantwortlichen des StMAS und einem Vertreter der Regionaldirektion geführt. Ziel der Expertengespräche war es, einen vertieften Einblick in die Förderung zu erhalten, die Prozesse des Förderprogramms besser zu verstehen, Herausforderungen bei der Umsetzung aus verschiedenen Blickwinkeln zu betrachten und Hypothesen über Wirkungszusammenhänge zu generieren. Die Erkenntnisse flossen vor allem in die Weiterentwicklung der Programmlogik ein. Die Interviews wurden aufgezeichnet und anschließend protokolliert.

Standardisierte Befragung der Projektträger

Die Projektträgerbefragung wurde in drei Wellen durchgeführt. Die erste Welle fand 2016 statt, die zweite 2019 und die dritte 2022. In jeder Welle wurden die Projektträger der Projekte, die bis dahin begonnen wurden, kontaktiert. Es wurde darauf geachtet, dass es in jeder Erhebung keine identischen Vorgänger- und Folgeprojekte gab. Die Anzahl der Träger hat sich zwischen den Wellen geändert, weil es Unterschiede bei der Förderung gab. Weil es verschiedene Projekte gab, hat man die Projektträger gebeten, für jedes Projekt einzeln zu befragen.

Der Rücklauf variierte zwischen den drei Wellen zwischen 67 % und 83 %, ist aber insgesamt als sehr zufriedenstellend einzuschätzen (vgl. Wu et al. 2022). Trotz des teils identischen Trägerpersonals, das den Fragebogen beantwortete, wurden alle Antworten gepoolt, um die Fallzahlbasis zu erhöhen. Über alle Wellen hinweg liegen 134 gültige Antworten vor (2016: n = 39, 2019: n = 64, 2022: n = 31). Aufgrund der eher niedrigen absoluten Fallzahlen werden Unterschiede zwischen den Wellen nur bei sehr deutlichen Unterschieden aufgegriffen, ansonsten wird ein aggregierter Gesamtwert ausgewiesen. Die Befragung sollte zeigen, welcher Personenkreis an den Projekten teilnahm, was im Zuge der Projekte umgesetzt wurde und wie dies organisiert war. Außerdem sollten die Projektträger die Ergebnisse der Förderung bewerten. Die Befragung wurde

von den für das Projekt zuständigen Personen beantwortet. In 47 % der Fälle waren es Männer und in 53 % Frauen. Die Befragten waren im Durchschnitt 48,2 Jahre alt, zwischen 26 und 64 Jahre alt. 67 % der Befragten waren in der Projektleitung oder im Projektmanagement tätig, 28 % in der sozialpädagogischen Betreuung. Die anderen Befragten hatten Aufgaben wie die berufliche Qualifizierung der Teilnehmenden oder die Projektabwicklung und -koordination. Die Befragten hatten im Durchschnitt 16 Jahre Erfahrung damit, Langzeitarbeitslose zu fördern (Minimum: 1 Jahr; Maximum: 35 Jahre).

Standardisierte Befragung der Praktikumsbetriebe

Im Rahmen der ersten Befragungswelle im Jahr 2016 wurden die Projektträger gebeten, die Kontaktdaten der Praktikumsbetriebe zu übermitteln, die mindestens einen Praktikumsplatz für Teilnehmende bereitgestellt hatten. Die Rücklaufquote bezüglich der standardisierten Praktikumsbefragung belief sich auf lediglich 41 Betriebe. Aufgrund der geringen Resonanz und der Konzentration auf wenige Projekte und Projektträger sind die Ergebnisse nicht repräsentativ. Ziel der Befragung war die Erfassung der Motivation der Betriebe, einen Praktikumsplatz an Teilnehmende der Förderaktion 9.1 zu vergeben, sowie die Erlangung von Hinweisen zur Organisation. Darüber hinaus wurden die Betriebe gebeten, ihre Erfahrungen mit den Praktikanten/innen – insbesondere hinsichtlich ihrer Beschäftigungsfähigkeit – zu bewerten. Die detaillierten Ergebnisse der standardisierten Befragung der Praktikumsbetriebe sind im zweiten Evaluationszwischenbericht zur Aktion 9.1 (Bennett et al. 2020) dokumentiert.

Qualitative Befragung der Praktikumsbetriebe

Im Jahr 2019 wurden ergänzend zur standardisierten Befragung der Praktikumsbetriebe neun Interviews mit Praktikumsbetrieben durchgeführt. Die Interviews dienen primär der Klärung, für welche Tätigkeiten die Teilnehmenden innerhalb der Praktika eingesetzt wurden, wie die Betriebe die Leistungsfähigkeit der Teilnehmenden einschätzten und welche Faktoren für eine Anstellung von entscheidender Bedeutung waren. Darüber hinaus wurde der Zugang der Teilnehmenden zum Praktikumsbetrieb thematisiert. Die detaillierten Ergebnisse der qualitativen Befragungen der Praktikumsbetriebe sind im zweiten Evaluationszwischenbericht zur Aktion 9.1 (Bennett et al. 2020) dokumentiert.

Fallstudien

Das Hauptinteresse der Fallstudien bestand in der Beschreibung der durch die Projekte erreichten Teilnehmenden, der Organisationsstruktur der Projekte sowie der vermittelten Inhalte. Ein besonderes Augenmerk wurde auf die Betriebspraktika und deren Einbettung in den Förderkontext gelegt. Für die Analyse wurden insgesamt drei Projekte ausgewählt. Bei der Selektion wurde darauf geachtet, dass die Projekte hinsichtlich der Organisation der Qualifizierungsmodule und Praktikumsphasen differierten, jedoch typische Berufsbilder der Förderaktion 9.1 vermittelten. Zudem war es essentiell, dass die Projekte in verschiedenen Regierungsbezirken angesiedelt waren. Im Rahmen der drei Fallstudien wurden im Dezember 2018 insgesamt 22 Vor-Ort-Interviews durchgeführt, für die spezifische, strukturierte Interviewleitfäden erstellt wurden. Pro Projekt wurden die Projektleitung, ein/e Sozialpädagoge/in, ein/e Dozent/in sowie vier bis fünf Teilnehmende befragt. In zwei Bezirken wurden zudem ergänzende Interviews mit den zuständigen Vertreterinnen und Vertretern des Jobcenters durchgeführt. Die Transkriptionen wurden einer inhaltsanalytischen Auswertung unterzogen. Die detaillierten Ergebnisse der Fallstudien sind im zweiten Evaluationszwischenbericht zur Förderaktion 9.1 (vgl. Bennett et al. 2020) dokumentiert.

Kontrafaktische Wirkungsanalysen

Kontrafaktische Analysen ermöglichen die Berechnung kausaler Effekte. Die vorliegende Untersuchung widmet sich der Fragestellung, welche Konsequenzen sich für die Teilnehmenden ergeben hätten, wenn sie nicht an einem Projekt der Förderaktion 9.1 teilgenommen hätten. Im vorliegenden Evaluationsbericht werden der Übergang in Beschäftigung und der Verbleib im Leistungsbezug fokussiert. Die Analysen basieren auf den Prozessdaten der BA, die zu den sogenannten integrierten Erwerbsbiografien (IEB) zusammengefasst und mit den teilnehmerbezogenen Monitoringdaten aus ESF-Bavaria verknüpft wurden. Eine detaillierte Beschreibung der angewandten Methode sowie des Datensatzes findet sich – zusammen mit den Ergebnissen – in Kapitel 8.

3. Programmlogik

In der Förderperiode 2014-2020 sollte die Evaluation stärker als zuvor die Ergebnisse der einzelnen Förderaktionen berücksichtigen (vgl. VO (EU) 1303/2013). Daher kommt der Bewertung von Wirkungen eine größere Bedeutung zu. Im Fokus der Wirkungsevaluierung stehen die erzielten Veränderungen unter Berücksichtigung der Zusammenhänge, die im Rahmen von Implementationsstudien festgestellt wurden (vgl. StMAS 2015, S. 8). Somit werden die Analyse der Umsetzung und die Analyse der Wirkung nicht separat voneinander, sondern im Verhältnis zueinander vorgenommen.

Theoriebasierte Wirkungsanalysen sind in erster Linie qualitativer Natur. Im Fokus steht dabei die Analyse der Interventionslogik, um die Mechanismen von Veränderungen offenzulegen. Die Prämisse, von der bei dieser Untersuchung ausgegangen wird, ist, dass der Erfolg der Maßnahmen von den jeweils vorgelagerten Phasen abhängig ist. Ziel der Untersuchung ist es, die Faktoren, die den Erfolg einer Intervention bestimmen, zu identifizieren und zu verstehen, wie diese Faktoren den Erfolg beeinflussen. Auf der Grundlage des Operationellen Programms Bayern 2014-2020 (StMAS 2021), den Förderhinweisen für die Aktion 9.1 (StMAS 2017, StMAS 2019) sowie den Experteninterviews, die zu Beginn der Förderperiode geführt wurden, wurde ein theoretisches Modell entwickelt, das die Programmlogik der Aktion 9.1 darstellt. Die Programmlogik bildet die gewünschte Funktionslogik der FA 9.1 ab und dient als „Schablone“ zur Interpretation der Evaluationsergebnisse. Die Programmlogik wurde zu Beginn der Förderung erstellt und im Zuge der Förderumsetzung um die entsprechenden Förderanpassungen ergänzt.

Die Kategorien für die Darstellung der Programmlogik sind die für die Förderung bereitgestellten „Ressourcen/Inputs“, die im Zentrum der Durchführung stehenden „Aktivitäten/Maßnahmen“, die hierdurch unmittelbar induzierten „Outputs“, die bei der adressierten Fördergruppe identifizierbaren „Ergebnisse/Outcomes“ sowie die strukturellen und über die Zielgruppe hinausgehenden Veränderungen, zu denen die Förderung beitragen kann (Abbildung 1).

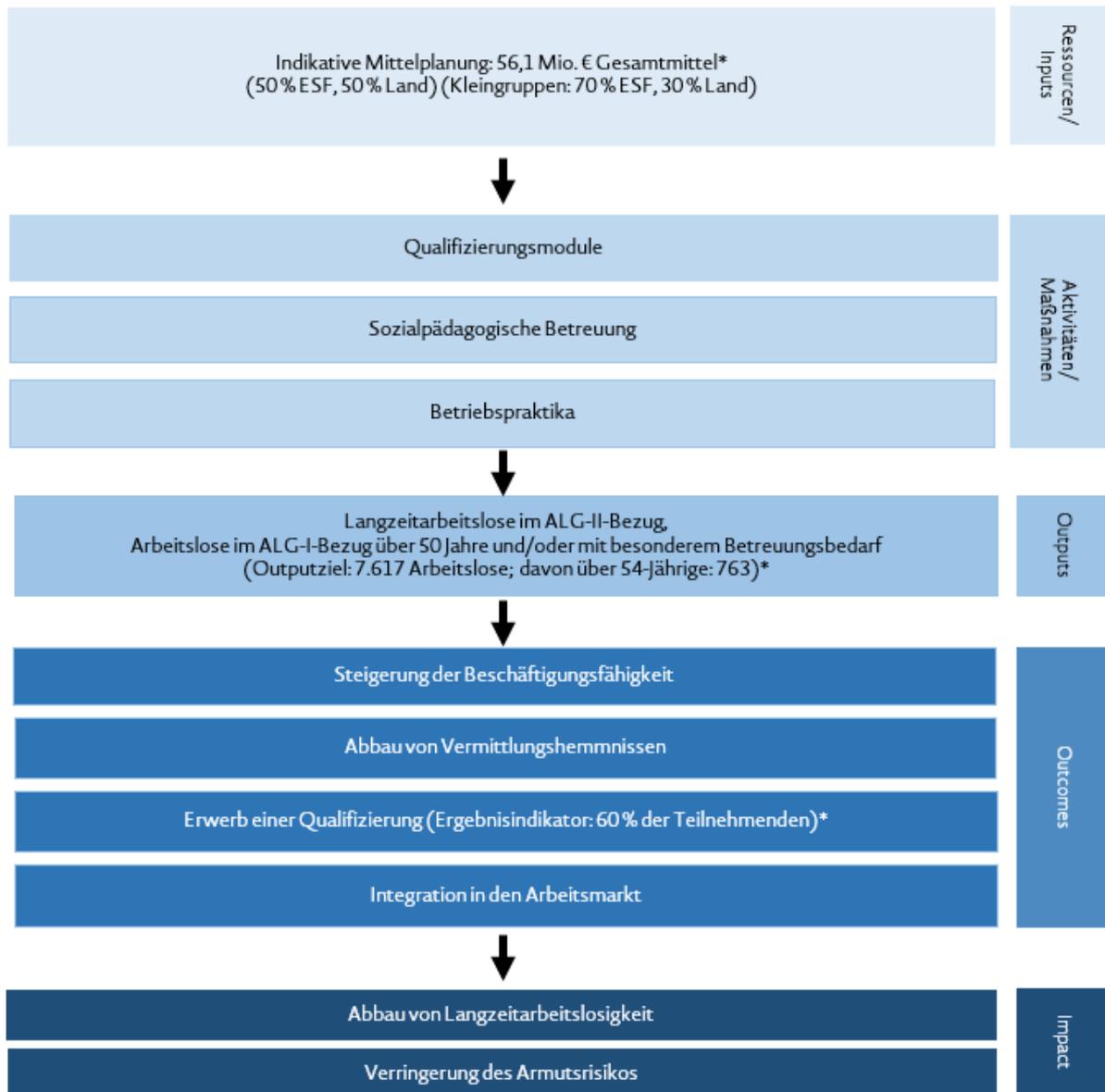
Im Folgenden werden die Programmlogik und die zugrunde liegenden Annahmen zur Wirkung erläutert.

Ressourcen/Inputs

Die zur Verfügung stehenden Ressourcen/Inputs stellen die Voraussetzung für die Gestaltung und Reichweite der Förderaktion dar. Insgesamt standen für die Förderaktion 956,1 Mio. Euro Gesamtmittel zur Verfügung. Das Budget wurde im Laufe der Förderperiode angepasst. Ursprünglich lag es mit 147,2 Mio. Euro Gesamtmitteln mehr als doppelt so hoch. Von diesen Mitteln wurden neben den Maßnahmen zur Qualifizierung von Arbeitslosen (Aktion 9.1) auch sozial innovative Projekte (Aktion 9.2) sowie spezifische Projekte für Personen mit Migrationshintergrund (Aktion 9.3) finanziert. Im Hinblick auf die finanzielle Mittelverteilung nahmen die Aktionen 9.2 und 9.3 im Vergleich zur Aktion 9.1 eine eher untergeordnete Rolle ein. Zunächst wurden 50 % der verfügbaren Mittel durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) bereitgestellt. Ab 2019 wurden 70 % in der Variante „Intensivbetreuung für Kleingruppen“ (StMAS 2019) kofinanziert. Die Kofinanzierung erfolgte über die passiven Leistungen des Jobcenters. Seit Juli 2020 mussten die Zuwendungsempfänger keine Eigenmittel einbringen.

Die Fördermaßnahme wurde aus der Förderperiode 2007-2013 mit geringfügigen Modifikationen fortgesetzt, sodass bereits Erfahrungswerte hinsichtlich der Implementierung und Steuerung vorlagen. Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode wurde die maximale Dauer der Maßnahme verkürzt. Diese Maßnahme wurde aus zwei Gründen ergriffen: Einerseits sollten die in der vorangegangenen Förderperiode verzeichneten erhöhten Abbruchquoten reduziert werden, da die Zielgruppe häufig nicht über das erforderliche Durchhaltevermögen für sehr langwierige Maßnahmen verfügt. Zweitens wurde die Maßnahmedauer verkürzt, was auf die Arbeitsmarktsituation zu diesem Zeitpunkt zurückzuführen ist. Diese war durch eine hohe Nachfrage gekennzeichnet und ermöglichte es Arbeitslosen, vergleichsweise schneller eine Beschäftigung zu finden. Darüber hinaus wurde das Abrechnungsverfahren durch den Einsatz zusätzlicher Pauschalen vereinfacht, um die Förderung für Projektträger attraktiver zu gestalten.

Abbildung 1: Darstellung der Programmlogik von Förderaktion 9.1



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an W.K. Kellogg Foundation (2004) auf Basis des Operationellen Programms (StMAS 2021), der Förderrichtlinien (StMAS 2017, StMAS 2019) und Experteninterviews.

* Die Angaben beziehen sich auf die gesamte Förderaktion 9, d. h. sie umfassen auch sozial innovative Projekte (Aktion 9.2) und Projekte, die sich spezifisch an Personen mit Migrationshintergrund richten (Aktion 9.3).

Aktivitäten/Maßnahmen

Die Projekte der Aktion 9.1 integrierten berufliche Qualifizierungsmaßnahmen mit sozialpädagogischer Begleitung, um eine bedarfsorientierte Herangehensweise zu gewährleisten. Im Fokus der Maßnahmen standen die beruflichen Qualifizierungsmodule gemäß der Berufsausbildungsvorbereitungs-Bescheinigungsverordnung (BAVBVO). Die Qualifizierung war auf den konkreten Bedarf des regionalen Arbeitsmarktes auszurichten. Die zuständige Instanz, in der Regel das jeweilige Jobcenter, hatte im Vorfeld die Aufgabe, die Angemessenheit der Qualifizierung zu bestätigen. Des Weiteren war vorgesehen, im Gegensatz zur vorherigen Förderperiode, zwei Module aus ein und demselben Berufsbild anzubieten. Zuvor war es möglich, dass die Module sich auf gänzlich unterschiedliche Berufsbilder konzentrierten. Die verstärkte Fokussierung auf ein spezifisches Berufsbild wurde mit einer verbesserten Arbeitsmarktchance der Beteiligten assoziiert.

Die Maßnahmen waren in der Regel auf eine Dauer von neun Monaten zu begrenzen und vorrangig in Vollzeit (mindestens 37 Unterrichtseinheiten à 45 Minuten pro Woche) durchzuführen. Die Durchführung von Teilzeitmaßnahmen war ausschließlich unter der Voraussetzung zulässig, dass das Jobcenter bestätigte, dass der Großteil der Teilnehmenden dem Arbeitsmarkt lediglich in Teilzeit zur Verfügung standen. Gemäß den geltenden Bestimmungen war die Durchführung von Teilzeitmaßnahmen ausschließlich unter der Voraussetzung zulässig, dass das zuständige Jobcenter die Mehrheit der Teilnehmenden als Personen bestätigte, die dem Arbeitsmarkt lediglich in Teilzeit zur Verfügung standen.

Die sozialpädagogische Betreuung während der Maßnahme nahm eine signifikante Rolle ein und grenzte sich somit auch von den regulären Maßnahmen der Jobcenter ab. In der Regel sind die Jobcenter aufgrund finanzieller Restriktionen nicht in der Lage, derart kostenintensive Maßnahmen umzusetzen. Die ESF-Förderung ermöglichte eine bedarfsgerechtere Unterstützung, insbesondere für arbeitsmarktferne Zielgruppen. Die sozialpädagogische Betreuung war dabei sowohl vom Umfang der Maßnahme als auch vom Profil der Teilnehmenden abhängig. Bei einer Vollzeitmaßnahme standen wöchentlich maximal 15 Stunden für die sozialpädagogische Betreuung zur Verfügung. Bei Teilzeitmaßnahmen ab 25 Unterrichtseinheiten pro Woche wurden zehn Stunden und bei Teilzeitmaßnahmen von 20 bis 24 Unterrichtseinheiten pro Woche jeweils acht Stunden zur Verfügung gestellt.

Einen weiteren essenziellen Bestandteil der Fördermaßnahme stellten Betriebspraktika dar. Ihr Ziel war die Vorbereitung der Teilnehmenden auf den Arbeitsmarkt sowie die Vermittlung praktischer Kenntnisse. Die Praktika wurden stets ohne Vergütung durchgeführt. Während der Praktika bestand die Möglichkeit einer fortgesetzten sozialpädagogischen Betreuung. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Betriebspraktika eine geeignete Maßnahme darstellten, um den Teilnehmenden den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Für die Betriebe eröffnete sich die Gelegenheit, potenzielle Mitarbeitende ohne Verpflichtungen im Betriebsalltag kennenzulernen. Die Teilnehmenden hatten die Gelegenheit, ihre beruflichen Fähigkeiten und Interessen zu erweitern und zu vertiefen.

Grundsätzlich bestand die Möglichkeit, die Projekte mit anderen Maßnahmen des Jobcenters zu kombinieren. ESF-Maßnahmen sind vielfach Bestandteil von sogenannten „Förderketten“ oder „Förderpyramiden“. In diesen Strukturen werden die Teilnehmenden schrittweise stabilisiert. In diesem Zusammenhang ist auch die Option zu berücksichtigen, die Maßnahme mit dem ESF-Bedarfsgemeinschaftscoaching (Förderaktion 10) zu kombinieren. Das Bedarfsgemeinschaftscoaching fand in diesem Fall als vorgeschaltete, sogenannte vorbereitende Maßnahme statt. Eine Kombination mit dem ESF-geförderten Langzeitarbeitslosenprogramm des Bundes ist hingegen als eher schwierig zu erachten, da hierbei unterschiedliche Zielgruppen adressiert wurden.

Infolge unzureichender Umsetzungszahlen wurden die Förderrichtlinien im Jahr 2019 modifiziert. Weil es aufgrund der positiven Arbeitsmarktentwicklung immer schwieriger wurde, ausreichend viele Teilnehmende für ein Projekt zu gewinnen, wurde zusätzlich zur bisherigen Förderung, eine „Intensivbetreuung“ in Kleingruppen mit 8 bis 10 Teilnehmenden ermöglicht. Diese Variante zeichnete sich außerdem durch eine kürzere Maßnahmendauer von vier bis sechs Monaten und eine intensivere sozialpädagogische Betreuung von bis zu 20 Wochenstunden aus (StMAS 2019). Außerdem musste in den Kleingruppen nur noch mindestens ein Modul aus einem anerkannten Berufsfeld absolviert werden. Praktika waren nicht mehr obligatorisch.

Output

Die Förderung richtete sich konkret an langzeitarbeitslose Teilnehmende und ALG-II-Bezieher/innen. Des Weiteren bestand die Möglichkeit der Förderung von Arbeitslosen mit ALG-I-Bezug, die das 50. Lebensjahr vollendet hatten, sowie von Arbeitslosen mit besonderem Betreuungsbedarf, der durch komplexe Problemlagen gekennzeichnet ist. Eine zwingende Voraussetzung war zudem der Nachweis ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache, um den Inhalten der Maßnahme folgen zu können. Ursprünglich wurde eine Gruppengröße von 15 bis 30 Personen pro Maßnahme angestrebt. Ab 2019 war außerdem die Förderung in Kleingruppen mit acht bis zehn Teilnehmenden möglich. Die Selektion der Teilnehmenden erfolgte durch die Jobcenter, abhängig von der Verfügbarkeit potenzieller Teilnehmender und der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Es ist anzunehmen, dass sich die Teilnehmenden hinsichtlich ihrer Förderbedarfe regional unterschieden. Insbesondere in kleineren Jobcentern in ländlichen Regionen kann eine weniger starke Beschränkung der Teilnehmendenselektion angenommen werden. Zur Abmilderung der Folgen der Corona-Pandemie wurde die Zielgruppe erweitert. Ab Juli 2020 konnten auch Personen an den Projekten der Aktion 9.1. teilnehmen, die erst seit vier Monaten arbeitslos waren.

Insgesamt sollten über die Förderaktion 97.617 Teilnehmende (ursprünglich 19.976) gefördert werden, wovon 763 (ursprünglich 2.000) über 54 Jahre alt sein sollten.¹ Grundsätzlich bestand die Möglichkeit, die Projekte auf konkrete Zielgruppen, wie zum Beispiel Ältere oder Frauen, auszurichten.

Ergebnisse/Outcomes

Im Ergebnis sollte die Förderung dazu führen, dass die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden gesteigert wird. Dies erfolgte in erster Linie durch die berufliche Qualifizierung sowie durch den Einsatz von Betriebspraktika. Ein weiteres Ziel war es, Vermittlungshemmnisse abzubauen, die in der persönlichen Lage der Teilnehmenden begründet waren. Gleichzeitig sollten die Teilnehmenden auch an ein geregeltes Alltagsleben herangeführt werden. Dies war Aufgabe der sozialpädagogischen Betreuung, die als Einzel- oder Gruppenbetreuung gestaltet werden konnte. Beide Ziele (Förderung der Beschäftigungsfähigkeit/Abbau von Vermittlungshemmnissen) waren somit konzeptionell voneinander getrennt. Es ist anzunehmen, dass die sozialpädagogische Betreuung bzw. damit verbunden der Abbau von Vermittlungshemmnissen umso schwieriger gelang, je heterogener die Gruppe der Teilnehmenden im Hinblick auf ihre individuellen Förderbedarfe ausfiel.

Entsprechend den Zielsetzungen des Operationellen Programms sollten gegen Ende der Maßnahme mindestens 60 % der Teilnehmenden eine Qualifizierung erlangt haben. Als Kriterium für die Prüfung galt die erfolgreiche Teilnahme an einer BAVBVO-Prüfung.

Darüber hinaus war die Integration der Teilnehmenden in den (ersten) Arbeitsmarkt ein wesentliches Ziel. Hierbei ist anzunehmen, dass Personen mit erfolgreicher BAVBVO-Prüfung sowie Personen, die besondere Fortschritte hinsichtlich der Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit oder des Abbaus von Vermittlungshemmnissen machten, größere Chancen hatten.

Die Förderung der bereichsübergreifenden Grundsätze war strategisch nur insofern berücksichtigt, als die Maßnahmen für alle Zielgruppen offenstanden und prinzipiell zielgruppenspezifische Projekte gefördert werden konnten. Direkte steuernde Eingriffe, zum Beispiel durch spezielle Förderaufrufe, waren nicht geplant.

Impact

Als langfristiges Ziel sollte die Förderaktion 9.1 dazu beitragen, die Langzeitarbeitslosigkeit in Bayern zu verringern. Damit einher ging auch eine Verringerung des Armutsrisikos.

¹ Inklusive der Förderaktionen 9.2 und 9.3.

4. Arbeitslosigkeit & Armutsgefährdung

Ein Überblick über die Förderbedarfe in Bayern wird durch Statistiken zur Arbeitslosigkeit, zu (erwerbsfähigen) SGB-II-Leistungsbeziehern sowie zur Armutsgefährdung und zum Fördergeschehen im SGB II gegeben. In der vorliegenden Untersuchung werden aufgrund des Abschlusses der Förderperiode im Jahr 2022 in einigen Fällen die Daten aus dem Jahr 2023 als jüngste Zahlen aufgeführt, obwohl bereits neuere Daten verfügbar sind.

4.1 Arbeitslosigkeit

Die Entwicklung des bayerischen Arbeitsmarktes in den vergangenen zehn Jahren war von einer gewissen Ambivalenz geprägt. So belief sich die Zahl der als arbeitslos registrierten Personen im Jahr 2014 auf knapp 265.000, während es im Jahr 2019 nur noch rund 212.000 waren (vgl. Tabelle 1). Dies entspricht einem Rückgang um 19,9 % bzw. 53.000 Personen (Bund: -21,8 %). Des Weiteren wurde im besagten Zeitraum ein Rückgang der Arbeitslosenquote, die sich auf alle zivilen Erwerbspersonen bezieht, beobachtet. Dieser Rückgang ist auf die positive Konjunktorentwicklung zurückzuführen und betrug einen Prozentpunkt, von 3,8 % auf 2,8 %.

Die Corona-Pandemie markierte im Jahr 2020 eine signifikante Wende in dieser positiven Entwicklung. Im ersten Pandemiejahr wurde ein signifikanter Anstieg der Arbeitslosigkeit verzeichnet, der sich insgesamt auf 29,8 % im Vergleich zum Vorjahr belief. Damit lag die Zahl der Arbeitslosen, die offiziell als arbeitslos registriert waren, bei etwa 275.000 Personen und übertraf die Arbeitslosenzahlen aus dem Jahr 2014 erheblich. Dieser Anstieg fiel stärker aus als der Bundesdurchschnitt, wo der Bestand von 2019 bis 2020 lediglich um 18,9 % wuchs. Zwar sank die Zahl in Bayern in den Folgejahren bis 2022 auf ca. 236.000 Personen, das vorpandemische Niveau wurde jedoch nicht erreicht.

Im Jahr 2023 ist die Zahl der Arbeitslosen wegen der schwachen deutschen Wirtschaft wieder gestiegen. Insgesamt waren es etwa 257.100 Menschen. Im Vergleich zum Vorjahr sind das etwa 21.200 Personen oder 9,0 % mehr. Trotz des hohen Rückgangs in absoluten Zahlen in den Jahren 2014 bis 2019 ist für den gesamten Zeitraum insgesamt nur ein Rückgang um 2,8 % zu verzeichnen (Bund: -10,0 %). Das liegt am Negativtrend, der mit der Pandemie begann und sich zuletzt fortgesetzt hat. Auch die Arbeitslosenquote ist von 2022 bis 2023 wieder gestiegen (+0,3 Prozentpunkte). Sie lag mit 3,4 % zwar 0,4 Prozentpunkte unter dem Basisjahr (Bund: -1,0 Prozentpunkte), blieb aber 0,6 Prozentpunkte über dem Niveau von 2019. Im Vergleich der Bundesländer liegt Bayern vorne (Bund: 5,7 %).

2023 waren mehr als die Hälfte der Arbeitslosen, also 53,8 %, Männer. Bei den Entwicklungen des Arbeitslosenbestands gab es ein paar eher schwache Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Frauen haben von den positiven Entwicklungen mehr profitiert und waren weniger stark von den negativen betroffen. Zum Beispiel haben weniger Frauen in den Jahren 2014 bis 2019 Arbeitslosengeld bekommen als vorher. Es waren 29.500 weniger, also minus 23,9 %. Bei den Männern waren es 23.178 weniger, also minus 16,4 %. Insgesamt ging die Zahl der Arbeitslosen in dieser Zeit bei Frauen um 3,6 % zurück, bei Männern um 2,2 %. Bei der Arbeitslosenquote gab es 2023 nur minimale Unterschiede (Männer: 3,4 %; Frauen: 3,3 %). Die Trends in Bayern entsprechen denen des ganzen Bundesgebiets.

Die Zahlen der Jugendarbeitslosigkeit (15- bis 24-Jährige) unterlagen den gleichen Schwankungen wie die der Arbeitslosen insgesamt. Im Jahr 2023 belief sich die Anzahl der arbeitslos gemeldeten Personen in dieser Altersgruppe auf etwa 23.000. Die Jugendarbeitslosigkeit belief sich demnach auf 2,8 % (bundesweit: 4,9 %). Verglichen mit dem Basisjahr verringerte sich die absolute Zahl der jungen Arbeitslosen um 11,1 %. Mit einem Zuwachs von 37,5 % in absoluten Zahlen verzeichneten die 15- bis 24-Jährigen jedoch einen deutlich stärkeren Anstieg als Arbeitslose insgesamt vom Jahr 2019 auf das Jahr 2020. Sie waren im Vergleich zu älteren Menschen härter von den wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie betroffen, da sie entweder gerade in den Arbeitsmarkt eintreten wollten oder sich in der Ausbildung befanden. In der Konsequenz verloren viele ihre Jobs oder fanden keine neuen Stellen, was zu einem Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit führte. Im betrachteten Zeitraum lag die Jugendarbeitslosenquote dennoch dauerhaft unter der allgemeinen Arbeitslosenquote Bayerns.

Neben älteren Arbeitslosen weisen insbesondere Ausländer/innen ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko auf. Als einzige Gruppe erhöhte sich für sie die Zahl der als arbeitslos gemeldeten Personen schon zwischen 2014 und 2019 (+7,7 %). Über

den gesamten Zeitraum von 2014 bis 2023 verzeichnete die Gruppe einen drastischen Anstieg in absoluten Zahlen. Mit etwa 99.400 Personen waren 2023 gut 40.200 mehr Ausländer/innen arbeitslos gemeldet als noch 2014. Dies entspricht einem Zuwachs um 67,9 %. Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit verzeichneten im Gegensatz dazu im gleichen Zeitraum einen Rückgang um 23,2 %. 2023 machten Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit fast 40 % aller arbeitslosen Personen aus, 2014 waren es noch etwa 22 %. Im ersten Pandemiejahr verzeichnete die Gruppe ebenfalls einen stärkeren Anstieg als Arbeitslose insgesamt. Von 2019 bis 2020 stieg die Zahl der arbeitslosen Ausländer/innen um 35,4 % (Arbeitslose insgesamt: +29,8 %). Die Quote der arbeitslosen Ausländer/innen lag im betrachteten Zeitraum stets deutlich über den Arbeitslosenquoten anderer Gruppen, mit 8,4 % lag sie im Jahr 2023 jedoch 0,4 Prozentpunkte unter dem Wert im Basisjahr. Seit 2019 (6,5 %) ist ein kontinuierlicher Anstieg der Arbeitslosenquote der Ausländer/innen zu verzeichnen.

Gemäß anderer Statistiken der BA belief sich der Anteil der ausländischen Arbeitslosen, deren Hintergrund einen Fluchtkontext aufwies, im Jahr 2023 auf etwa 22,7 %. Im Jahr 2014 lag dieser Anteil bei lediglich ca. 10,4 %. Seit 2018 ist eine Reduktion dieses Anteils zu verzeichnen. Im Jahr 2018 lag ihr Anteil bei knapp 28,0 %. Nichtsdestotrotz hat diese Personengruppe im betrachteten Zeitraum für den bayerischen Arbeitsmarkt eine höhere Bedeutung erlangt. So wurden im Jahresdurchschnitt 2014 rund 6.200 arbeitslose Geflüchtete in Bayern registriert, während im Jahr 2023 der Wert auf etwa 22.600 beziffert wurde. Darüber hinaus ist seit Beginn des Ukraine-Konflikts ein signifikanter Anstieg der Zahl arbeitsloser Geflüchteter zu beobachten. Im Jahresdurchschnitt 2023 waren etwa 23.800 Geflüchtete arbeitslos, während es 2021 – also vor Kriegsbeginn – noch durchschnittlich ca. 1.200 Menschen waren. Der Anteil der ausländischen Arbeitslosen, der sich aus diesen Personen rekrutiert, stieg demnach von 1,5 Prozent im Jahr 2021 auf 23,9 Prozent im Jahr 2023 an. In Bayern lässt sich demnach eine signifikante Veränderung in der Zusammensetzung der Arbeitslosen in den vergangenen Jahren beobachten (BA 2024a).

Tabelle 1: Arbeitslosenbestand und -quote in Bayern, 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023	2023/19*	2023/22*
Arbeitslosenbestand im Jahresdurchschnitt							
Insgesamt	211.965	275.075	262.186	235.851	257.096	+21,3%	+9,0%
... Männer	118.211	155.602	145.704	126.155	138.258	+17,0%	+9,6%
... Frauen	93.753	119.474	116.482	109.695	118.838	+26,8%	+8,3%
... 15 bis unter 25 Jahre	20.788	28.582	23.794	20.436	23.039	+10,8%	+12,7%
... 55 bis unter 65 Jahre	52.098	64.492	69.279	65.778	68.919	+32,3%	+4,8%
... Deutsche	148.221	188.763	180.228	151.881	157.692	+6,4%	+3,8%
... Ausländer/innen	63.742	86.309	81.958	83.970	99.404	+55,9%	+18,4%
... Schwerbehinderte Menschen	20.984	24.011	24.686	23.337	23.497	+12,0%	+0,7%
... Langzeitarbeitslose	43.954	52.005	71.582	62.458	61.744	+40,5%	-1,1%
... Alleinerziehende	13.566	15.837	16.094	16.896	17.706	+30,5%	+4,8%
Arbeitslosenquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen							
Insgesamt	2,8%	3,6%	3,5%	3,1%	3,4%	+0,6 PP	+0,30 PP
... Männer	3,0%	3,9%	3,6%	3,2%	3,4%	+0,4 PP	+0,2 PP
... Frauen	2,7%	3,4%	3,3%	3,1%	3,3%	+0,6 PP	+0,2 PP
... 15 bis unter 25 Jahre	2,5%	3,4%	2,9%	2,5%	2,8%	+0,3 PP	+0,3 PP
... 55 bis unter 65 Jahre	3,7%	4,4%	4,5%	4,2%	4,3%	+0,6 PP	+0,1 PP
... Deutsche	2,3%	2,9%	2,8%	2,4%	2,5%	+0,2 PP	+0,1 PP
... Ausländer/innen	6,5%	8,3%	7,5%	7,5%	8,4%	+1,9 PP	+0,9 PP
... Langzeitarbeitslose	0,6%	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%	+0,2 PP	+0,0 PP

Quellen: Statistik der BA, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf: Entwicklung der Arbeitslosenquote (Jahreszahlen). Deutschland und Bundesländer, 2024. Statistik der BA, Arbeitsmarkt für Alleinerziehende (Jahreszahlen 2014-2023). Bayern. Statistik der BA, Arbeitslose nach Rechtskreisen. Deutschland, West/Ost, Länder und Agenturen für Arbeit (Jahreszahlen 2014-2023). * Veränderung zwischen den angetragenen Jahren.

Die Anzahl der als arbeitslos registrierten Alleinerziehenden verringerte sich im betrachteten Zeitraum überproportional. Waren im Basisjahr 2014 noch etwa 21.600 Alleinerziehende arbeitslos, so beliefen sie sich 2023 auf etwa 17.700. Dies entspricht einem Rückgang um 18,2 % (Arbeitslose insgesamt: 2,8 %). Eine Betrachtung der Zahlen für das Jahr 2022 bis 2023 zeigt einen Anstieg um 4,8 %, der jedoch unter dem Durchschnitt liegt. Es lässt sich konstatieren, dass es sich bei den Betroffenen fast ausschließlich um Frauen handelt (2023: 93,7 %, BA 2023a).

Auch Langzeitarbeitslose profitierten überdurchschnittlich von der positiven Konjunktorentwicklung in den Jahren 2014 bis 2019. Ihre Zahl sank von knapp 68.200 im Jahr 2014 auf rund 44.000 Personen im Jahr 2019, was einem Rückgang von 35,5 Prozent entspricht. Im Jahr 2023 lag die Zahl der Langzeitarbeitslosen in Bayern bei etwa 61.700. Für den gesamten betrachteten Zeitraum seit 2014 ist somit ein überproportionaler Rückgang in absoluten Zahlen von 9,5 % zu verzeichnen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen am gesamten Arbeitslosenbestand belief sich 2023 auf 24,0 %, was knapp einem Viertel entspricht. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt von 34,7 % ist dies ein signifikanter Unterschied. Über die Hälfte Personen war zwischen zwölf und 24 Monaten arbeitslos (51,1 %).

Des Weiteren werden seitens der BA monatlich Daten zu Langzeitarbeitslosen nach sozio-demografischen Merkmalen publiziert. Ein Vergleich zwischen Personen, die weniger als zwölf Monate arbeitslos sind (sog. Kurzzeitarbeitslose) und Langzeitarbeitslosen veranschaulicht, dass spezifische Merkmale mit einem besonders hohen Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko einhergehen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Kurz- und Langzeitarbeitslose in Bayern nach sozio-demografischen Merkmalen, 2023

		Kurzzeit-arbeitslose	Anteil davon	Langzeitarbeitslose	Anteil davon	Differenz der Anteile
Insgesamt		195.352	-	61.744	-	-
Geschlecht	Männer	104.324	53,4%	33.934	55,0%	+1,6 PP
	Frauen	91.028	46,6%	27.810	45,0%	-1,6 PP
Alter	15 bis unter 25 Jahre	21.783	11,2%	1.256	2,0%	-9,2 PP
	25 bis unter 35 Jahre	46.726	23,9%	8.310	13,5%	-10,4 PP
	35 bis unter 45 Jahre	44.517	22,8%	12.628	20,5%	-2,3 PP
	45 bis unter 55 Jahre	35.581	18,2%	13.740	22,3%	+4,1 PP
	55 Jahre und älter	46.743	23,9%	25.807	41,8%	+17,9 PP
Staatsangehörigkeit	Deutsche	114.667	58,7%	43.025	69,7%	+11,0 PP
	Ausländer/innen	80.684	41,3%	18.719	30,3%	-11,0 PP
Menschen mit Behinderung	Schwerbehinderte Menschen	14.718	7,5%	8.780	14,2%	+6,7 PP
Schulabschluss	Kein Mittelschulabschluss	20.039	10,3%	10.818	17,5%	+7,2 PP
	Mittelschulabschluss	63.457	32,5%	25.770	41,7%	+9,2 PP
	Mittlere Reife	32.913	16,8%	8.502	13,8%	-3,0 PP
	Abitur/Fach- und Hochschulreife	43.685	22,4%	8.615	14,0%	-8,4 PP
Berufsausbildung	Ohne abgeschl. Berufsausbildung	90.332	46,2%	32.921	53,3%	+7,1 PP
	Betriebliche/schulische Ausbildung	76.824	39,3%	24.229	39,2%	-0,1 PP
	Akademische Ausbildung	27.457	14,1%	4.308	7,0%	-7,1 PP

Quelle: Statistik der BA, Langzeitarbeitslosigkeit (Monatszahlen). Deutschland, Länder, Kreise und Jobcenter. Januar 2023-Dezember 2023. Eigene Berechnung der Jahresdurchschnittswerte. Angaben für Schulabschluss und Berufsausbildung ohne Berücksichtigung von „keine Angabe“. Die Kurzzeitarbeitslosen wurden als Differenz aller Arbeitslosen (vgl. Tabelle 1) und der Langzeitarbeitslosen berechnet.

Das Alter stellt einen signifikanten Risikofaktor dar. Im Jahr 2023 betrug der Anteil der über 55-Jährigen an der Gesamtbevölkerung 41,8 %. In der Gruppe der Langzeitarbeitslosen sind sie demnach 17,9 Prozentpunkte stärker repräsentiert als in der Gruppe der Kurzzeitarbeitslosen. Zudem ist die signifikante Rolle des Qualifikationsniveaus für das Risiko der Arbeitslosigkeit zu betonen. In 59,2 % der Fälle verfügen Langzeitarbeitslose über keinen oder lediglich einen Mittelschulabschluss (42,8 % bei Kurzzeitarbeitslosen). Zudem ist festzustellen, dass 53,3 % der Langzeitarbeitslosen über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, was einer Steigerung von 7,1 Prozentpunkten im Vergleich zum Anteil der Kurzzeitarbeitslosen entspricht. Im Jahr 2023 absolvierten lediglich 7,0 % der Langzeitarbeitslosen eine akademische Ausbildung. Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit stellen signifikante Anteile sowohl aller Kurzzeit- als auch aller Langzeitarbeitslosen dar, nämlich 41,3 % bzw. 30,3 %.

Die Daten zur Langzeitarbeitslosigkeit erlauben jedoch nur eingeschränkt die Ableitung konkreter Förderbedarfe. Dies ist auf die hohe Dynamik der Langzeitarbeitslosigkeit zurückzuführen, die wiederum auf die zugrunde liegende Berechnungslogik zurückzuführen ist. Personen, die an Fördermaßnahmen von mehr als sechs Wochen teilnehmen, werden nicht mehr als Langzeitarbeitslose gezählt. Gleiches gilt auch, wenn eine Person dem Arbeitsmarkt aus unterschiedlichen Gründen, beispielsweise aufgrund von Krankheit, mehr als sechs Wochen nicht zur Verfügung stehen kann. In der Statistik wird diese Person als nichterwerbstätig erfasst. Wird die Förderung eingestellt oder stehen die Personen dem Arbeitsmarkt wieder zur Verfügung, ohne eine Beschäftigung aufzunehmen, so beginnt die Berechnung der Dauer der Arbeitslosigkeit erneut (vgl. BA 2023b). Aus diesem Grund ist es von entscheidender Bedeutung, bei der Beurteilung der Förderbedarfe auch andere Statistiken heranzuziehen.

Im Jahr 2023 belief sich die Zahl der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II auf circa 130.100 Personen. In diese Kategorie fallen alle Arbeitslosen, die keinen Anspruch auf Leistungen gemäß SGB III (Arbeitslosengeld I) haben. Im Jahr 2023 traf dies auf 51,0 % der Arbeitslosen zu, was etwas mehr als der Hälfte aller Arbeitslosen entspricht. Bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen lag die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt sowohl im SGB II als auch im SGB III im Jahr 2023 bei 1,7 % (BA 2023c). Ein differenzierteres und umfassenderes Bild der Defizite der regulären Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt lässt sich anhand der Unterbeschäftigung zeichnen. Zusätzlich zu den registrierten Arbeitslosen werden hier nämlich auch Personen berücksichtigt, die nicht als arbeitslos im Sinne des SGB gelten. Hierzu zählen beispielsweise Teilnehmende an Maßnahmen der Arbeitsförderung oder Personen, die sich in einem arbeitsmarktbedingten Sonderstatus befinden, wie beispielsweise Personen, die zeitweise krankheitsbedingt arbeitsunfähig sind. Die Analyse der Daten zeigt eine signifikante Reduktion der Unterbeschäftigung (exklusive Kurzarbeit) in Bayern, die zwischen 2014 und 2023 einen Rückgang von 2,2 Prozent verzeichnete. Im Jahr 2023 belief sich die durchschnittliche Zahl der Unterbeschäftigten auf knapp 346.800 Personen. Der Anteil der Arbeitslosigkeit an der Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) belief sich demnach auf 74,1 % (vgl. BA 2014; BA 2023d).

4.2 Grundsicherung

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Strukturen der Grundsicherung im SGB II-Rechtskreis. Es sei darauf hingewiesen, dass ein signifikanter Anteil der in dieser Erhebung erfassten Personen nach statistischer Definition nicht als arbeitslos klassifiziert wird. In die Erhebung fließen beispielsweise auch Erwerbstätige (sogenannte Ergänzender/innen), Arbeitssuchende sowie Personen, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen. Den betreffenden Personen ist gemein, dass sie ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln existenzsichernd bestreiten können und daher auf SGB II-Leistungen angewiesen sind. Es lässt sich feststellen, dass Personen, die auf SGB II-Leistungen angewiesen sind, einem hohen Armutsrisiko unterliegen.

Die Analyse der Daten zeigt, dass die SGB II-Quote in Bayern im Jahresdurchschnitt 2023 bei 4,2 % lag. Diese Quote wird als Anteil hilfebedürftiger Personen an der Gesamtbevölkerung unterhalb der Rentenregelaltersgrenze definiert. Im Vergleich zum Jahr 2014 ist diese Zahl nahezu unverändert (+ 0,1 Prozentpunkte). Im Bundesgebiet bezifferte sich die Quote 2023 auf 8,3 Prozent. Bayern wies im Bundesländervergleich das niedrigste Niveau auf. Bei Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren betrug die SGB II-Quote 6,6 % und lag ebenfalls unter dem Bundesdurchschnitt von 12,8 %. Im Vergleich zum Jahr 2014 ist der Wert in Bayern geringfügig um 0,6 Prozentpunkte gestiegen (vgl. BA 2024b).

Aus Tabelle 3 geht hervor, dass im Jahresdurchschnitt 2023 in Bayern nahezu 240.900 Bedarfsgemeinschaften registriert wurden. Im Vergleich zum Basisjahr entspricht dies einer Zunahme um 2,9 %. In dem Zeitraum von 2014 bis 2019 wurde

zuvor ein Absinken der Zahl von circa 234.100 auf 211.400 beobachtet (eine Reduktion von 9,7 %). Seit 2020 ist ein kontinuierlicher Anstieg zu verzeichnen, der zuletzt von 2022 auf 2023 mit einer Zunahme von rund 20.000 Personen (9,1 %) eine signifikante Steigerung aufweist. Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 18 Jahren belief sich im Berichtsjahr auf ca. 86.000. Im Vergleich zum Basisjahr ist sie überproportional um 5,2 % gestiegen.

Die Zahl der in Bedarfsgemeinschaften lebenden Personen belief sich 2023 auf rund 469.200. Im Vergleich zum Basisjahr gab es damit einen Anstieg um ca. 33.100 Personen bzw. 7,6 %. Die Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften ist somit stärker gestiegen als die Zahl der Bedarfsgemeinschaften. Im Vergleich zum Vorjahr gab es 2023 einen weiteren Anstieg um 9,5 %. Auch hier hatte es im Zeitraum von 2014 bis 2019 zunächst einen Rückgang der Zahlen gegeben (-5,5 %). 2023 waren 27,1 % aller Personen in Bedarfsgemeinschaften nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte. Ihre absolute Zahl nahm zwischen 2014 und 2023 um 13,9 % zu und lag zuletzt bei rund 127.200. Bei 97,6 % von ihnen handelte es sich um Kinder unter 15 Jahren.

2023 waren zwei Drittel (67,6 %) bzw. etwa 317.100 der Personen in Bedarfsgemeinschaften erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Von 2014 bis 2019 gab es einen Rückgang in absoluten Zahlen um 7,3 %. Über den gesamten betrachteten Zeitraum gab es dennoch einen Zuwachs um 7,0 %. Im Jahr 2023 waren 55,1 % aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten weiblich, 16,8 % waren unter 25 Jahre und 20,2 % waren mindestens 55 Jahre alt. Bei den unter 25-Jährigen (+25,1 %) und Personen ab 55 Jahren (+14,1 %) gab es deutliche Zuwächse im Vergleich zum Basisjahr 2014.

Alleinerziehende erwerbsfähige Leistungsberechtigte gab es 2023 knapp 51.000, sie machten 16,1 % aller Betroffenen aus. Generell deuten die Daten darauf hin, dass Einelternfamilien ein stark erhöhtes Risiko der Hilfebedürftigkeit haben. So lag die SGB-II-Hilfequote bei alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften 2023 bei 25,8 %. In partnerschaftlich geprägten Bedarfsgemeinschaften mit Kindern lag die Quote dagegen bei 3,0 % (BA 2024b).

Deutlich hervorzuheben sind die Veränderungen hinsichtlich der Staatsbürgerschaft der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im betrachteten Zeitraum. Mit etwa 173.400 Personen machten Ausländer/innen 2023 mehr als die Hälfte (54,7 %) dieser Gruppe aus, während es 2014 noch 30,9 % waren. Über den gesamten Zeitraum seit 2014 gab es bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit ausländischer Staatsbürgerschaft auch einen deutlichen Zuwachs in absoluten Zahlen. Ihre Zahl stieg insgesamt um 89,5 %. Im gleichen Zeitraum reduzierte sich die Zahl der betroffenen Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft um 29,8 %. Ihre Zahl belief sich 2023 auf etwa 143.700. 29,2 % der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ohne eigenes Bruttoeinkommen bezogen bereits seit vier oder mehr Jahren Leistungen gemäß SGB II. Bei 31,0 % lag die Bezugsdauer unter einem Jahr. Bei einem guten Viertel (26,7 %) lag die Bezugsdauer zwischen 12 und weniger als 24 Monaten, bei 13,1 % zwischen 24 und weniger als 48 Monaten (BA 2023e).

Im Jahr 2023 gelang 42.794 Arbeitslosen im SGB II ein Abgang in den ersten Arbeitsmarkt (gleitende Jahressumme). Davon machten 38.379 (89,7 %) Angaben zum Einmündungsberuf. Mit insgesamt 20,7 % stieg ein großer Teil von ihnen im Bereich der Verkehrs- und Logistikberufe in den ersten Arbeitsmarkt ein. Vergleichsweise gute Einstiegsmöglichkeiten boten auch Berufe im Lebensmittel- und Gastgewerbebereich (11,9 %) sowie Handelsberufe (11,1 %). Der Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt erfolgte dabei vorrangig über Helferberufe (49,4 %) oder als Fachkraft (40,8 %). Nur sehr selten wurden die (Wieder-)Einsteiger/innen als Spezialist/in (5,3 %) oder Experte/in (4,5 %) beschäftigt. Dies dürfte jedoch in erster Linie auf das vorhandene Qualifikationsniveau der betroffenen Zielgruppe zurückzuführen sein (BA 2023f).

Tabelle 3: Bedarfsgemeinschaften und Leistungsberechtigte, 2019-23

	2019	2020	2021	2022	2023	2023/19*	2023/22*
Bedarfsgemeinschaften (BG)	211.415	218.869	217.913	220.842	240.889	+13,9 %	+9,1 %
... mit Kindern unter 18 Jahren	73.700	74.139	72.360	78.620	86.001	+16,7 %	+9,4 %
Personen in BG	411.939	422.686	417.027	428.619	469.235	+13,9 %	+9,5 %
Erwerbsfähige LB**	274.775	284.692	282.727	287.214	317.111	+15,4 %	+10,4 %
... Männer	131.932	137.159	136.171	129.399	142.256	+7,8 %	+9,9 %
... Frauen	142.841	147.530	146.553	157.810	174.855	+22,4 %	+10,8 %
... unter 25 Jahren	47.915	46.740	44.114	45.591	53.431	+11,5 %	+17,2 %
... 25 bis unter 55 Jahre	172.730	180.792	179.329	181.066	199.638	+15,6 %	+10,3 %
... 55 Jahre und älter	54.130	57.160	59.284	60.556	64.042	+18,3 %	+5,8 %
... Deutsche	151.771	160.830	162.031	144.937	143.726	-5,3 %	-0,8 %
... Ausländer/innen	122.997	123.857	120.695	142.276	173.383	+41,0 %	+21,9 %
... Alleinerziehende	40.903	40.495	39.701	46.743	50.969	+24,6 %	+9,0 %
Nichterwerbsfähige LB**	113.581	113.035	108.553	117.151	127.203	+12,0 %	+8,6 %
... unter 15 Jahren	110.494	109.792	105.394	114.127	124.125	+13,9 %	+8,8 %

Quelle: Strukturen der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005). Bayern, September 2024. * Veränderung zwischen den angetragenen Jahren. **Leistungsberechtigte.

4.3 Armutsgefährdung

Die Armutsgefährdungsschwelle und -quote gelten als bedeutsame Indikatoren der amtlichen Sozialberichterstattung des Bundes und der Länder. Sie werden zur Messung des Armutsrisikos herangezogen und basieren auf dem Mikrozensus. Im Jahr 2023 betrug die Armutsgefährdungsschwelle für einen Single-Haushalt in Bayern 1.322 Euro (bundesweit: 1.247 Euro). Für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern lag sie bei 2.775 Euro (bundesweit: 2.620 Euro). Die Armutsgefährdungsschwelle liegt bei 60 % des Median-Äquivalenzeinkommens der Bevölkerung in Privathaushalten der jeweiligen Region. Personen, deren Äquivalenzeinkommen unter diesem Schwellenwert liegt, gelten als einkommensarm. Die Armutsgefährdungsquote spiegelt folglich den Anteil der Bevölkerung wider, dessen Einkommen die Armutsgefährdungsschwelle unterschreitet.

Im Jahr 2023 lag die Armutsgefährdungsquote gemessen am Bundesmedian in Bayern bei 12,8 % (vgl. Tabelle 4). Damit weist Bayern im Bundesländervergleich die geringste Quote auf. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhte sich die Quote um 0,2 Prozentpunkte. Im Bundesgebiet lag der Wert 2023 bei 16,6 %. Die leichte Erhöhung der Quote in Bayern im Vergleich zum Vorjahr spiegelt den Negativtrend der Konjunktur und des Arbeitsmarktes der letzten Jahre wider. Gemessen am Landesmedian lag die Armutsgefährdungsquote 2023 bei 14,8 %.

Tabelle 4: Armutsgefährdung in Bayern nach sozio-demografischen Merkmalen, 2021-2023

		2021	2022	2023	2023/22*
Insgesamt		12,8 %	12,6 %	12,8 %	+0,2 PP
Geschlecht	Männlich	11,6 %	11,3 %	11,5 %	+0,2 PP
	Weiblich	14,0 %	13,9 %	14,0 %	+0,1 PP
Alter	Unter 18	13,6 %	14,2 %	13,4 %	-0,8 PP
	18 bis unter 25	18,3 %	18,0 %	18,7 %	+0,7 PP
	25 bis unter 50	9,5 %	9,3 %	9,2 %	-0,1 PP
	50 bis unter 65	9,9 %	9,6 %	10,3 %	+0,7 PP
	65 und älter	18,8 %	18,2 %	18,5 %	+0,3 PP
Staatsangehörigkeit	Ohne deutsche Staatsangehörigkeit	23,6 %	23,3 %	24,1 %	+0,8 PP
	Mit deutscher Staatsangehörigkeit	11,1 %	10,8 %	10,6 %	-0,2 PP
Migrationshintergrund	Mit Migrationshintergrund	19,8 %	19,3 %	19,5 %	+0,2 PP
	Ohne Migrationshintergrund	10,2 %	9,9 %	9,9 %	+0,0 PP
Qualifikationsniveau der Person mit dem höchsten Einkommen im Haushalt (Haupteinkommensbezieher)	Niedrig (ISCED 0 bis 2)	31,2 %	29,2 %	29,7 %	+0,5 PP
	Mittel (ISCED 3 und 4)	13,3 %	13,0 %	13,1 %	+0,1 PP
	Hoch (ISCED 5 und höher)	5,2 %	5,4 %	5,5 %	+0,1 PP
Erwerbsstatus	Erwerbstätige	6,8 %	6,4 %	6,3 %	-0,1 PP
	... Selbständige	12,5 %	8,9 %	10,2 %	+1,3 PP
	... Abhängig Erwerbstätige	6,2 %	6,1 %	5,9 %	-0,2 PP
	Erwerbslose	38,0 %	35,9 %	40,3 %	+4,4 PP
	Nichterwerbspersonen	19,3 %	19,6 %	19,9 %	+0,3 PP
	... Rentner/innen und Pensionäre/innen	19,2 %	18,7 %	19,1 %	+0,4 PP
	... Personen im Alter von unter 18 Jahren	13,8 %	14,4 %	13,6 %	-0,8 PP
	... Sonstige Nichterwerbspersonen	30,0 %	32,6 %	35,6 %	+3,0 PP

Quelle: Amtliche Sozialberichterstattung des Bundes und der Länder, Armutsgefährdungsquoten nach soziodemografischen Merkmalen (Bundesmedian/Landesmedian) ab 2020. * Veränderung zwischen den angetragenen Jahren.

Geschlechterbezogen lassen sich geringfügige Unterschiede konstatieren. Bei Männern bezifferte sich die Armutsgefährdungsquote – gemessen am Bundesmedian – 2023 auf 11,5 %, bei Frauen betrug sie 14,0 %. Zwischen den verschiedenen Altersgruppen fielen die Unterschiede hingegen größer aus. Tendenziell sind jüngere Menschen in Bayern häufiger von Armut bedroht als Personen mittleren Alters. So fiel die Quote bei den 18- bis 24-Jährigen mit 18,7 % am höchsten aus. Es ist anzunehmen, dass sich innerhalb dieser Alterskohorte zahlreiche Personen in Ausbildung oder Studium befinden. Die zweithöchste Quote wurde mit 18,5 % bei den über 65-Jährigen verzeichnet. Bei den 25- bis 49-Jährigen sowie den 50- bis 64-Jährigen fielen die Quotenwerte mit 9,2 % bzw. 10,3 % vergleichsweise niedrig aus. Dies ist vor dem Hintergrund der in der Regel stark von der Erwerbstätigkeit geprägten Lebensphase der Betroffenen als plausibel anzunehmen.

Die Staatsangehörigkeit sowie das Vorhandensein eines Migrationshintergrunds sind entscheidende Faktoren für das Armutsrisiko von Personen. Die Armutsgefährdungsquote für Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit belief sich im Jahr 2023 auf 24,1 %. Bei der deutschen Bevölkerung lag die Quote demgegenüber bei 10,6 %. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhte sich die Quote bei Ausländer/innen um 0,8 Prozentpunkte, während sie bei Deutschen einen marginalen Rückgang von 0,2 Prozentpunkten verzeichnete. Im Jahr 2023 war rund jeder fünfte Mensch mit Migrationshintergrund (19,5 %) in Bayern armutsgefährdet, während dieser Anteil bei Personen ohne Migrationshintergrund bei 9,9 % lag. Auch hier ist im Vergleich zum Vorjahr ein Anstieg bei den Personen mit Migrationshintergrund zu verzeichnen, während sich bei den Menschen ohne Migrationshintergrund keine Veränderung zeigte. Die Quoten armutsgefährdeter Ausländer/innen (35,5 %) bzw. Migranten/innen (27,7 %) fielen bezogen auf das Jahr 2023 im Bundesgebiet deutlich höher aus als in Bayern.

Die Gruppenunterschiede hängen zudem stark mit dem unterschiedlichen Niveau der Arbeitsmarktpartizipation zusammen. Diese betrifft sowohl die horizontalen (Branchen) als auch die vertikalen (Funktionen und Positionen) Segmente des Arbeitsmarktes. Erwartungsgemäß spielen sowohl das Qualifikationsniveau als auch der Erwerbsstatus eine große Rolle für

die Armutsgefährdung. Bezugspunkt ist dabei die Person, die im Haushalt das höchste Einkommen erzielt (Haupteinkommensbezieher/in). Während die Armutsgefährdungsquote bei Personen mit niedrigen Qualifikationsniveaus (ISCED 0 bis 2) im Jahr 2023 bei 29,7 % lag, betrug sie bei Personen mit hohen Qualifikationsniveaus (ISCED 5 und höher) nur 5,5 %. Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau (ISCED 3 bis 4) wiesen eine Quote von 13,1 % auf. Auch der Anstieg im Vergleich zum Vorjahr war mit +0,5 Prozentpunkten für Personen mit niedrigem Qualifikationsniveau am stärksten (+0,1 Prozentpunkte für Mittel- und Hochqualifizierte). Bezüglich des Erwerbsstatus zeigt sich, dass die Armutsgefährdungsquote bei Erwerbstätigen 2023 mit 6,3 % deutlich niedriger ausfiel als bei Erwerbslosen. Bei ihnen bezifferte sich die Quote auf 40,3 %. Nichterwerbspersonen wiesen eine Quote von 19,9 % auf. Zu dieser Personengruppe zählen insbesondere Rentner/innen und Pensionäre/innen (19,1 %) sowie Personen unter 18 Jahren (13,6 %), die beispielsweise noch zur Schule gehen. Die beobachteten Zusammenhänge gelten auch für das gesamte Bundesgebiet, wobei hier alle Quotenwerte – mit Ausnahme der Rentner/innen und Pensionäre/innen – höher ausfielen als in Bayern.

Neben den persönlichen Merkmalen hat auch die Haushaltskonstellation eine hohe Bedeutung für das Armutsrisiko (vgl. Tabelle 5). Generell gilt, dass das Armutsrisiko in Einpersonenhaushalten (24,4 %) deutlich höher ist als in Mehrpersonenhaushalten – sofern es sich nicht um einen Alleinerziehendenhaushalt handelt. Das Armutsrisiko ist insbesondere in Alleinerziehendenhaushalten (31,6 %) sowie in Haushalten mit drei oder mehr Kindern (19,7 %) stark ausgeprägt.

Tabelle 5: Armutsgefährdung in Bayern nach Haushaltstyp, 2021-2023

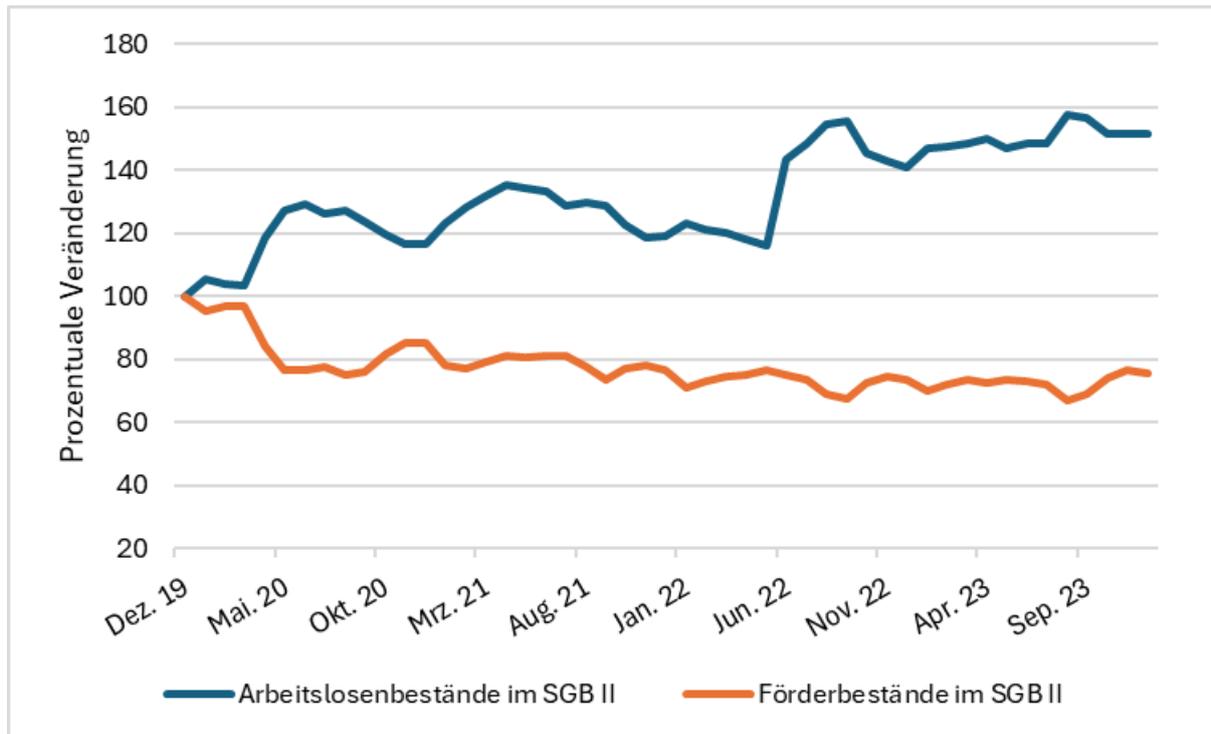
		2021	2022	2023	2023/22*
Haushalte ohne Kinder	Einpersonenhaushalt	23,4 %	23,3 %	24,4 %	+1,1 PP
	Zwei Erwachsene ohne Kind	9,3 %	8,8 %	8,8 %	+0,0 PP
	Sonstiger Haushalt ohne Kind	7,0 %	6,3 %	7,0 %	+0,7 PP
Haushalte mit Kindern	Ein/e Erwachsene/r mit Kindern	32,4 %	32,7 %	31,6 %	-1,1 PP
	Zwei Erwachsene und ein Kind	7,0 %	6,1 %	5,6 %	-0,5 PP
	Zwei Erwachsene und zwei Kinder	7,1 %	7,2 %	6,7 %	-0,5 PP
	Zwei Erwachsene und drei oder mehr Kinder	22,3 %	21,4 %	19,7 %	-1,7 PP
	Sonstiger Haushalt mit Kind/ern	12,6 %	15,3 %	14,1 %	-1,2 PP

Quelle: Amtliche Sozialberichterstattung des Bundes und der Länder, Armutsgefährdungsquoten nach soziodemografischen Merkmalen (Bundesmedian/Landesmedian) ab 2020. * Veränderung zwischen den angetragenen Jahren.

4.4 Förderbestände im SGB II

Im Rahmen des Migrationsmonitors publiziert die BA zudem den Zugang und Bestand an Teilnehmenden in ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Die Summe der Teilnehmenden in den dargelegten Maßnahmen belief sich in Bayern im Dezember 2023 auf etwa 21.500. Im Dezember 2019 waren es noch knapp 28.400 Teilnehmende. Dies entspricht einer Reduktion um knapp ein Viertel (24,4 %) innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren. Bereits im Dezember 2020 wurde eine Reduktion um ca. 14,8 % im Vergleich zum Vorjahreswert beobachtet (vgl. Abbildung 2). Diese Entwicklung lässt sich in erster Linie durch den Beginn der Corona-Pandemie erklären. Seither ist jedoch keine Erholung der Teilnehmendenzahl zu verzeichnen, es ist ein leichter und anhaltender Negativtrend zu beobachten. Vor Ende 2019 gab es keine so deutliche Disparanz zwischen Arbeitslosen- und Förderbeständen im SGB II.

Abbildung 2: Arbeitslosen- und Förderbestände im SGB II in Bayern, Dezember 2019-2023



Quelle: Statistik der BA, Migrationsmonitor (Monatszahlen), Bayern, Dezember 2024. Eigene Berechnungen. Die Förderbestände entsprechen der Summe der Bestände in ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in absoluten Zahlen.

Abbildung 2 verdeutlicht diese Entwicklung in prozentualer Veränderung im Vergleich zum Basiswert aus dem Dezember 2019. Dem gegenübergestellt ist die prozentuale Veränderung der Arbeitslosenzahlen (Monatszahlen) im SGB II im gleichen Zeitraum. Der Arbeitslosenbestand im SGB II verzeichnete im Vergleich zum Dezember 2019 einen starken Zuwachs um 51,5 %. Die Zahl der Teilnehmenden entsprechender Instrumente im SGB II ging also trotz eines deutlich gestiegenen Bestands im betrachteten Zeitraum zurück. Dies deutet darauf hin, dass die Betroffenen nicht in entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen vermittelt wurden. Insgesamt ist damit eine steigende Diskrepanz zwischen Bedarf und tatsächlichen Förderaktivitäten zu verzeichnen. Dieser Umstand lässt sich mutmaßlich insbesondere durch die dynamischen Veränderungen in der Zusammensetzung der Zielgruppe erklären. Die signifikant gestiegene Zahl von Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft und Fluchthintergrund scheint dieser Entwicklung Vorschub zu leisten, da die klassischen Maßnahmen im SGB II nicht unbedingt auf ausländische Staatsbürger/innen ausgerichtet sind.

4.5 Fazit

Hinsichtlich der Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Armutsgefährdung lassen sich für Bayern abschließend folgende Aspekte festhalten:

- Positive Entwicklungen bis 2019: In den Jahren 2014 bis 2019 waren in Bayern aufgrund der guten Konjunktur- und Beschäftigungslage positive Entwicklungen bei Arbeitslosigkeit und Armut zu verzeichnen.
- Negative Trendwende durch Corona-Pandemie: Die Corona-Pandemie läutete eine negative Trendwende ein, die sich mit der schwachen konjunkturellen Lage in den vergangenen Jahren fortsetzte. Nichtsdestotrotz hat Bayern im Bundesländervergleich weiterhin die niedrigsten Arbeitslosen- und Armutsgefährdungsquoten.
- Besonders gefährdete Gruppen: Ältere Personen, Alleinerziehende, Menschen mit niedrigem Qualifikationsniveau und Menschen mit Migrationshintergrund bleiben unabhängig von Schwankungen der Konjunktur besonders gefährdet von

(Langzeit-)Arbeitslosigkeit und Armut. In absoluten Zahlen zeichnet sich eine Zunahme älterer Arbeitsloser ab, die vermutlich auf den demografischen Wandel zurückzuführen ist. Jüngere Menschen sind speziell in den typischerweise durch Ausbildung bzw. Studium geprägten Lebensjahren von Armut bedroht.

- Bedeutung von Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft und Fluchthintergrund: Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft und Fluchthintergrund haben seit 2014 stark an Bedeutung im bayerischen Arbeitsmarktgeschehen gewonnen. Ausländer/innen sind im Vergleich die Gruppe mit der höchsten Arbeitslosenquote. Mehr als die Hälfte der Leistungsbeziehenden in Bayern hatte 2023 keine deutsche Staatsbürgerschaft. Seit 2022 gab es deutlich Zuwächse bei (ukrainischen) Geflüchteten.
- Diskrepanz zwischen Arbeitslosenzahlen und Förderbeständen: Die Arbeitslosenzahlen und Förderbestände entfernen sich seit 2019 kontinuierlich voneinander. Das Förderangebot im SGB II scheint zunehmend nicht mehr dem Bedarf der sich dynamisch veränderten Zielgruppe zu entsprechen.

5. Beschäftigungsfähigkeit als Konzept

Ein besonderes Ziel der Aktion 9.1 war die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden, mit dem Ziel, den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. In der wissenschaftlichen Literatur finden sich unterschiedliche Definitionen von Beschäftigungsfähigkeit. Thijssen (2000) differenziert in diesem Zusammenhang die Definitionen nach ihrem Komplexitätsgrad.

- **Kerndefinition:** Fähigkeiten und Fertigkeiten, die allgemein für den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt relevant sind.
- **Erweiterte Definition:** Diese Definition integriert den Willen und die Kapazität der Individuen in Bezug auf die (Veränderungen ihrer) Beschäftigungsfähigkeit. Dazu gehören auch Lernbereitschaft und -fähigkeit.
- **Umfassende Definition:** Diese Definition berücksichtigt zusätzlich Kontextindikatoren, wie fördernde oder hemmende externe Faktoren, die die Entwicklung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit beeinflussen. Dazu gehören betriebliche Determinanten, Gesetze, die regionale Arbeitsmarktsituation etc.

Was unter Beschäftigungsfähigkeit zu verstehen ist, hängt von der jeweiligen Perspektive ab, mit der das Phänomen betrachtet wird. Blancke et al. (2000) unterscheiden beispielsweise die Sicht der Arbeitskräfte, der Unternehmen und der Akteure industrieller Beziehungen bzw. des Wohlfahrtsstaats. In der Literatur findet sich außerdem eine Unterscheidung zwischen individuellen und interaktiven Definitionen. Individuelle Beschäftigungsfähigkeit beschränkt sich auf individuelle Eigenschaften des Individuums. Wird Beschäftigungsfähigkeit hingegen als interaktiver Prozess verstanden, stehen die Wechselwirkungen zwischen individuellen, betrieblichen und wohlfahrtsstaatlichen Faktoren im Vordergrund (Hanke/Ruf 2008; Grip et al. 2004; Deeke/Kruppe 2003).

Deeke und Kruppe (2003) differenzieren außerdem zwischen hypothetischer und realisierter Beschäftigungsfähigkeit. Hypothetische Beschäftigungsfähigkeit wird dabei als unmittelbares Ziel von Weiterbildung bezeichnet. „Übergang und Verbleib in adäquate Beschäftigung wäre dann die Einlösung des erhofften Nutzens der Weiterbildung, d. h. die realisierte Beschäftigungsfähigkeit, nicht zuletzt auch abhängig von der betrieblichen Nachfrageseite“ (Deeke/Kruppe 2003, S. 11).

Beschäftigungsfähigkeit wird in der Literatur als dynamisch interpretiert. Dies bedeutet, dass Beschäftigungsfähigkeit im Zeitverlauf sowohl zu- als auch abnehmen kann. Um Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, können beispielsweise entweder die Schwellen, die den Eintritt oder Verbleib am Arbeitsmarkt behindern, reduziert werden oder die Kompetenzen der Individuen, die benötigt werden, um diese Schwellen zu überwinden, gestärkt werden (Hanke/Ruf 2008). Hierzu gehören der Erwerb von Qualifikationen, aber auch die Verbesserung des Selbstmanagements und Selbstmarketings (Blancke et al. 2000) sowie die Steigerung der individuellen Arbeitsmotivation (Deeke/Kruppe 2003).

Die Anforderungen an die Beschäftigungsfähigkeit können außerdem einem Wandel unterliegen. Grip et al. (2004) beschreiben in ihrer Studie vier einflussreiche Entwicklungen (Kontexteffekte), die einen Einfluss auf die Bewertung von Beschäftigungsfähigkeit ausüben:

- **Technologische Entwicklungen:** Vorhandenes Wissen und Fähigkeiten können obsolet werden. Neue Anforderungen an Wissen und Fähigkeiten entstehen, einhergehend mit einem höheren Qualifikationsniveau.
- **Organisatorische Entwicklungen:** Abbau von Bürokratie, neue und wechselnde Organisationsformen (Eigene Ergänzung: Flache Hierarchien, Arbeiten in Projektteams, Eigenverantwortung etc.).
- **Ökonomische Entwicklungen:** Hier wird vor allem auf den internationalen Wettbewerb verwiesen, der mit der Verschiebung arbeitsintensiver Prozesse in Niedriglohnländer einhergeht. Gleichzeitig konzentrieren sich in Westeuropa wissensintensive Produktionsprozesse im Bereich Forschung und Entwicklung sowie Innovation.
- **Demografische Entwicklungen:** Durch die Alterung der Bevölkerung wird es notwendig sein, dass Beschäftigte länger am Arbeitsmarkt aktiv sind.

Zusammenfassend lassen sich bei der Gegenüberstellung der unterschiedlichen Definitionen zwei konträre Perspektiven unterscheiden:

- Beschäftigungsfähigkeit als individuelles Merkmal und
- Beschäftigungsfähigkeit als Zusammenspiel von individuellen und kontextuellen Merkmalen.

Betrachtet man Beschäftigungsfähigkeit als Zusammenspiel von individuellen und kontextuellen (z. B. betrieblichen oder arbeitsmarktlichen) Anforderungen, verliert das Konstrukt „Beschäftigungsfähigkeit“ seine einheitliche Bedeutung. Je nach Region, Beruf oder Sektor ist Beschäftigungsfähigkeit dann anders zu beurteilen, sodass eine Vergleichbarkeit nicht oder nur begrenzt möglich ist. „Würde man die regionale Arbeitskräftenachfrage bei „Beschäftigungsfähigkeit mit berücksichtigten, ergäbe sich [außerdem] beispielsweise die paradoxe Situation, dass eine Person, die zwar über alle individuellen positiven Eigenschaften, die Beschäftigungsfähigkeit definieren, verfügt, aber in einer Region lebt, in der keine Arbeitsplätze angeboten werden, nicht beschäftigungsfähig wäre“ (ISG 2006: 73). Die überwiegende Literatur bezieht sich des Weiteren auf die Situation von Beschäftigten, sodass diese Ansätze nur bedingt auf die Zielgruppe der (Langzeit-)Arbeitslosen übertragbar sind.

Im Folgenden soll deshalb nur auf die individuelle Beschäftigungsfähigkeit abgestellt werden. Beschäftigungsfähigkeit wird hierbei als „individuelles Potenzial zur Aufnahme, Aufrechterhaltung und Ausweitung einer Erwerbstätigkeit“ definiert (Apel/Fertig 2009, S. 8). Trotzdem bleiben auch nach dieser Definition kontextuelle Einflussfaktoren nicht gänzlich unberücksichtigt: Es wird angenommen, dass der Zusammenhang zwischen Beschäftigungsfähigkeit und Beschäftigung durch den Kontext moderiert wird, der Kontext selbst aber nicht Teil der Beschäftigungsfähigkeit ist.

Bei dem Konzept der Beschäftigungsfähigkeit handelt es sich um ein sehr komplexes Konstrukt. In der Literatur lässt sich deshalb auch eine Vielzahl gemeinsamer und unterschiedlicher Dimensionen identifizieren. Ein Überblick über die Dimensionen von individueller Beschäftigungsfähigkeit liefert das folgende Schaubild (Abbildung 3), das vom ISG (2006) auf Basis einer umfassenden Literaturstudie erstellt wurde.

Wie die Darstellung zeigt, wird Beschäftigungsfähigkeit vor allem im Zusammenhang mit dem Erwerb individueller *Kompetenzen* (Bildungs- und Berufserfahrungen, lebenslanges Lernen, Grundkenntnisse/Grundfähigkeiten sowie intellektuelle Fähigkeiten) betrachtet. Dies beinhaltet implizit auch Aspekte der Lernfähigkeit und -bereitschaft.

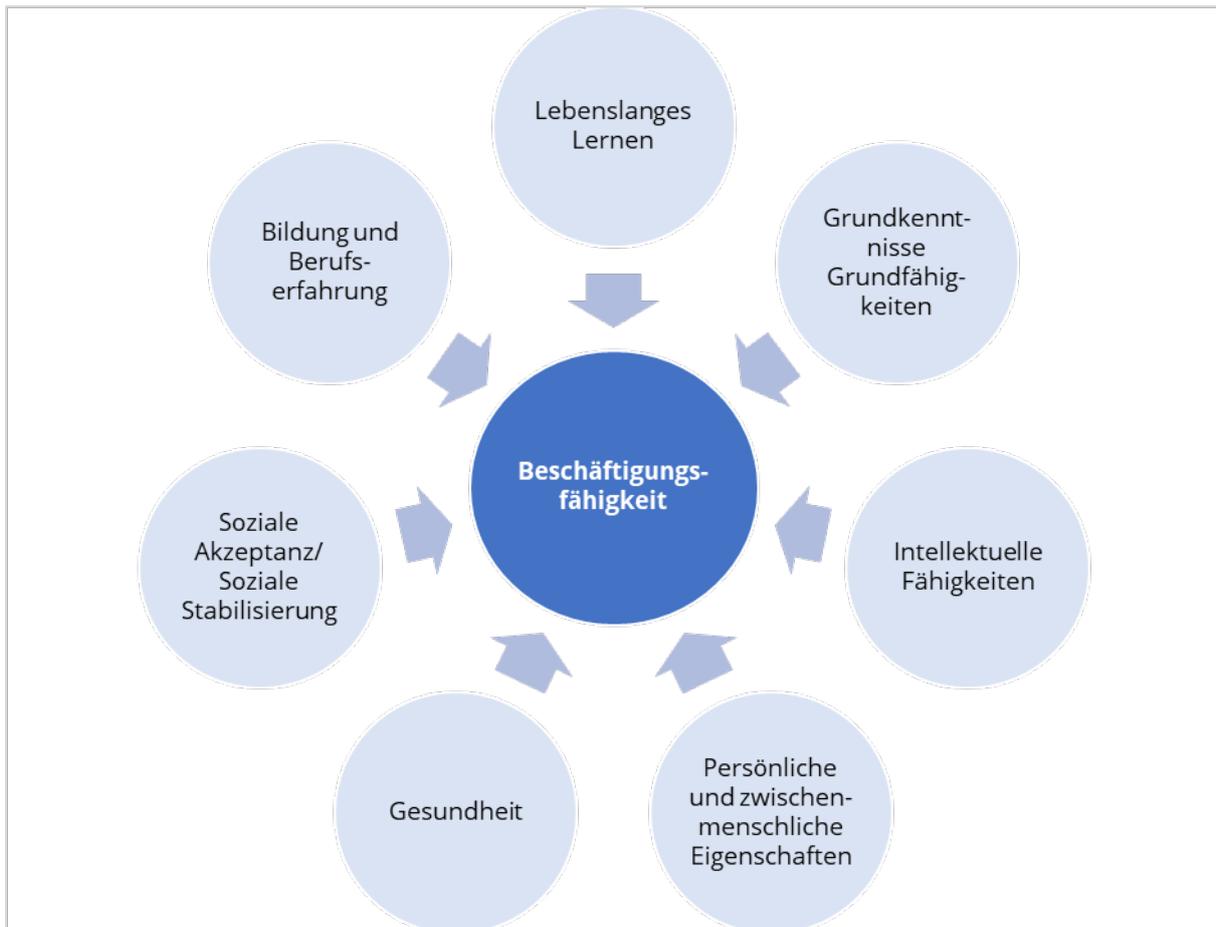
Persönliche und zwischenmenschliche Eigenschaften umfassen beispielsweise soziale Kompetenzen, Flexibilität, die Art wie Fähigkeiten genutzt und gegenüber Arbeitgebern präsentiert werden, den Glauben an die eigenen Möglichkeiten und Fähigkeiten etc.

Die psychische und physische *Gesundheit* stellt ebenfalls wichtige Voraussetzungen für Beschäftigungsfähigkeit dar. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise auch die individuelle Lebensführung bzw. der Lebensstil relevant.

Soziale Akzeptanz bzw. Stabilisierung bezieht sich auf den sozialen Kontext des Individuums. Hierbei wird auf die Unterstützung durch das familiäre und soziale Umfeld abgestellt.²

² Soziale Stabilisierung wird teilweise auch als eigenständiges Konstrukt und nicht als Teildimension von Beschäftigungsfähigkeit behandelt. Soziale Stabilisierung wird dann als Entwicklung oder Wiedererlangung sozialer Grundfertigkeiten (angemessene Kleidung oder Kommunikation, angemessenes Verhalten etc.) verstanden. Nach dieser Definition stellt soziale Stabilisierung eine Grundvoraussetzung für die Aufnahme einer Beschäftigung und damit die Vorstufe von Beschäftigungsfähigkeit dar (vgl. ISG 2006).

Abbildung 3: Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit



Quelle: In Anlehnung an ISG 2006.

Nur wenige Studien enthalten konkrete empirisch umsetzbare Ansätze. Ein Beispiel stellt die Studie von Apel und Fertig (2009) vom ISG im Zusammenhang mit der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II dar. Zur Messung der Beschäftigungsfähigkeit wurden insgesamt 4.000 Personen (jeweils 2.000 Personen aus dem SGB II und SGB III) aus 43 Kreisen in Deutschland telefonisch interviewt (TNS Emnid 2006). Ziel der Befragung von Apel und Fertig (2009) war es, zunächst einige wesentliche, für den Integrationsprozess relevante Variablen von Beschäftigungsfähigkeit zu identifizieren. In einer weiterführenden Analyse schätzten die Autoren die Integrationsrelevanz dieser Variablen. Hierfür verknüpften sie die Befragungsdaten mit Informationen zum Erwerbsstatus zu unterschiedlichen Zeitpunkten nach Abschluss der Befragung. Schätzungen zeigten dabei, dass für zehn von 18 Indikatoren ein signifikanter Zusammenhang zu einem tatsächlich realisierten Arbeitsmarkteintritt besteht: Ein positiver Zusammenhang konnte für die Arbeitsuche, die Vorbereitung der Selbständigkeit, gute Arbeitserfahrungen sowie die tägliche Arbeitsfähigkeit (sechs Stunden und mehr) gemessen werden. Ein negativer Zusammenhang zeigte sich bei ausgeprägter extrinsischer Motivation, geringer Lernbereitschaft, hoher regionaler Mobilitätsbereitschaft, finanzieller Konzessionsbereitschaft, einem Bekanntenkreis mit vielen Arbeitslosen sowie bei familiären

Konflikten.³ Abgesehen von einer Unterscheidung zwischen west- und ostdeutschen Befragten fand keine Berücksichtigung kontextueller Merkmale statt.⁴

Eine weiterführende Studie von Brussig und Knuth (2009), die auf den Arbeiten von Apel und Fertig (2009) aufbaut, hat außerdem zeigen können, dass das Vorhandensein eines Pkw-Führerscheins einen starken signifikant positiven Zusammenhang zur Integration in Beschäftigung aufweist.⁵

Erste Ergebnisse zur Rolle arbeitsmarktpolitischer Interventionen für die Veränderung von Beschäftigungsfähigkeit zeigen Brussig et al. (2010). Sie fanden u. a. heraus, dass Maßnahmen, die neben der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit explizit auf die Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet sind, positivere Resultate erzielen als Maßnahmen, die die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit als Ersatz für eine Erwerbsintegration anstreben. Maßnahmen mit spezifischer Zielgruppenausrichtung auf ausgewählte Personengruppen sind ebenfalls geeigneter, Beschäftigungsfähigkeit zu fördern. In Teilbereichen zeigen sich bessere Resultate, wenn Grundsicherungsstellen einen großen Wert auf Betriebspraktika legen.

³ Zunächst ist verwunderlich, dass die hohe regionale Mobilitätsbereitschaft sowie die finanzielle Konzessionsbereitschaft in einem negativen Zusammenhang mit der Integration in Beschäftigung stehen. Da vor allem Personen mit einer „mittleren“ Arbeitslosigkeitsdauer (von einem halben Jahr bis weniger als zwei Jahre) hohe Werte aufweisen, gehen die Autoren davon aus, dass die Konzessionsbereitschaft ein Charakteristikum von Langzeitarbeitslosigkeit ist bzw. die Resignation der Befragten widerspiegelt, unter üblichen Marktbedingungen nur noch geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu haben (Apel/Fertig 2009, 21).

⁴ Kein Zusammenhang besteht zwischen den Indikatoren: Teilnahme an einer Weiterbildung in den letzten zwölf Monaten, Eigeninitiative („Ich setzte mir Ziele und verwirklichte dies ohne Anstöße von außen“), Konzessionsbereitschaft (Berufswechsel oder Wechsel des bisherigen Tätigkeitsfeldes), Selbstbenotung im Bereich Lesen und E-Mails schreiben, fehlende Unterstützung oder Ratgeber in den letzten zwölf Monaten, häufige Kontakte mit Freunden oder Bekannten, psychische Gesundheit („Bei jedem noch so schlimmen Ereignis finde ich meistens auch einen positiven Aspekt“).

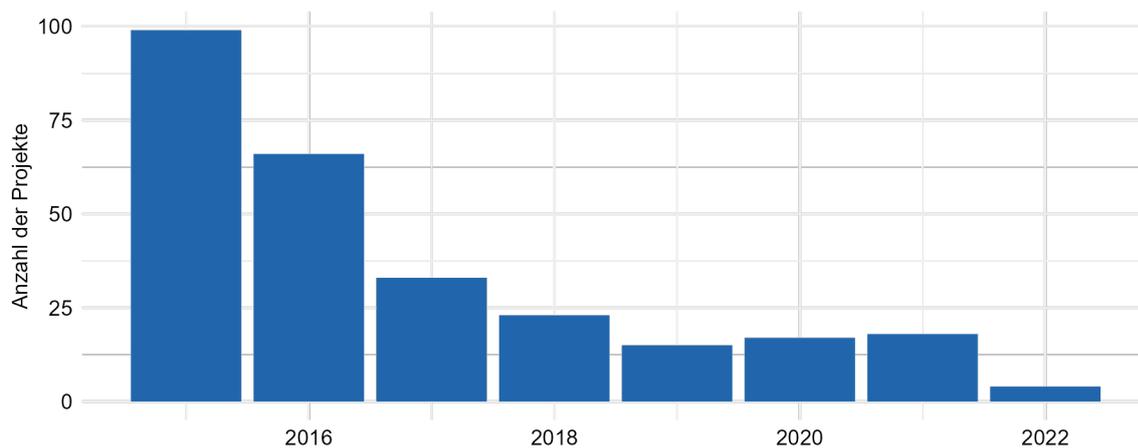
⁵ Die Autoren bauen zwar auf dem Ergebnis von Apel und Fertig (2009) auf, es zeigen sich jedoch Abweichungen bei der Operationalisierung. Brussig und Knuth (2009) verzichteten auf einige Indikatoren, fügten dafür andere hinzu oder verwendeten andere Items. Zur Messung der Beschäftigungsfähigkeit nutzten die Autoren insgesamt 34 Items. Die Ergebnisse – insbesondere auch hinsichtlich des Zusammenhangs zur Integrationswahrscheinlichkeit – sind inhaltlich jedoch weitestgehend vergleichbar.

6. Umsetzung und ESF-Indikatoren

Im Rahmen der Förderaktion 9.1 wurden von Februar 2015 bis Juni 2022 insgesamt 275 Projekte durchgeführt. Eine jährliche Auswertung zeigt, dass die Anzahl der Projekte im Laufe der Zeit stark abgenommen hat (vgl. Abbildung 4). Während im Jahr 2015 und 2016 noch knapp 100 bzw. 66 Projekte durchgeführt wurden, sank die Zahl der Projekte in den Jahren 2021 und 2022 auf lediglich 18 bzw. 4 pro Jahr. Analog zur Anzahl der Projekte verringerte sich auch die Zahl der geförderten Teilnehmenden von über 2.500 (2015) bzw. über 1.800 (2016) auf etwa 250 (2021) bzw. 55 (2022). Die Projekte erstreckten sich in der Regel über einen Zeitraum von vier bis zwölf Monaten, wobei der durchschnittliche Projektzeitraum 7,6 Monate betrug. Die durchschnittliche Anzahl der Teilnehmenden pro Projekt belief sich bis einschließlich 2019 auf rund 27 Personen. Im Zuge der angepassten Förderbedingungen ab 2020 wurde jedoch eine Verringerung auf knapp 16 bzw. 14 Personen pro Projekt beobachtet (in den Jahren 2021/2022).

Gemäß regionalen Gesichtspunkten zeigt sich, dass die meisten Projekte im Regierungsbezirk Oberbayern (24 %) stattfanden, gefolgt von Oberfranken (21 %), Oberpfalz (19 %) und Schwaben (14 %). Knapp jedes zehnte Projekt wurde in Mittelfranken oder Niederbayern umgesetzt. 4 % der Projekte wurden in Unterfranken realisiert.

Abbildung 4: Anzahl der Projekte nach Jahren, 2015-2022



Quelle: ESF-Bavaria Report 105 (Stand: 25.11.2024).

Tabelle 6 gibt einen Überblick über die bewilligten und ausgezahlten Mittel. Insgesamt beliefen sich die bewilligten Mittel auf 44,16 Mio. Euro, wovon 21,46 Mio. Euro auf den ESF entfielen. Das zur Verfügung stehende Budget in Höhe von 56,13 Mio. Euro (Gesamtmittel) wurde damit nicht ausgeschöpft (79 %). Dass das Budget nicht ausgeschöpft werden würde, zeichnete sich im Verlauf der Förderperiode ab, weshalb das Budget in zwei Schritten reduziert wurde. Ursprünglich wurden 147,20 Mio. Euro eingeplant.

Im Durchschnitt wurden pro Projekt 160.594 Euro bewilligt. Die Höhe der bewilligten Gesamtmittel variierte dabei von 37.066 Euro bis 1.289.010 Euro. Bezogen auf die Fördermonate ergibt sich ein Durchschnittswert von 21.089 Euro pro Monat. Auch hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Projekten. Die Durchschnittsmonatskosten reichten von 4.867 bis 169.272 Euro pro Monat. Die ausgezahlten Mittel betragen 37,93 Mio. Euro. Dies entspricht 86 % der bewilligten Mittel. Davon entfielen 18,54 Mio. Euro auf den ESF. Die durchschnittlichen Kosten pro teilnehmender Person lagen bei 5.500 Euro. Dass nicht alle bewilligten Mittel schlussendlich auch ausgezahlt wurden, ist normal, da die Projektträger mitunter Mittel nicht vollständig abriefen oder da im Rahmen der Abschlussprüfung bestimmte Ausgaben nicht als förderfähig anerkannt wurden.

Tabelle 6: Bewilligte und ausgezahlte Mittel der Förderaktion 9.1

	Bewilligte Mittel	Ausgezahlte Mittel
Zahl der Projekte	275	
Gesamtmittel	44,16 Mio. €	37,93 Mio. €
ESF-Mittel	21,46 Mio. €	18,54 Mio. €

Quelle: ESF-Bavaria Report 105 (Stand: 25.11.2024).

Outputindikatoren

Insgesamt wurden 6.867 Teilnehmende in Aktion 9.1 gefördert. Hinzu kommen 748 Teilnehmende in Aktion 9.2 (innovative Projekte zur Förderung arbeitsloser Personen) und 400 Teilnehmende in Aktion 9.3 (Projekte mit Fokus auf Menschen mit Migrations-/Fluchthintergrund). Mit zusammen 8.015 Teilnehmenden in Aktion 9 wurde der Zielwert von 7.617 Teilnehmenden somit erreicht (105 %). Dieser Zielwert wurde im Verlauf der Förderperiode proportional zum abgesenkten Budget reduziert. Mit dem initial geplanten Budget sollten 19.976 Teilnehmende gefördert werden. Der an die veränderten Rahmenbedingungen angepasste Zielwert wurde somit erreicht, es wurden aber weniger Teilnehmende gefördert als ursprünglich vorgesehen.

Tabelle 7 zeigt die soziodemografische Zusammensetzung der Geförderten der Förderaktion 9.1. Der Anteil von Frauen und Männern an der Maßnahme war relativ ausgeglichen, wobei Frauen mit 54 % geringfügig häufiger vertreten waren. Gemäß der Ausrichtung der Förderung waren erwartungsgemäß fast alle Teilnehmenden arbeitslos (98 %). Nach eigenen Angaben waren 64 % der Teilnehmenden langzeitarbeitslos.

Die große Mehrheit der Teilnehmenden war zwischen 25 und 54 Jahre alt (83 %). Der Anteil der 15- bis 24-Jährigen belief sich auf 7 %, der Anteil der 55- bis 70-Jährigen auf 9 %. Insgesamt wurden 630 Personen, die älter als 54 Jahre waren, gefördert. Nimmt man die 136 Über-54-Jährigen der Förderaktionen 9.2 und 9.3 hinzu, wurde der Zielwert für ältere Teilnehmende in Höhe von 763 Teilnehmenden erreicht (insgesamt 766 Teilnehmende; 100%). Etwas mehr als die Hälfte der Teilnehmenden wies ein niedriges Bildungsniveau (ISCED 1-2) auf (53 %). Mit einem Anteil von 43 % lag der Anteil der Personen mit einem mittleren Bildungsniveau (mindestens Abitur oder eine abgeschlossene Berufsausbildung, ISCED 3-4) vergleichsweise hoch. Nur 4 % verfügten über einen tertiären Abschluss (ISCED 5-8).

28 % der Teilnehmenden gaben an, einen Migrationshintergrund zu haben, während 39 % angaben, keinen Migrationshintergrund zu haben. Ein Drittel verweigerte diesbezüglich die Aussage. Wenn gleichermaßen viele Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte die Angabe verweigerten, lag der Gesamtanteil von Menschen mit Migrationshintergrund in der Förderaktion 9.1 bei 41 %. Es ist jedoch anzunehmen, dass der Anteil möglicherweise höher lag, da Menschen mit Migrationshintergrund aufgrund von Stigmatisierungserfahrungen eher dazu neigen, die Angabe zu verweigern. 9 % der Teilnehmenden wiesen eine Behinderung und 18 % eine sonstige Benachteiligung auf. Die Prozentwerte beziehen sich jeweils auf alle Teilnehmenden. Die Angaben sind jedoch nicht vollständig, da die Teilnehmenden die Möglichkeit hatten, Aussagen zu sensiblen Informationen wie dem Migrationshintergrund, einer Behinderung oder einer sonstigen Benachteiligung zu verweigern. Entsprechend ist die Aussagekraft dieser Werte begrenzt bzw. unterschätzt das tatsächliche Vorkommen der jeweiligen Gruppen. Zwischen Männern und Frauen zeigten sich keine größeren Differenzen (+/- 5 Prozentpunkte). Die einzige Ausnahme stellt der Anteil Langzeitarbeitsloser dar, der bei den Frauen mit 66 % etwas höher ausfiel als bei den Männern mit 61 %.

Tabelle 7: Merkmale der Teilnehmenden in der Förderaktion 9.1

		Insgesamt		Frauen	Männer
		Anzahl	Anteil*	Anzahl	Anzahl
	Eintritte gesamt	6.867	100 %	3.687	3.180
Nach Altersgruppen	15 bis 24 Jahre	513	7 %	286	227
	25 bis 54 Jahre	5.724	83 %	3.105	2.619
	55 bis 70 Jahre	630	9 %	296	334
Nach Erwerbsstatus	Erwerbstätige (einschl. Selbständige)	10	< 1 %	5	5
	Arbeitslose (einschl. Langzeitarbeitslose)	6.744	98 %	3.607	3.137
	... darunter Langzeitarbeitslose	4.362	64 %	2.424	1.938
	Nichterwerbstätige	113	2 %	75	38
Nach Bildungsstand	ISCED 1 und 2 (Grundbildung, Sekundarbildung Unterstufe)	3.664	53 %	1.997	1.667
	ISCED 3 und 4 (Sekundarbildung Oberstufe/postsekundäre Bildung)	2.952	43 %	1.545	1.407
	ISCED 5 bis 8 (tertiäre Bildung, alle Stufen)	251	4 %	145	106
Benachteiligte Personengruppen	Migranten/innen	1.908	28 %	1.093	815
	Menschen mit Behinderungen	365	9 %	172	193
	Sonstige benachteiligte Menschen	769	18 %	315	454

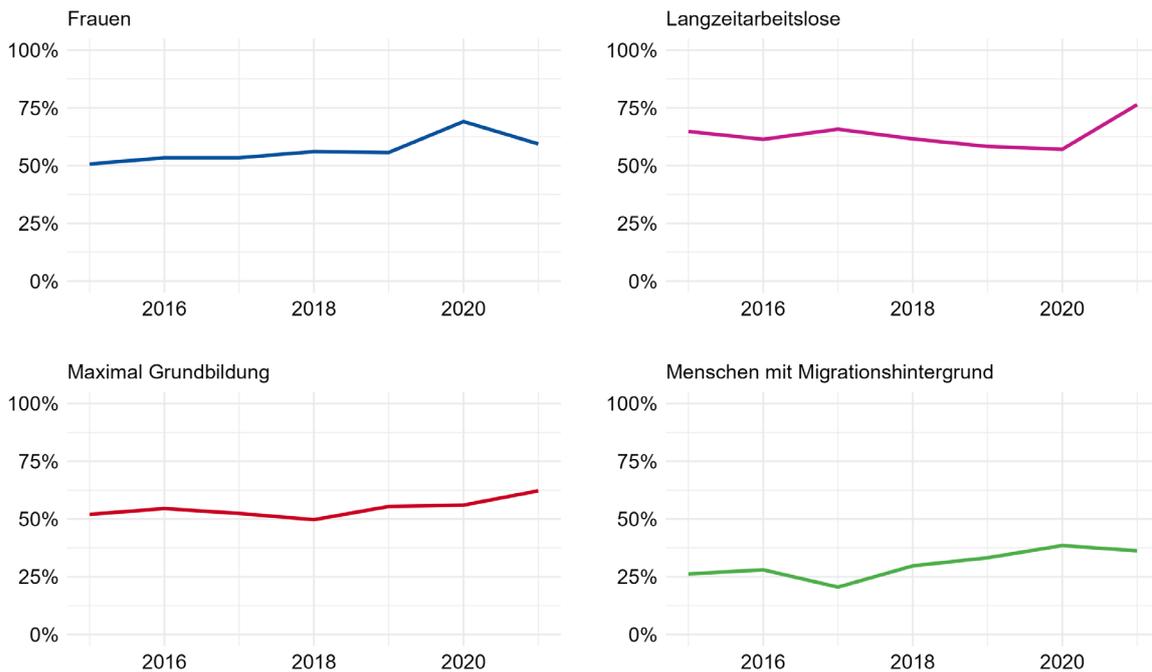
Quelle: ESF-Bavaria Report 590 (Stand: 25.11.2024). * Abweichungen zu 100 Prozent sind rundungsbasiert.

Abbildung 5 zeigt die zeitliche Entwicklung ausgewählter Indikatoren zwischen 2015 und 2021. Die Werte für das Jahr 2022 wurden aufgrund der geringen Teilnehmendenzahl aus methodischen Gründen ausgeschlossen. Insgesamt zeigt sich, dass sich die soziodemografische Zusammensetzung der Förderaktion 9.1 – besonders ab 2020 – verändert hat. Einerseits stieg der Anteil der weiblichen Geförderten im Verlauf der Förderung. Während Frauen zu Beginn der Förderung nur geringfügig mehr als die Hälfte der Teilnehmenden ausmachten (2015: 51 %), stieg ihr Anteil teils um mehr als 10 Prozentpunkte an. Im Jahr 2020 lag der Frauenanteil zwischenzeitlich bei 69 %.

Weiterhin zeigt sich, dass der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund zugenommen hat. Während 2015 und 2016 nur rund ein Viertel der Teilnehmenden angaben, einen Migrationshintergrund zu haben, lag dieser Anteil zuletzt bei über einem Drittel. Bei der Interpretation dieser Zahlen muss berücksichtigt werden, dass die Angabe zum Migrationshintergrund auch verweigert werden konnte und dass die Anteilswerte der Verweigerungen teilweise hoch waren. Zwischen 2017 und 2019 lag der Verweigerungsanteil bei über 40 %. Dennoch ist anzunehmen, dass der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in der Förderung eher zugenommen hat – analog zu den Verschiebungen auf dem bayerischen Arbeitsmarkt insgesamt (vgl. Kapitel 4). Ebenfalls eine Steigerung zeigt sich bei Teilnehmenden mit maximal Grundbildung (ISCED 1 und 2). Während der Anteil von Menschen mit maximal Grundbildung bis 2020 tendenziell abgenommen hat, zeigt sich ab 2020 ein Anstieg. Ebenso steigt der Anteil Langzeitarbeitsloser, erneut besonders ab 2020. Nach der Corona-Pandemie wurde die Förderung auch für Kurzarbeitslose geöffnet. Diese zusätzliche Zielgruppe trat aber nicht in relevantem Umfang in die Förderung ein.

In der Gesamtschau wird deutlich, dass sich neben der Abnahme der Teilnehmenden insgesamt auch die Zusammensetzung der Teilnehmenden verändert hat, besonders ab der Pandemie und den damit einhergehenden äußeren und teils förder-spezifischen Veränderungen.

Abbildung 5: Ausgewählte Merkmale der Teilnehmenden im Zeitverlauf, 2015-2021



Quelle: ESF-Bavaria Report 590 (Stand: 25.11.2024).

Ergebnisindikatoren

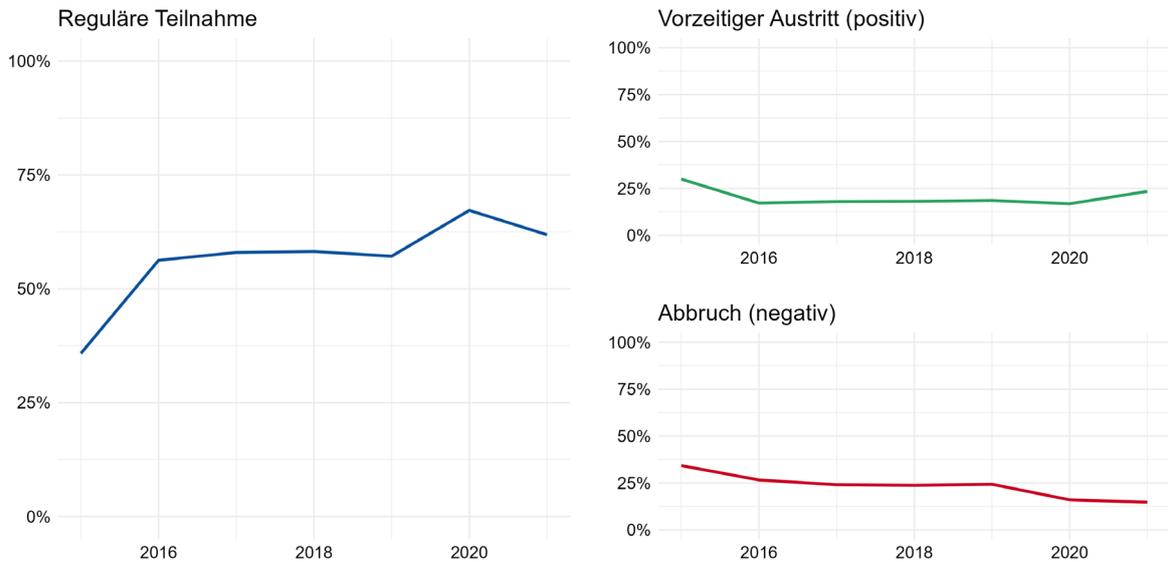
Mehr als die Hälfte (53 %) der Teilnehmenden besuchte die Maßnahme bis zum regulären Ende (vgl. Tabelle 8). 26 % brachen die Maßnahme ab (negativer Austritt), während 21 % sie vorzeitig verließen, um z. B. eine Beschäftigung oder eine weiterführende Qualifizierung aufzunehmen (positiver Austritt). Männer nahmen seltener bis zum regulären Maßnahmenende teil als Frauen (Frauen: 59 %; Männer: 46 %). Die Projektträger berichteten für Männer sowohl häufiger Abbrüche (30 % gegenüber 23 %) als auch vorzeitige Austritte (24 % gegenüber 18 %) im Vergleich zu den Frauen.

Tabelle 8: Teilnehmendenaustritte der Förderaktion 9.1

	Insgesamt		Frauen	Männer
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anzahl
Austritte gesamt	6.867	100%	3.687	3.180
Regulärer Austritt	3.658	53%	2.182	1.476
Abbruch (negativ)	1.800	26%	852	948
Vorzeitiger Austritt (positiv)	1.409	21%	653	756

Quelle: ESF-Bavaria Report 590 (Stand: 25.11.2024).

Abbildung 6: Teilnehmendenaustritte im Zeitverlauf, 2015-2021



Quelle: ESF-Bavaria Report 590 (Stand: 25.11.2024).

Abbildung 6 zeigt die Anteile von regulären und irregulären Austritten zwischen 2015 und 2021. Erneut wurden die wenigen Teilnehmenden des Jahres 2022 aus methodischen Gründen ausgeschlossen. Wenn Geförderte bis zum Ende der Maßnahme teilnahmen, wird ihr Austritt als regulär gewertet. Zwischen 2016 und 2017 lag der Anteil von Personen, die regulär ausgetreten sind, durchgängig bei über 55 % und steigerte sich zuletzt sogar auf 67 % (2020) bzw. 62 % (2021). Damit haben zuletzt mehr Personen die Förderung regulär bis zum Ende besucht. Bei den irregulären Austritten kann zwischen (positiven) vorzeitigen Maßnahmenaustritten, z. B. aufgrund der Aufnahme einer Beschäftigung oder Qualifizierung, und (negativen) Abbrüchen unterschieden werden. Erfreulicherweise zeigt der Jahresvergleich, dass negative Abbrüche im Förderverlauf immer seltener wurden. Während 2015 noch mehr als ein Drittel der Teilnehmenden abbrach (34 %), lag dieser Anteil 2021 bei nur noch 15 %. Beim Anteil von positiven Maßnahmenaustritten zeigt sich eine U-förmige Entwicklung im Zeitverlauf. Zuletzt kam es wieder häufiger zu positiven Maßnahmenaustritten.

Tabelle 9: Ergebnisindikatoren der Förderaktion 9.1

	Insgesamt		Frauen	Männer
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anzahl
Austritte gesamt	6.867	100%	3.687	3.180
Auf Arbeitssuche (Nichterwerbstätige)	2	5%	1	1
In schulischer oder beruflicher Aus- oder Weiterbildung	16	14%	12	4
In Beschäftigung, auch Selbständigkeit	1.801	26%	905	896
Qualifizierung erworben	3.947	57%	2.317	1.630

Quelle: ESF-Bavaria Report 590 (Stand: 25.11.2024).

Im Falle des Austritts aus dem Projekt war seitens der Projektträger eine Erfassung der beruflichen Verbesserungen der Teilnehmenden erforderlich. Bei den in Tabelle 9 aufgeführten Indikatoren ist zu berücksichtigen, dass ausschließlich Teilnehmende berücksichtigt werden, bei denen eine tatsächliche Veränderung im Vergleich zum Beginn der Maßnahme feststellbar war. Teilnehmende, die bereits bei Eintritt der Maßnahme auf Arbeitssuche waren, können demnach nach Austritt nicht erneut Arbeit suchen.

Zwei Teilnehmende waren nach Austritt aus der Maßnahme neu auf Arbeitssuche.⁶ 16 Teilnehmende begannen im Anschluss eine schulische oder berufliche Aus- oder Weiterbildung. 1.801 zuvor Arbeitslose bzw. Nichterwerbstätige nahmen nach der Qualifizierung durch die Förderaktion 9.1 eine Beschäftigung (inkl. Selbständigkeit) auf. Dies entspricht einem Anteil von 26 %. Frauen gelang der Eintritt in den Arbeitsmarkt dabei etwas schlechter als Männern (25 % zu 28 %). Von allen Teilnehmenden erlangten 3.947 bzw. 57 % eine Qualifizierung, d. h. sie nahmen erfolgreich an einer BAVBVO-Prüfung teil. Damit lag der Anteil leicht unter dem Zielwert von 60 %. In Bezug auf die Qualifizierungen zeigten sich sehr deutliche Geschlechterdifferenzen. Während 51 % der Männer eine Qualifizierung erwarben, lag der Anteil der Frauen mit 63 % deutlich darüber. Möglicherweise verzichteten Frauen häufiger als Männer auf die Aufnahme einer Beschäftigung zugunsten der Qualifizierung.

⁶ Diese Personen waren sowohl vor Eintritt in die Maßnahme als auch nach Austritt nach eigenen Angaben nichterwerbstätig.

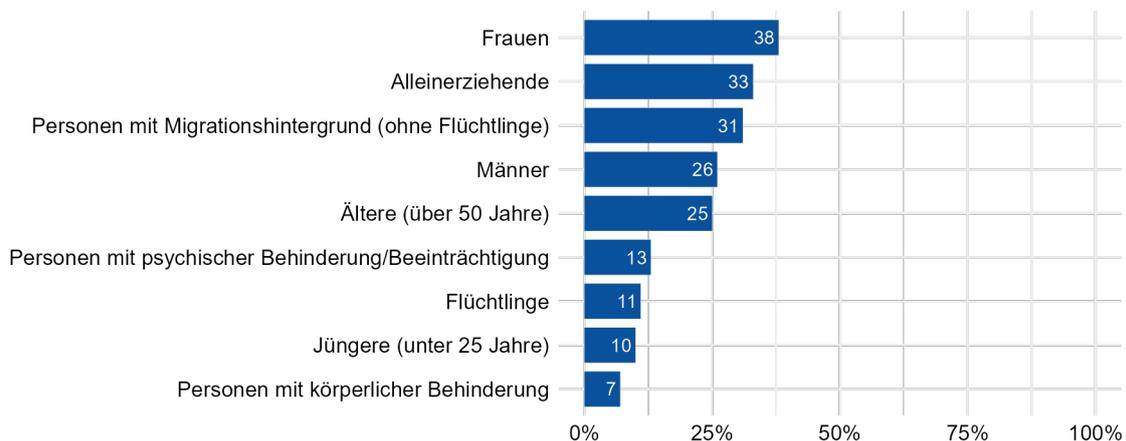
7. Ergebnisse der Primärerhebungen

Nachfolgend werden die Ergebnisse dargestellt, die auf eigenen Erhebungen des ISG basieren. Die Grundlage dafür bilden zunächst die Befragungen von Projektträgern, die in drei Wellen durchgeführt wurden (2016, 2019 und 2022). Sofern sich die Ergebnisse zwischen den drei Wellen nicht erheblich voneinander unterscheiden, werden diese aggregiert ausgewiesen, um die Fallzahlbasis zu stärken. Die Ergebnisse der standardisierten Erhebungen wurden dabei mit den Erkenntnissen aus den Fallstudien (2018) thematisch zusammengeführt und verknüpft. Inhaltlich beziehen sich die Ergebnisse auf die Zielgruppen und deren spezifische Merkmale. Es folgt eine Darstellung der Inhalte und der Organisation der Projekte sowie der einbezogenen Kooperationspartner. Anschließend wird die Rolle von Betriebspraktika hervorgehoben. Abschließend werden die kurzfristigen Projektergebnisse und deren Bewertung durch die Befragten dargestellt.

7.1 Zielgruppen

Grundsätzlich richtete sich die Förderung an Langzeitarbeitslose oder ALG-II-Beziehende. Zudem konnten in den einzelnen Projekten weitere zielgruppenspezifische Schwerpunkte gesetzt werden. Die Ergebnisse der Trägerbefragungen zeigen, dass ungefähr die Hälfte der Projekte auf die Förderung von spezifischen Bedarfen bestimmter Personengruppen ausgerichtet war (53 %). Zuletzt fiel der spezifische Zielgruppenzuschnitt höher aus. In mehr als einem Drittel der Projekte (38 %) wurden die besonderen Bedarfe von Frauen, in 26 % der Projekte die der Männer besonders berücksichtigt (vgl. Abbildung 7). 33 % der Projekte konzentrierten sich besonders auf die Belange von Alleinerziehenden. Ebenfalls knapp ein Drittel der Projekte (31 %) fokussierte auf Personen mit Migrationshintergrund, davon 11 % speziell auf die Zielgruppe der Geflüchteten. Die Zahl der Projekte mit spezifischem Bezug zu Geflüchteten nahm dabei im Laufe der Zeit kontinuierlich zu (2016: 5 %, 2019: 12 % und 2022: 18 %). 35 % der Projekte hatten einen altersspezifischen Fokus: 25 % davon waren auf Ältere über 50 Jahren ausgerichtet und 10 % auf Personen unter 25 Jahren. 13 % der Projekte berücksichtigten in besonderem Maße die Bedarfe von Personen mit psychischen Beeinträchtigungen, 7 % die Bedarfe von Personen mit körperlichen Behinderungen. Insgesamt hatten die Projekte oft einen geschlechts- oder migrationsspezifischen Fokus, wobei Letzteres wohl die veränderten Bedarfslagen in Bayern widerspiegelt.

Abbildung 7: Zielgruppenspezifische Förderung in den Projekten

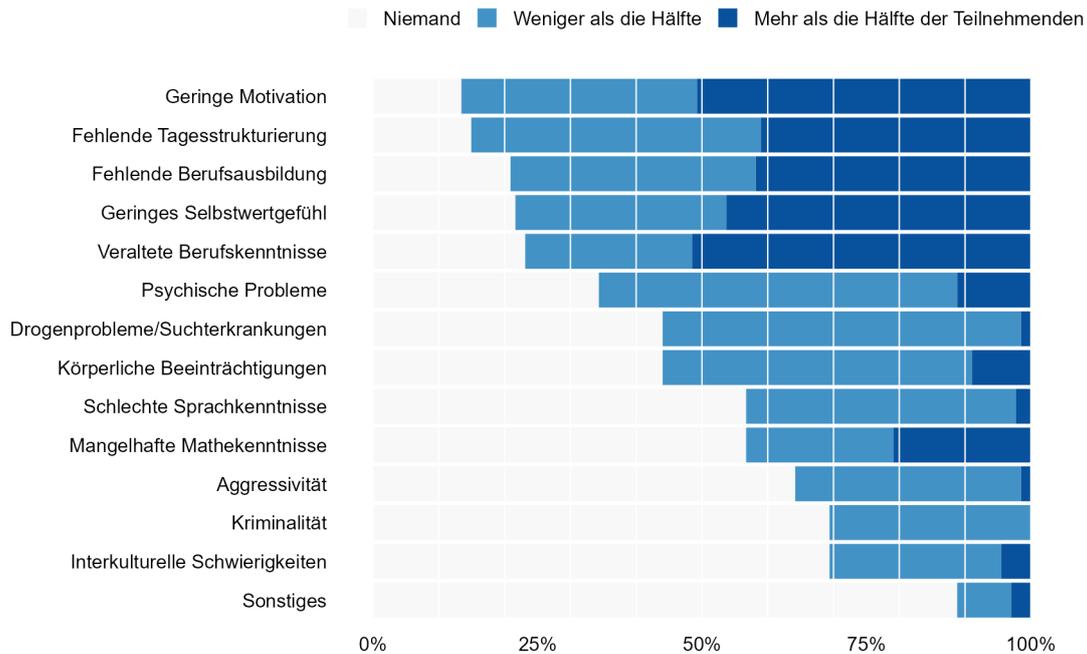


Quelle: ISG-Trägerbefragungen 2016, 2019, 2022, n = 102. Mehrfachantworten möglich.

Die Teilnehmenden wiesen in aller Regel mehrere Vermittlungshemmnisse auf. Wie Abbildung 8 zeigt, trafen einige dieser Schwierigkeiten auf die Mehrzahl der Teilnehmenden zu, andere wiederum betrafen nur wenige Teilnehmende (d. h. weniger als die Hälfte der Teilnehmenden) oder traten sogar in einigen Projekten gar nicht auf. Am verbreitetsten (bezogen auf die Anzahl der Projekte, in denen mehr als die Hälfte der Teilnehmenden betroffen war) waren veraltete Berufskennnisse (52 %), Motivationsprobleme (51 %), ein geringes Selbstwertgefühl (46 %), eine fehlende Berufsausbildung (42 %) oder feh-

lende Tagesstrukturen (41 %). Die häufigsten Vermittlungshemmnisse liegen damit auf der Ebene der beruflichen Qualifikation und persönlichen Motivation. Eine eher untergeordnete Rolle in vielen Projekten spielten hingegen Vermittlungshemmnisse aufgrund von interkulturellen Schwierigkeiten, Kriminalität, Aggressivität, mangelhaften Mathekenntnissen sowie schlechten Sprachkenntnissen. Diese spielten vereinzelt eine Rolle, aber nicht in der Breite der Projekte. Die fehlende Mobilität wurde 2019 und 2022 – zusammen mit den anderen Vermittlungshemmnissen – zusätzlich als separate Dimension abgefragt. Knapp die Hälfte gab an, dass fehlende Mobilität für mehr als die Hälfte der Teilnehmenden ein Vermittlungshemmnis darstellte. Ein Vergleich der drei Befragungswellen untereinander lässt darauf schließen, dass die wesentlichen Vermittlungshemmnisse – motivationale und qualifikatorische Bedarfslagen – sehr stabil waren. Die Top-5-Vermittlungshemmnisse blieben mit leicht abweichender Rangfolge in allen Befragungswellen konstant.

Abbildung 8: Vermittlungshemmnisse der Teilnehmenden

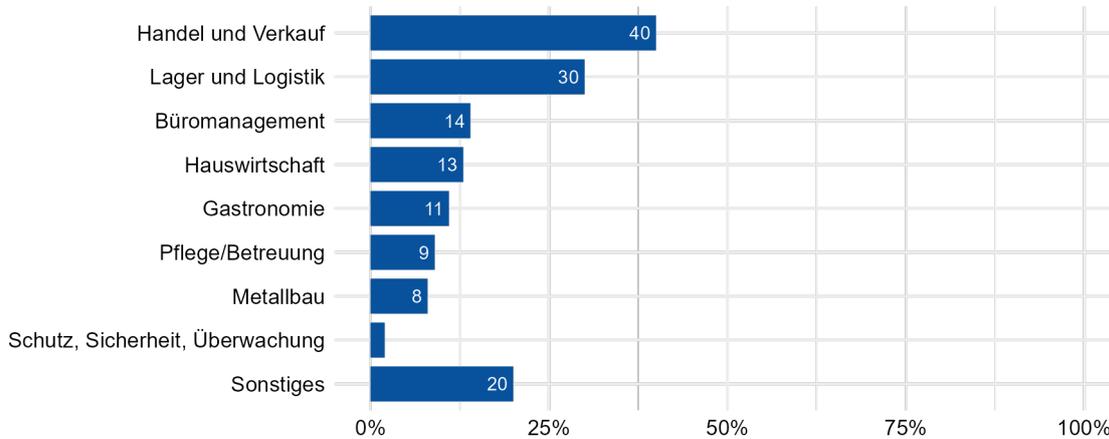


Quelle: ISG-Trägerbefragungen 2016, 2019, 2022, n = 134.

Im Rahmen der Fallstudien bestätigte sich, dass die Problemlagen der Teilnehmenden sehr vielfältig und oftmals miteinander verknüpft sind. Zudem konnte in zwei Projekten eine Konzentration auf bestimmte Vermittlungshemmnisse beobachtet werden, die jeweils einen sehr großen Teil der Teilnehmenden betrafen. In einem Projekt, das hauptsächlich von Frauen besucht wurde, stellte die mangelnde Kinderbetreuung das zentrale Problem dar. In einem anderen Projekt, an dem ausschließlich Männer teilnahmen (mit einer Ausnahme), hatten viele Teilnehmende erhebliche Sprachschwierigkeiten. Das dritte Projekt zeichnete sich durch eine deutlich heterogene Zusammensetzung der Teilnehmenden aus, was sich ebenfalls in den wahrgenommenen Vermittlungshemmnissen widerspiegelte. In Übereinstimmung mit den Ergebnissen der standardisierten Trägerbefragungen wurde von Projektmitarbeitern/innen in zwei Projekten berichtet, dass die Vermittlungshemmnisse der Teilnehmenden zugenommen hätten. Insbesondere psychische Probleme wurden dabei vermehrt festgestellt. In einem Projekt konnte hingegen eine gegenläufige Entwicklung konstatiert werden. Gemäß den Angaben der Befragten waren die Teilnehmenden in diesem Projekt „arbeitsmarktnäher“ als zuvor.

7.2 Inhalte der Projekte

Abbildung 9: Berufliche Qualifizierungen



Quelle: ISG-Trägerbefragungen 2016, 2019, 2022, n = 134.

Im Rahmen der Projekte konnten Qualifizierungen aus unterschiedlichen Bereichen absolviert werden. Aus den Trägerbefragungen geht hervor, dass im Zuge der beruflichen Qualifizierung Berufe im Bereich „Handel und Verkauf“ an erster Stelle standen (40 %) (vgl. Abbildung 9). In knapp einem Drittel der Projekte konnten die Teilnehmenden eine Qualifizierung im Bereich „Lager und Logistik“ erwerben (30 %). In 14 % der Projekte wurden Qualifizierungen im Büromanagement und in 13 % im Bereich Hauswirtschaft durchgeführt. Qualifizierungen in der Pflege/Betreuung (9 %) oder im Metallbau (8 %) fanden dagegen seltener statt. Der Bereich Schutz, Sicherheit und Überwachung spielte insgesamt eine untergeordnete Rolle.⁷ Ein Vergleich der Antworten mit den Arbeitsmarktstatistiken zu den Einmündungsberufen zeigt teilweise Abweichungen. Berufe im Lebensmittel- und Gastgewerbe, in der Fertigung, in fertigungstechnischen Bereichen sowie in der Reinigung bieten, neben Berufen im Verkehrs- und Logistiksektor oder im Handel, gute Einstiegsmöglichkeiten für Arbeitslose im SGB II, sind hier aber eher unterrepräsentiert.

Im Rahmen der beruflichen Qualifizierungen wurde in den meisten Projekten des Weiteren das Querschnittsziel „ökologische Nachhaltigkeit“ verfolgt. In 69 % der Projekte wurde der ressourcenschonende Einsatz von Rohstoffen thematisiert sowie das Umweltbewusstsein aktiv gefördert. In 34 % der Projekte wurden neue umweltschonende Arbeitstechniken bzw. Technologien vermittelt. Nur 10 % der Befragten gaben an, dass das Thema „ökologische Nachhaltigkeit“ im Rahmen der Qualifizierungen keine besondere Rolle spielte.

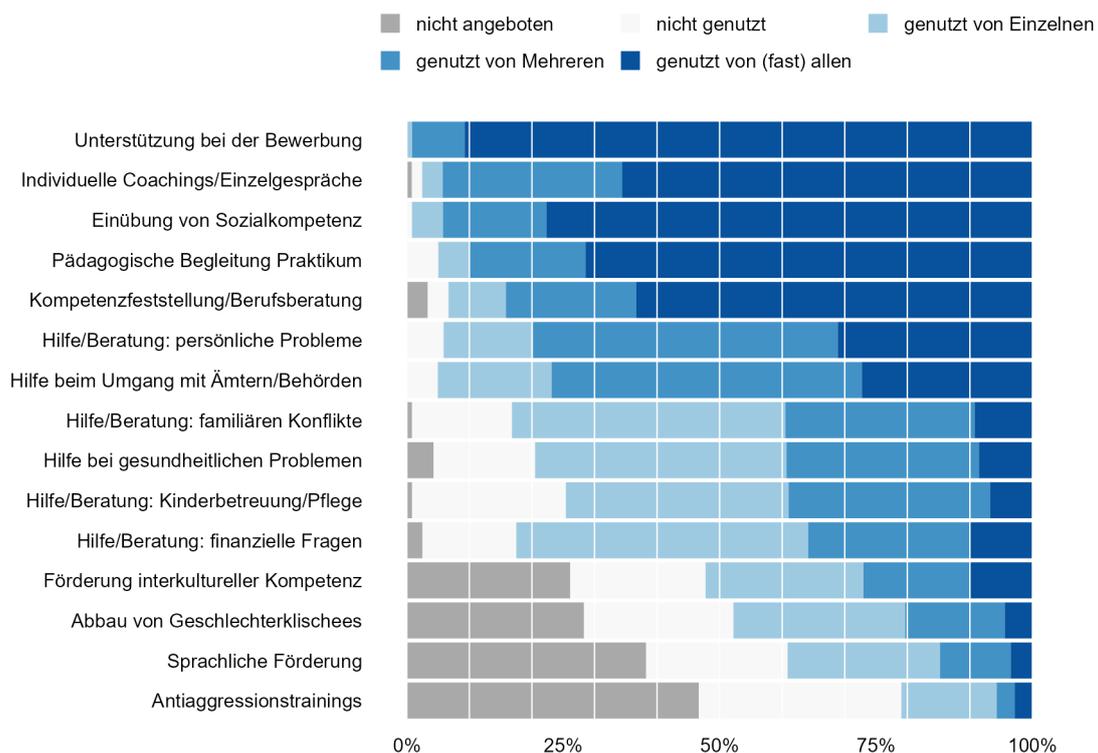
Ein weiterer Baustein der Förderaktion 9.1 war neben der beruflichen Qualifizierung die sozialpädagogische Betreuung der Teilnehmenden. Abbildung 10 zeigt auf Basis der drei Trägerbefragungen, welche Instrumente der sozialpädagogischen Betreuung zum Einsatz kamen. Hierbei wird zunächst unterschieden, ob diese im Rahmen des Projektes angeboten wurden und wenn ja, ob bzw. von wie vielen Teilnehmenden diese in Anspruch genommen wurden. Während die allermeisten der aufgeführten Instrumente zum Portfolio der sozialpädagogischen Betreuung in allen Projekten gehörten, gab es einige Ausnahmen. So wurden beispielsweise sprachliche Förderungen,⁸ Antiaggressionstrainings, Maßnahmen zum Abbau geschlechtsstereotypischer Rollenbilder oder die Förderung interkultureller Kompetenzen in mindestens einem Fünftel der Projekte gar nicht erst angeboten. Grundsätzlich im Angebot des Projektes enthalten, aber von den Teilnehmenden häufiger nicht in Anspruch genommen, wurden hauptsächlich Maßnahmen zum Abbau geschlechtsstereotypischer Rollenbilder

⁷ Die Auswahl der Berufe basierte auf einer Auswertung der Projektanträge.

⁸ Da die Teilnehmenden gemäß den Förderrichtlinien über ausreichende sprachliche Kenntnisse verfügen müssen, sollte die sprachliche Förderung auch kein regulärer Bestandteil der Projekte sein bzw. maximal in Einzelfällen.

oder Antiaggressionstrainings. Zu den Hauptaufgaben der Sozialpädagogen/innen, die von fast allen Teilnehmenden in Anspruch genommen wurden, zählten nach Angaben der Träger die Unterstützung bei Bewerbungen (91 %), die Einübung von Sozialkompetenzen (78 %), individuelle Coachings bzw. Einzelberatungen (66 %) sowie die Kompetenzfeststellung bzw. Berufsberatung (63 %). Hilfestellungen bei der Bewältigung persönlicher Probleme oder im Umgang mit Ämtern und Behörden wurden seltener von (fast) allen Teilnehmenden in den Projekten genutzt (31 % bzw. 27 %). Sie stellten dennoch wichtige und häufig eingesetzte Instrumente der sozialpädagogischen Betreuung dar, da sie zumindest, wenn auch nicht von allen, dennoch von mehreren Teilnehmenden (49 % bzw. 50 %) in Anspruch genommen wurden. Die Auswertungen zeigen zudem – analog zu den festgestellten Vermittlungshemmnissen der Teilnehmenden –, dass die sozialpädagogische Betreuung eine Vielzahl unterschiedlicher Hilfestellungen und Beratungsleistungen – zumindest bei einem begrenzten Anteil der Teilnehmenden – umfasste. Werden die genannten Ergebnisse differenziert nach den drei Befragungswellen analysiert, fällt auf, dass sich die am häufigsten genutzten sozialpädagogischen Angebote stets unter den Top-Kategorien der drei Wellen fanden. In allen drei Wellen dominierten berufspraktische Tätigkeiten (Bewerbungen schreiben, Berufsberatung, Praktikumsbegleitung) und Maßnahmen zur Stärkung der individuellen Lebenssituation (Coaching/Einzelgespräche) und des Kompetenzerwerbs (Einüben von Sozialkompetenzen). Aufgrund der häufig basalen Unterstützungsmaßnahmen fielen spezifische sozialpädagogische Formate (Aggressionstraining, Sprachförderung, Abbau von Geschlechterklischee) vom Umfang geringer aus.

Abbildung 10: Instrumente der sozialpädagogischen Betreuung – Angebot und Inanspruchnahme



Quelle: ISG-Trägerbefragungen 2016, 2019, 2022, n = 134.

Im Rahmen der Fallstudien wurde außerdem deutlich, dass sozialpädagogische Aufgaben grundsätzlich auch von anderen Projektmitarbeitern/innen übernommen wurden. Die Aussagen der Teilnehmenden lassen darauf schließen, dass die Dozenten/innen häufig (ebenfalls) wichtige Vertrauens- und Unterstützungspersonen darstellten. Eine klare Trennung der Zuständigkeiten – und damit auch der konzeptionellen Trennung der beiden Ziele „Förderung der Beschäftigungsfähigkeit durch Qualifizierung“ und „Abbau von Vermittlungshemmnissen“ – erscheint deshalb in der Praxis kaum möglich.

7.3 Organisation der Projekte

In der überwiegenden Anzahl der Projekte wurde eine Gruppenzuteilung vorgenommen. In lediglich 11 % der Fälle erfolgte die Aufteilung permanent, während sie in 60 % der Projekte zeitweise praktiziert wurde. In 29 % der Projekte verblieben die Teilnehmenden dagegen kontinuierlich gemeinsam. Die Aufteilung der Gruppen erfolgte in knapp zwei Dritteln der Fälle in Abhängigkeit der Qualifizierungsinhalte (63 %) bzw. in 52 % entsprechend dem bereits vorhandenen Leistungsniveau der Teilnehmenden. In 28 % der Fälle wurde die Gruppenzusammensetzung durch das Interesse der Teilnehmenden bestimmt. Für lediglich 9 % der Fälle erfolgte die Aufteilung zufällig. Die durchschnittliche Gruppengröße – sofern eine Aufteilung erfolgte – belief sich auf neun Teilnehmende und variierte zwischen den Projekten von drei bis 22 Teilnehmenden pro Gruppe.

In 90 % der Projekte bestand die Möglichkeit einer Nachbetreuung der Teilnehmenden nach Beendigung des Projektes, obwohl diese nicht finanziell gefördert wurde. Die Nachbetreuung erstreckte sich im Durchschnitt über einen Zeitraum von 4,4 Monaten und variierte je nach Projekt zwischen weniger als einem und zwölf Monaten. In 26 % der Projekte wurde aktiv versucht, den Kontakt zu den Teilnehmenden aufrechtzuerhalten, während in 64 % der Projekte eine Nachbetreuung nur bei Kontaktaufnahme durch die Teilnehmenden erfolgte. In lediglich 10 % der Projekte fand keine Nachbetreuung statt.

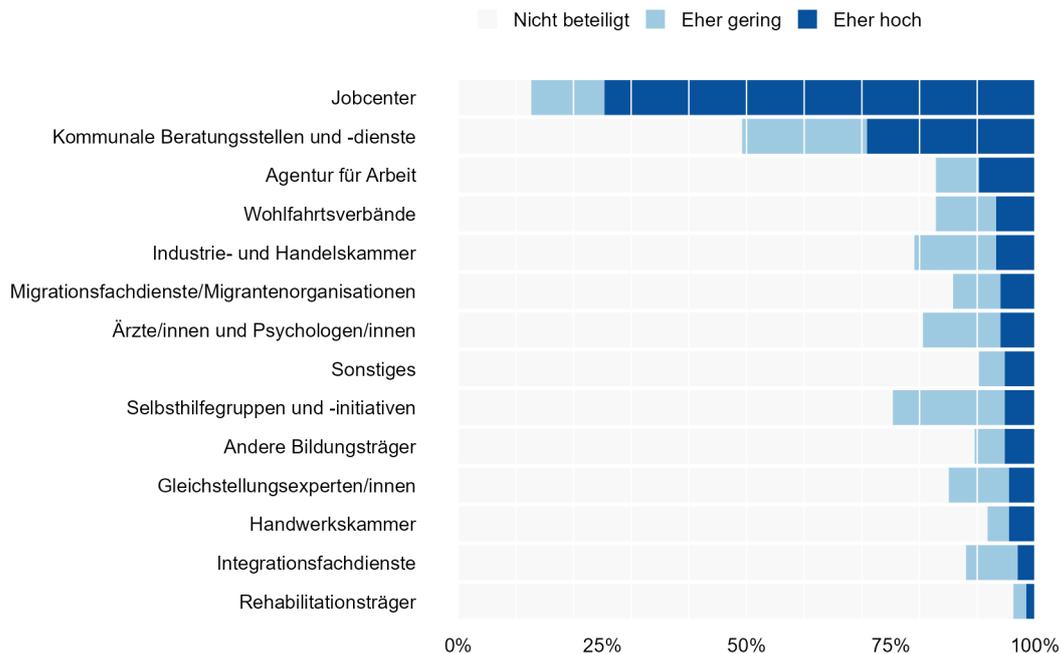
Grundsätzlich bestand die Möglichkeit, die Projekte als Kombimaßnahme durchzuführen, d. h. das ESF-Projekt konnte mit einer vorgeschalteten ESF-Maßnahme des Jobcenters verknüpft werden. Diese Verknüpfung wurde jedoch lediglich in 3 % der Projekte realisiert. Die vorgeschalteten Maßnahmen dienten dabei der Grundqualifizierung bzw. -orientierung sowie der Vorabselektion der Teilnehmenden.

Während der Corona-Pandemie und den damit einhergehenden Infektionsschutzmaßnahmen kam es zwischenzeitlich zu Einschränkungen bei der Projektumsetzung. Die größten Problemlagen waren die psychosoziale Belastung der Teilnehmenden durch die Einschränkungen im Zuge der Pandemie, die Gewinnung von Praktikumsbetrieben und die Teilnehmendenakquise. Zwar mussten nur die wenigsten Träger Projekte vollständig pausieren, dennoch mussten oft alternative Instrumente eingesetzt werden, um das Projekt trotz Einschränkungen fortzuführen. Hierzu zählte z. B. die Einrichtung digitaler Kommunikationsmittel im Zuge der Projektarbeit. Diese Digitalisierung, z. B. durch Fernunterricht, stellte aus Trägersicht zwar eine zum Teil angemessene Alternative zum Präsenzunterricht dar, war aber auch mit Herausforderungen behaftet. So verfügten die meisten Teilnehmenden zwar über die notwendige technische Ausstattung, oft mangelte es aber an den digitalen Kompetenzen und einer fehlenden Offenheit diesen Formaten gegenüber laut der Einschätzung im Zuge der Trägerbefragung.

7.4 Kooperationspartner

In allen Projekten fand eine aktive Zusammenarbeit mit anderen Kooperationspartnern statt (vgl. Abbildung 11). Das Jobcenter war dabei als leistungsverantwortliche (Zuweisungs-)Institution erwartungsgemäß der häufigste Kooperationspartner (Platz 1). Auf Platz 2 rangierten die kommunalen Beratungsstellen und -dienste, die bei etwas mehr als der Hälfte der Projekte eine Rolle gespielt haben. Nach diesen beiden spielten die anderen Kooperationspartner quantitativ nur noch eine punktuelle Rolle, wobei – trotz geringeren Umfangs – diese doch teils eine hohe Unterstützungsleistung laut Trägern aufwiesen. Wenn Kooperationspartner beteiligt waren, waren dies vor allem die Agentur für Arbeit, die Industrie- und Handelskammer, sonstige Kooperationspartner oder andere Bildungsträger. Auffallend ist, dass die Zahl der Kooperationspartner im Zeitverlauf deutlich abgenommen hat. Während in der ersten Befragungswelle noch durchschnittlich mehr als 4 Kooperationspartner pro Projekt genannt wurden, sank die Zahl in der dritten Welle auf durchschnittlich unter 3 Partner.

Abbildung 11: Intensität der Unterstützung durch die jeweiligen Kooperationspartner



Quelle: ISG-Trägerbefragungen 2016, 2019, 2022, n = 134.

7.5 Betriebspraktika aus der Perspektive der Träger

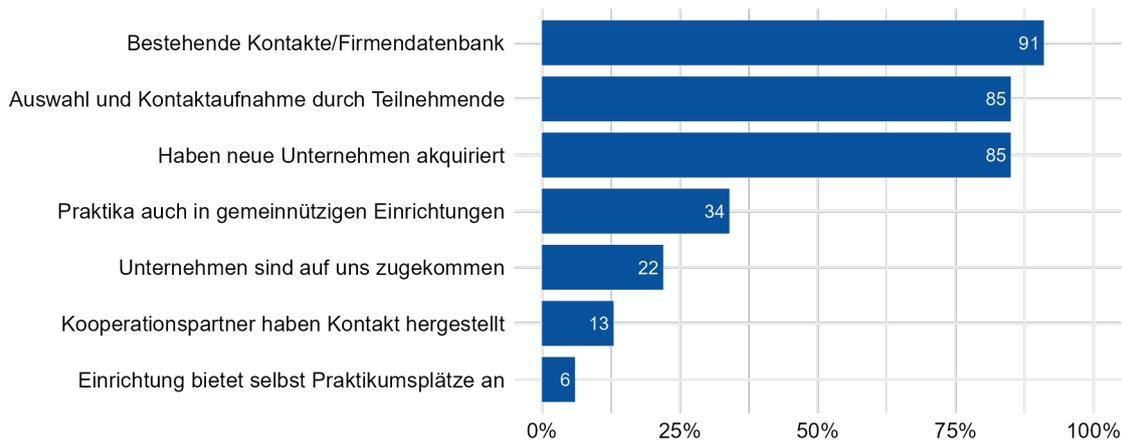
In drei Viertel der Projekte (74 %) absolvierten alle Teilnehmenden mindestens ein Praktikum. In einem Viertel der Projekte (26 %) war dies jedoch nicht der Fall. Als Ursachen hierfür wurden insbesondere gesundheitliche Einschränkungen (78 % der Nennungen), vorzeitige Projektaustritte bzw. Abbrüche (29 %) oder die mangelnde Motivation oder Verweigerungshaltung der Teilnehmenden (16 %) angeführt. In einigen wenigen Fällen konnten die Teilnehmenden kein Praktikum aufnehmen, da sie bereits eine Beschäftigung gefunden hatten (12 %). In einer geringen Anzahl von Projekten, in denen nicht alle Teilnehmenden ein Praktikum absolvierten, wurde dies entweder durch die mangelnde Eignung der Teilnehmenden oder durch die Schwierigkeit, einen geeigneten Praktikumsplatz zu finden, begründet. 24 % der Nennungen entfielen auf sonstige Gründe, die oftmals träger- oder personenspezifisch waren. Die Praktika wurden zumeist in der Mitte (44 %) oder gegen Ende des Projekts (56 %) durchgeführt. Die Dauer betrug zumeist zwei Wochen (60 %) oder drei Wochen (und mehr) (23 %). Die Hälfte der Träger gab an, dass maximal ein Praktikum pro Teilnehmerin oder Teilnehmer realisiert wurde; die andere Hälfte gab an, dass maximal zwei Praktika umgesetzt wurden.

Für die Hälfte der Projekte (52 %) gestaltete sich die Suche nach ausreichend geeigneten Praktikumsplätzen als Herausforderung, während dies in 5 % der Fälle als sehr schwierig empfunden wurde. Demgegenüber war die Suche nach geeigneten Praktikumsplätzen für 42 % der Projekte eher unproblematisch, während sie für eine Minderheit von 2 % sogar als sehr unproblematisch empfunden wurde. Eine separate Betrachtung der drei Befragungswellen zeigt, dass die Schwierigkeiten, einen Praktikumsplatz zu finden, im Laufe der Zeit kontinuierlich abnahmen (2016: 72 % (eher) schwierig, 2019: 53 %, 2022: 39 %). Diese Entwicklung könnte aufgrund der Zunahme des Fachkräftemangels in Bayern entstanden sein. Gemäß den Projektmitarbeiter/innen der untersuchten Fallstudienprojekte waren keine Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Praktikumsplätzen zu verzeichnen.

Die Akquise von Unternehmen für Betriebspraktika erfolgte in nahezu allen Projekten über bereits bestehende Firmenkontakte (91 %). In 85 % der Projekte wurden darüber hinaus neue Unternehmen für Praktika durch den Träger akquiriert. In 85 % der Projekte erfolgte die Selektion der Betriebe sowie die Kontaktaufnahme (auch) durch die Teilnehmenden selbst. In

einem weiteren Drittel der Projekte (34 %) wurden die betreffenden Unternehmen eigenständig von den Teilnehmenden kontaktiert, die einen Praktikumsplatz zur Verfügung stellen wollten. In einer geringen Anzahl von Projekten (13 %) konnte die Gewinnung von Praktikumsbetrieben über die Kooperationspartner realisiert werden. In etwa einem Drittel der Projekte (34 %) wurden die Praktika nicht nur in privatwirtschaftlichen Unternehmen, sondern auch in gemeinnützigen Einrichtungen durchgeführt. 6 % der Projekte boten Praktikumsplätze für Teilnehmende in der eigenen Trägereinrichtung an (vgl. Abbildung 12). Zudem wurde ab der zweiten Befragungswelle (2019 und 2022) erfragt, ob die Praktika in einem Beruf absolviert wurden, der den im Projekt behandelten Qualifizierungsbausteinen entspricht. Für die Mehrheit der Projekte traf dies überwiegend (42 %) bzw. ausschließlich (39 %) zu. Nur 19 % der Befragten antworteten mit „teils/teils“ oder „weniger“.

Abbildung 12: Gewinnung privatwirtschaftlicher Unternehmen für Betriebspraktika



Quelle: ISG-Trägerbefragungen 2016, 2019, 2022, n = 128.

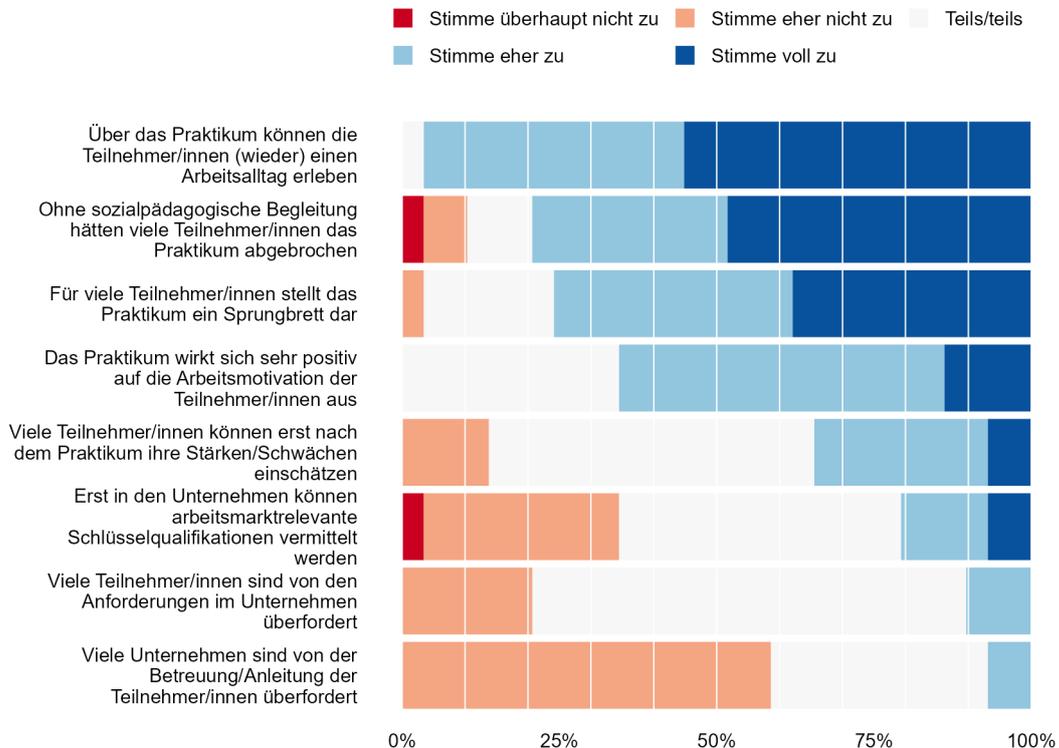
In 71 % der Projekte wurde eine pädagogische Begleitung während des Praktikums bei nahezu allen Teilnehmenden durchgeführt. In 19 % der Fälle traf dies auf mehrere Teilnehmende zu, in 5 % auf einzelne Personen. Gemäß den Angaben der Befragten fand in insgesamt sechs Projekten keine sozialpädagogische Betreuung während des Praktikums statt. Der Vergleich der drei Erhebungswellen zeigt, dass die pädagogische Begleitung des Praktikums in der zweiten Welle ausgeweitet wurde, dann aber wieder leicht eingeschränkt wurde. Des Weiteren stimmten 68 % der befragten Träger der Aussage zu, dass viele Teilnehmende das Praktikum ohne sozialpädagogische Begleitung wahrscheinlich abgebrochen hätten.

Der größte Nutzen der Praktika bestand aus Sicht der Projektträger darin, dass die Teilnehmenden (wieder) einen Arbeitsalltag erleben konnten. Dieser Aussage stimmten nahezu alle befragten Träger eher oder vollkommen zu. Dem Heranführen an die Erwerbsarbeit wurde dadurch der höchste Nutzen zugesprochen. Wie bereits dargelegt, war eine sozialpädagogische Begleitung ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Für fast 80 % der Befragten stellte das Praktikum oft ein Sprungbrett für die Teilnehmenden in den Beruf dar. Knapp 7 von 10 Trägern waren der Auffassung, dass Praktika positive Effekte auf die Motivation der Teilnehmenden hatten. Aus Trägersicht stellten Praktika somit eine niedrigschwellige Maßnahme zur beruflichen Exploration und persönlichen Motivation dar, sofern sie sozialpädagogisch begleitet wurden. Allerdings bestätigten nur 4 von 10 Trägern, dass Praktika auch dazu dienen konnten, die individuellen Stärken und Schwächen der Teilnehmenden zu ermitteln. Die Hypothese, dass Praktika dabei helfen, arbeitsmarktrelevante Schlüsselqualifikationen zu erwerben, wurde lediglich von zwei von zehn Trägern bestätigt. Demgegenüber lehnten fast vier von zehn Trägern diese Aussage explizit (eher) ab. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass Praktika im Rahmen von Projektarbeit eine bedeutende Funktion bei der Exploration und Motivation der Teilnehmenden einnahmen, jedoch die Förderung persönlicher Kompetenzen für die Aufnahme einer Beschäftigung nicht ersetzen konnten. Insbesondere bestimmte Schlüsselqualifikationen könnten eine solche Voraussetzung darstellen.

Die Projektträger wurden außerdem um eine Einschätzung gebeten, inwiefern Praktika für Teilnehmende oder Unternehmen eine Belastung darstellten. Fast 6 von 10 Befragten stimmte in diesem Kontext eher nicht bzw. überhaupt nicht zu, dass die Unternehmen mit der Betreuung und Anleitung der Teilnehmenden überfordert waren. Anzunehmen ist, dass die Einschätzung aufgrund der oftmals längerfristigen Kooperation mit ausgewählten Betrieben zu Stande kamen. Die Belastung für Betriebe wurde als eher niedrig eingeschätzt, dies traf aber nicht auf die Teilnehmenden zu. Zwar stimmte nicht einmal jeder zehnte Träger der Aussage zu, dass die Teilnehmenden von den Anforderungen der Unternehmen überfordert

waren, allerdings war der Anteil der „Teils/teils“-Kategorie noch am höchsten (67 %). Hier deuten sich individuelle Unterschiede zwischen den Teilnehmenden an (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Nutzen von Betriebspraktika aus Sicht der Projektträger



Quelle: ISG-Trägerbefragungen 2016, 2019, 2022, n = 93-117.

Darüber hinaus bestand für die Befragten die Option, sonstige Aspekte zu vermerken, die sie mit dem Nutzen von Praktika assoziierten. Die Mehrheit der Teilnehmenden vertrat die Auffassung, dass Praktika eine geeignete Gelegenheit zur Erprobung der Leistungsfähigkeit boten und darüber hinaus das Selbstwertgefühl der Teilnehmenden steigerten. Des Weiteren wurde die Möglichkeit einer beruflichen Orientierung als signifikanter Aspekt genannt. Einige der Befragten äußerten die Ansicht, dass Praktika für die Teilnehmenden mit Ängsten verbunden waren. Ein Träger vertrat die Auffassung, dass Praktika nicht ausreichend den beruflichen Alltag abbildeten.

In Bezug auf die Organisation der Praktika ließen sich auf Basis der Fallstudien folgende Argumente identifizieren:

- ▶ Frühzeitige Praktika boten den Vorteil, dass die Teilnehmenden zeitnah die Möglichkeit hatten, ihre erworbenen theoretischen Kompetenzen praktisch zu erproben. Dies konnte sich positiv auf die Motivation der Teilnehmenden auswirken. Es bestand jedoch die Gefahr, dass die Teilnehmenden noch nicht hinreichend stabilisiert waren und somit ein Praktikum überfordernd oder sogar abschreckend wirkte. Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass die Erfahrungen mit dem Praktikum innerhalb des Projekts gemeinsam mit der/dem Sozialpädagogen/in reflektiert werden konnten.
- ▶ Frühzeitige Praktika ermöglichten zudem einen schnellen Einstieg in Beschäftigung. Dies hatte jedoch meist den Nachteil, dass die Teilnehmenden das Projekt ohne Zertifikat verließen, was einer langfristigen Verbesserung der Beschäftigungschancen entgegenstand. Sofern sich die Teilnehmenden entschieden, das Projekt bis zum Ende zu besuchen, bestand wiederum das Risiko, dass die Stelle durch jemand anderen besetzt wurde.
- ▶ Mehrere Praktika ermöglichten es den Teilnehmenden, mehrere Betriebe oder unterschiedliche Tätigkeitsbereiche kennenzulernen. Wurden die verschiedenen Praktika jedoch immer bei dem gleichen Betrieb gemacht, bestand eher die Gefahr, dass die Praktikanten/innen als kostenlose Arbeitskraft ausgenutzt wurden.

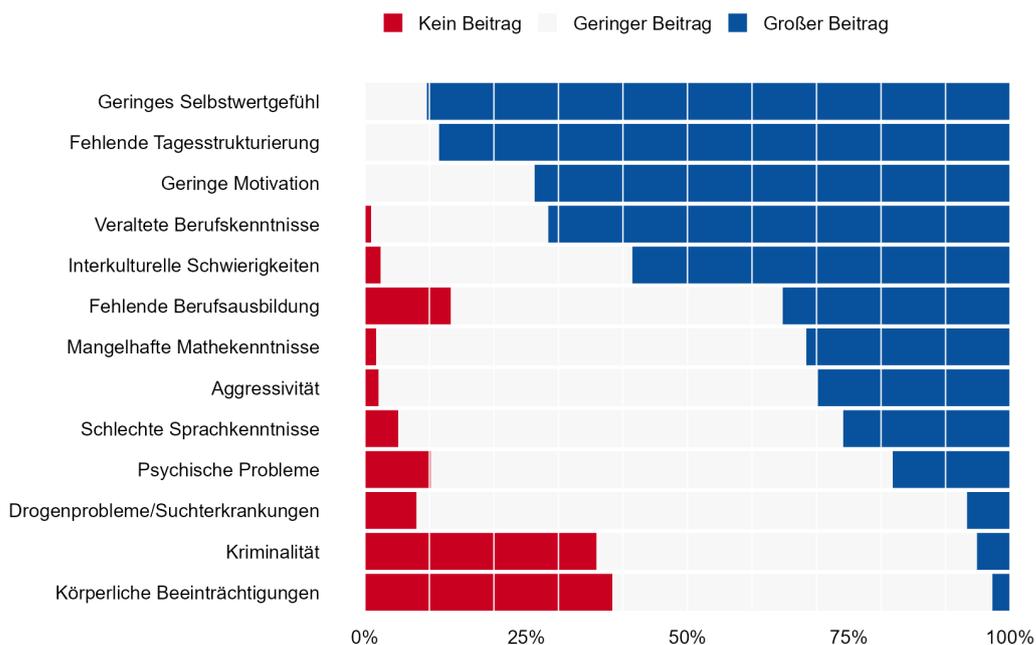
- ▶ Längere Praktika konnten hilfreich sein, um intensivere Einblicke in einen Beruf zu erhalten und einen nachhaltigeren Eindruck im Betrieb zu hinterlassen. Allerdings bestand auch dort wieder die Gefahr, als kostenlose Arbeitskraft ausgenutzt zu werden.

7.6 Projektergebnisse und Bewertung

Die Projektverantwortlichen wurden gebeten einzuschätzen, wie sie zur Überwindung bestimmter Vermittlungshemmnisse bei den Teilnehmenden im Rahmen der Projekte beigetragen haben. Zunächst wurde nach der Häufigkeit des Vorkommens bestimmter Vermittlungshemmnisse gefragt (vgl. Abbildung 8). Anschließend sollten die Befragten die Höhe des Beitrags zur Überwindung dieser Hemmnisse bewerten (kein Beitrag / geringer Beitrag / großer Beitrag). Die Ergebnisse dieser Selbsteinschätzung aus Trägersicht finden sich in Abbildung 14.

Den höchsten Beitrag zur Reduzierung von Vermittlungshemmnissen sahen die Befragten in Bezug auf ein geringes Selbstwertgefühl (90 %), fehlende Tagesstrukturen (89 %), geringe Motivation (74 %) und veraltete Berufskennnisse (72 %). Die Projektverantwortlichen sahen ihren Beitrag somit im Wesentlichen beim Stärken des Selbstwerts, beim Wiederherstellen einer Tagesstruktur, beim Aufzeigen des Mehrwerts von Erwerbsarbeit und beim Auffrischen von beruflichen Kenntnissen. Damit hoben die Verantwortlichen vor allem motivationale, aktivierende und teils qualifikatorische Maßnahmenergebnisse hervor, die grundlegende bzw. basale Voraussetzungen zur Beschäftigungsaufnahme darstellten. Die Adressierung einer angemessenen Tagesstruktur und die Steigerung des Selbstwertgefühls waren in allen drei Befragungswellen die Top-Kategorien. Dieses Ergebnis verdeutlicht nochmals, dass die sozialpädagogischen Bestandteile der Projekte einen wesentlichen Beitrag zur Zielerreichung leisteten.

Abbildung 14: Beitrag zur Überwindung der Vermittlungshemmnisse



Quelle: ISG-Trägerbefragungen 2016, 2019, 2022, n = 39 - 105.

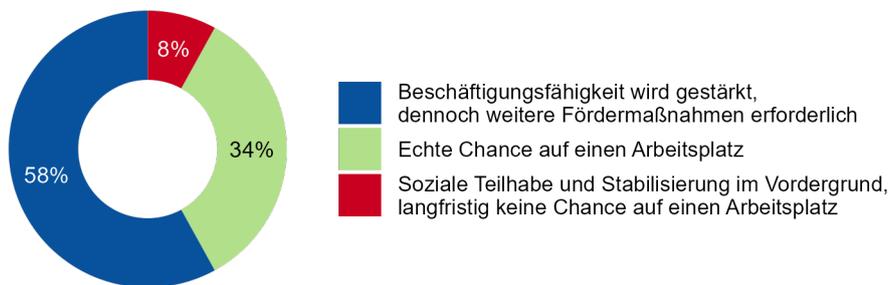
Einen deutlich geringeren Beitrag zur Reduzierung von Vermittlungshemmnissen hatten Maßnahmen in Bezug auf körperliche Beeinträchtigungen (3 %), Kriminalität (5 %), Drogenprobleme/Suchterkrankungen (7 %), psychische Probleme (18 %), mangelhafte Sprachkenntnisse (26 %) oder eine fehlende Berufsausbildung (35 %). Letztere konnte nicht im Rahmen der Projekte nachgeholt werden, sondern nur durch sogenannte Qualifizierungsbausteine vorbereitet werden. Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Projektmitarbeiter/innen nur im Rahmen ihrer Möglichkeiten agieren konnten. Die Projektarbeit hat auch Kompensationsgrenzen, die sich besonders in den Kategorien Kriminalität, Drogen- und Suchtproblematiken und psychischen Problemlagen zeigten. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die zuletzt genannten Vermittlungshemmnisse seltener auftraten, sodass deren erfolgreiche Adressierung per se nur punktuell beziehungsweise oftmals einzelfall-spezifisch erfolgte.

Die Träger bewerteten die eigenen Projektergebnisse insgesamt als recht gut. 57 % der Befragten waren eher zufrieden, 21 % sogar sehr zufrieden. 18 % antworteten mit „teils/teils“ und nur 4 % waren eher unzufrieden (sehr unzufrieden war keiner der befragten Projektverantwortlichen). Im Zeitverlauf zeigt sich, dass das Zufriedenheitsniveau zunächst in Welle 2 (2019) angestiegen ist, in Welle 3 (2022) aber wieder auf das Ausgangsniveau gesunken ist: 2016 waren 67 % der Träger sehr oder eher zufrieden, 2019 lag dieser Anteil bei 88 %, 2022 wiederum bei 70 %.

Aus den Fallstudienenergebnissen geht hervor, dass die Vermittlung in Arbeit und das Bestehen der Qualifizierungsbausteine als zentrale Erfolge betrachtet wurden und somit als Maßstab für die Bewertung der Projektergebnisse herangezogen werden können. Auch die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und eine positive Persönlichkeitsentwicklung wurden als Erfolge gewertet.⁹ Auf persönlicher Ebene konnten vor allem Fortschritte in Bezug auf die Steigerung des Selbstbewusstseins, der Zuverlässigkeit und des Verantwortungsbewusstseins sowie beim Aufbau einer festen Tagesstruktur festgestellt werden. Auch die qualitativen Ergebnisse deuten somit auf die Adressierung oftmals basaler Beschäftigungsvoraussetzungen.

In der Trägerbefragung wurden die Projektverantwortlichen gebeten, die Ergebnisse der Projekte auf Teilnehmendenebene anhand von drei Aussagen zu konkretisieren. Die Befragten konnten der Aussage zustimmen, die am ehesten zutrif, oder die Beantwortung verweigern. Wie Abbildung 15 zeigt, war der Großteil des Trägerpersonals (58 %) der Meinung, dass durch das Projekt zwar die Beschäftigungsfähigkeit gesteigert werden konnte, die Teilnehmenden aber noch weitere Fördermaßnahmen benötigten, um bereit für den ersten Arbeitsmarkt zu werden. 34 % glaubten, dass die Teilnehmenden durch das Projekt eine echte Chance auf einen Arbeitsplatz erhielten, während 8 % davon überzeugt waren, dass die geförderten Teilnehmenden auch langfristig keine Chance auf Beschäftigung hatten, da ihre Vermittlungshemmnisse zu hoch waren. In der Gesamtschau war somit eine Mehrheit des Trägerpersonals davon überzeugt, dass weitere Maßnahmen erforderlich sind, damit den Teilnehmenden der Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt gelingt. Erfreulich ist, dass ein Drittel der Projekte den meisten Teilnehmenden eine baldige Integration in den Arbeitsmarkt attestierte und dass der Anteil unüberbrückbarer Vermittlungshemmnisse als niedrig eingeschätzt wurde.

Abbildung 15: Bewertung des Projekts anhand von Aussagen



Quelle: ISG-Trägerbefragungen 2016, 2019, 2022, n = 120.

Die Befragten wurden außerdem mittels offener Abfrage gebeten, anzugeben, was ihrer Meinung nach besonders wichtig war, damit eine Integration der Teilnehmenden in Beschäftigung gelingen konnte. Aus allen drei Befragungswellen der Trägerbefragung liegen diesbezüglich 97 Antworten in Freitextform vor. Diese Antworten wurden anhand induktiv gebildeter Kategorien zusammengefasst. Die Ergebnisse finden sich in Abbildung 16.

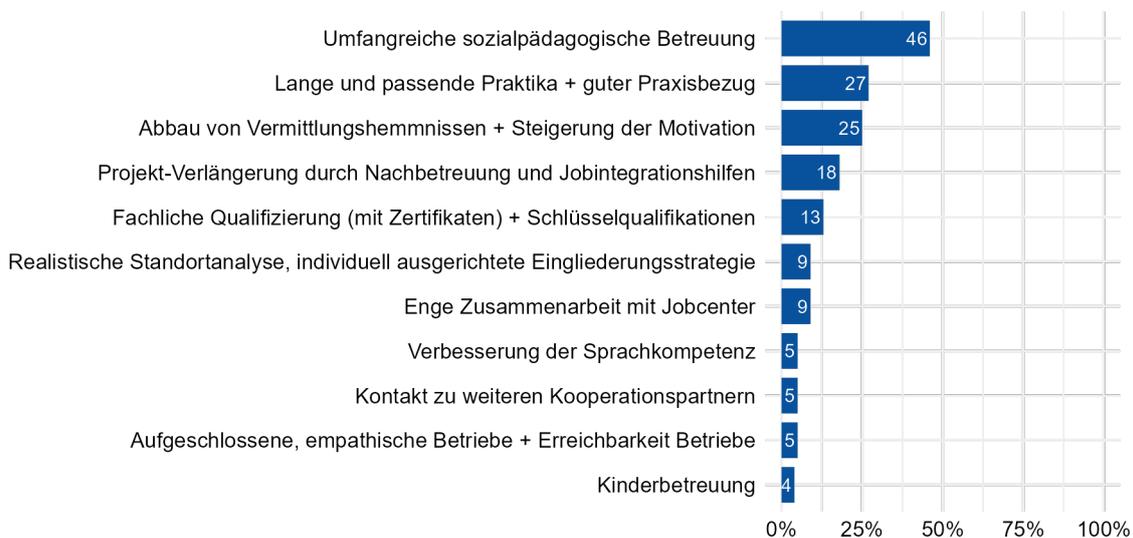
⁹ Ein/e Jobcentervertreter/in sagte in diesem Kontext, dass die fachliche Qualifizierung innerhalb des Projekts gar nicht im Vordergrund stehe, sondern die Aktivierung und Stabilisierung der Teilnehmenden.

Die häufigsten Nennungen bezogen sich auf unterschiedliche Aspekte der sozialpädagogischen Betreuung innerhalb der Projekte beziehungsweise deren Ausweitung (46 % aller Nennungen), die eine wesentliche Voraussetzung zur Arbeitsmarktintegration darstellten. Eine umfangreiche sozialpädagogische Betreuung war besonders als Hilfe zur Bewältigung persönlicher Probleme und auch während der Praktika unerlässlich. Projektverantwortliche fassten dies so zusammen:

„Damit eine Integration in Beschäftigung gelingen kann, brauchen die Teilnehmenden vor allem die Unterstützung zur Wiederfindung eines geregelten Alltags und die fachliche Qualifizierung. Durch die sozialpädagogische Betreuung kann den Teilnehmenden die persönliche Unterstützung, die sie benötigen, angeboten werden.“

Mit etwas Abstand nach der sozialpädagogischen Betreuung wurden zwei Aspekte hervorgehoben: Einerseits die Rolle von Praktika (27 % der Nennungen) und andererseits der Abbau von Vermittlungshemmnissen und die Steigerung der Motivation (25 %). Hier wird zweierlei deutlich: Erstens benannten die befragten Projektverantwortlichen zwei wesentliche Bausteine der Förderung (sozialpädagogische Begleitung und Praktika) als zentrale Voraussetzungen zur Integration in Beschäftigung – dies kann als Bestätigung für die Konzeption der Maßnahme gewertet werden. Zweitens deutet die Relevanz von Motivation, Aktivierung und der Abbau von Vermittlungshemmnissen auf die bereits bekannte Adressierung von basalen Voraussetzungen zur Beschäftigungsaufnahme hin. Gleiches gilt für die eher abgeschlagene Platzierung der fachlichen Qualifizierung und den Aufbau von Schlüsselqualifikationen (nur 18 % der Nennungen). So galt es in aller Regel, erst grundlegende Bedingungen der Arbeitsaufnahme (Tagesstruktur und Wunsch nach Erwerbstätigkeit) zu fördern, erst danach wurden einschlägig fachliche Qualifizierungen relevant. Ein weiterer Faktor zur Beschäftigungsintegration der Teilnehmenden war die Verlängerung der Projektlaufzeit durch individuelle Nachbereitung und Jobintegrationshilfen (18 % der Nennungen). Auch hier wird die Notwendigkeit einer fallindividuellen Begleitung und Betreuung deutlich. Dies ist ein Subaspekt der sozialpädagogischen Arbeit, der sich auf die Einmündungsherausforderungen der Zielgruppe konzentriert. Unabhängig von den relativen Häufigkeiten sollte nicht unerwähnt bleiben, dass viele Befragte auch (und gerade) die Verschränkung der genannten Aspekte herausstellten. Die Aspekte – Sozialpädagogik, Praktika und Qualifizierung – sollten nicht gegeneinander ausgespielt, sondern als wechselseitig bedeutsam betrachtet werden.

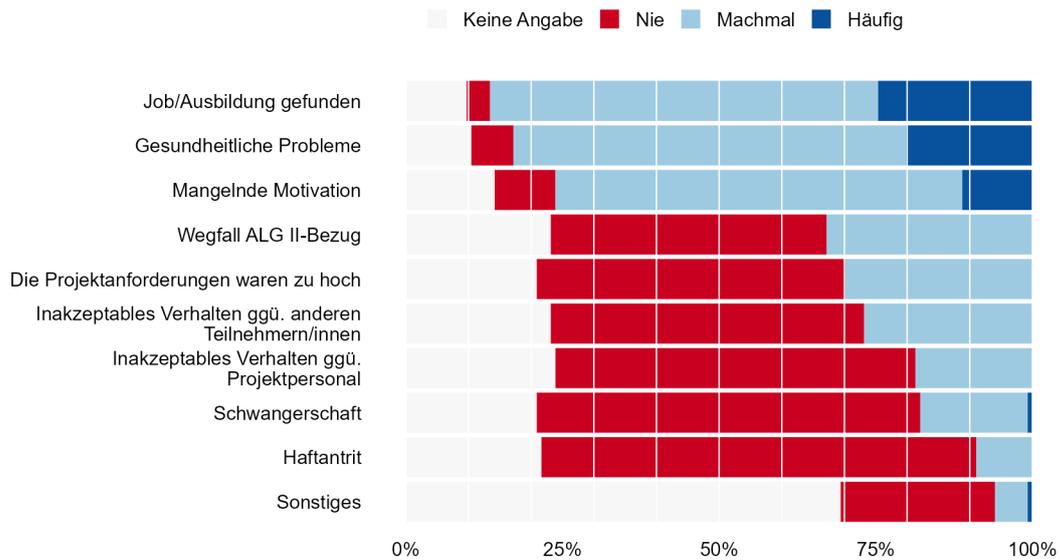
Abbildung 16: Aspekte einer erfolgreichen Integration in Beschäftigung



Quelle: ISG-Trägerbefragungen 2016, 2019, 2022, n = 97. Anzahl der Nennungen. Mehrfachnennung möglich.

Im Zuge der Fallstudien wurden die Projektmitarbeiter/innen explizit gebeten, sowohl hemmende als auch fördernde Aspekte zu benennen, die den Projekterfolg beeinflussen. Als hemmende Faktoren wurden insbesondere die Arbeitsmarktbedingungen spezifischer Berufsbereiche genannt, die mit unattraktiven Arbeitszeiten, kurzen Vertragsdauern und geringen Löhnen einhergehen. Zudem waren auch individuelle Merkmale relevant. Es war zudem schwierig, Ältere zu motivieren, sich auf Neues einzulassen. Darüber hinaus wurden die Arbeitsmarktchancen von Personen mit psychischen Störungen, Suchtproblematiken oder schwerwiegenden persönlichen Problemen von einer befragten Person als eher gering eingeschätzt. Zudem lässt sich auf Basis der Fallstudieninterviews feststellen, dass die Gruppendynamik bzw. die Atmosphäre im Kurs ein wichtiger Faktor für die Fortschritte der einzelnen Teilnehmenden darstellten.

Abbildung 17: Gründe für vorzeitige Austritte aus der Maßnahme



Quelle: ISG-Trägerbefragungen 2016, 2019, 2022, n = 134.

Die Träger wurden auch danach gefragt, aus welchen Gründen es in der Regel zu vorzeitigen Maßnahmeaustritten kam. Zu den häufigsten Gründen zählte erfreulicherweise die Aufnahme einer Beschäftigung oder einer Ausbildung vor Austritt aus der Maßnahme (vgl. Abbildung 17). 27 % gaben an, dass dies häufig vorkam. In weiteren 69 % der Projekte erklärte dies das vorzeitige Ausscheiden von Teilnehmenden zumindest manchmal. Gesundheitliche Probleme (häufig: 20 %, manchmal: 63 %) sowie die mangelnde Motivation der Teilnehmenden (häufig: 13 %; manchmal: 76 %) stellten ebenfalls relevante Ursachen zur Erklärung von Projektabbrüchen dar. Gerade Letzteres ist angesichts der Zielgruppe von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen erwartbar. In einigen Projekten gab es zudem manchmal Projektabbrüche aufgrund des Wegfalls von ALG II (33 %), zu hoher Projektanforderungen (30 %) oder inakzeptablen Verhaltens gegenüber anderen Teilnehmenden (27 %) bzw. dem Projektpersonal (19 %). Schwangerschaften oder Haftantritte waren vergleichsweise selten ursächlich für einen Projektabbruch.

Die Ergebnisse der Fallstudien machen deutlich, dass die vorzeitige Arbeitsaufnahme von den Projektträgern zum Teil auch kritisch bewertet wurde. Die genannten Gründe waren unterschiedlich: In einem Projekt ging ein vorzeitiger Projektaustritt aufgrund beschränkter Möglichkeiten zur Nachbesetzung von Teilnehmenden mit einem Verlust finanzieller Mittel (Wegfall der Kofinanzierungsmittel) einher. In dem anderen Projekt wurde vor allem kritisiert, dass die Teilnehmenden ihre Möglichkeiten verlören, Bildungszertifikate bzw. einen Berufsabschluss zu erwerben. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass nicht jeder vorzeitige Wechsel in Beschäftigung auf das Praktikum zurückzuführen war. Teilweise verschickten die Teilnehmenden auch vor Beginn oder während des Projekts Bewerbungen, die zumindest manchmal auch in Beschäftigung führten.

8. Kontrafaktische Wirkungsanalyse

Nachdem die Förderaktion 9.1 bisher übergreifend und aus Sicht der Projektträger beschrieben wurde, liegt der Fokus dieses Kapitels auf der Analyse der Wirkungen für die Teilnehmenden. Zu diesem Zweck wurde eine kontrafaktische Wirkungsanalyse mithilfe von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt. Erste Ergebnisse wurden zuvor bereits im zweiten Zwischenbericht berichtet (Bennett et al. 2020). Die Ergebnisse der Analyse sind im Wesentlichen gleich geblieben, durch zusätzliche Daten aber robuster geworden.

8.1 Ziele und Annahmen einer kontrafaktischen Wirkungsanalyse

Eine kontrafaktische Wirkungsanalyse ist ein statistisches Verfahren, das darauf abzielt, die kausalen Effekte einer Intervention oder Maßnahme zu bewerten. Das Ziel ist es, zu ermitteln, wie sich eine bestimmte Situation entwickelt hätte, wenn die Intervention nicht stattgefunden hätte. Damit soll der Einfluss einer Maßnahme von externen Einflüssen isoliert werden. Die kontrafaktische Wirkungsanalyse basiert auf dem Vergleich zweier Gruppen: der Teilnehmendengruppe, die an der Intervention teilgenommen hat, und der Kontrollgruppe, die möglichst vergleichbar ist, aber nicht an der Intervention teilgenommen hat. Die Analyse ist „kontrafaktisch“, weil ein alternativer Verlauf für die Teilnehmenden nicht wirklich beobachtet werden kann – der Vergleich ist somit hypothetisch.

Für den Vergleich werden in der Regel sogenannte Matchingverfahren genutzt. Über ein Matching werden aus einer Gruppe von Nichtteilnehmenden Personen identifiziert, die den Teilnehmenden hinsichtlich entscheidender Merkmale wie Alter, Familienstand, Qualifikation und Erwerbshistorie möglichst ähnlich sind. Diese Personen werden als statistische Zwillinge bezeichnet. Unter der Annahme, dass nach Berücksichtigung dieser Merkmale keine starken unbeobachteten Unterschiede zwischen Teilnehmenden und Kontrollgruppe existieren, kann die Differenz zwischen den Ergebnissen beider Gruppen kausal auf die Maßnahme zurückgeführt werden.

Durch den Vergleich der Teilnehmenden mit einer Kontrollgruppe unter Berücksichtigung mehrerer Merkmale können also nicht nur statistische Zusammenhänge, sondern auch Kausalitäten bewertet werden. Die Analyse baut dennoch auf Annahmen auf, die nicht vollständig geprüft werden können. Einerseits steht und fällt die Validität der Analyse mit der Qualität und der Verfügbarkeit der Daten. Andererseits können relevante Merkmale existieren, die nicht gemessen oder nicht beobachtet werden können. Die Kontrollgruppe könnte sich hinsichtlich dieser unbeobachteten Merkmale von den Teilnehmenden unterscheiden, was die Ergebnisse verzerren könnte.

8.2 Datenbasis: Integrierte Erwerbsbiografien der Bundesagentur für Arbeit

Die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) sind ein sogenannter Episodendatensatz, der vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) aus prozessproduzierten Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) erstellt wird. Hierzu zählen Sozialversicherungsmeldungen der Arbeitgeber und Geschäftsprozesse der BA und der Jobcenter. Die IEB umfassen taggenaue Informationen zu den Erwerbszuständen und weiteren Merkmalen für verschiedene Personengruppen. Dazu gehören sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, geringfügig Beschäftigte, Leistungsbeziehende nach dem SGB II und SGB III sowie Teilnehmende an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Es werden allerdings nicht alle Erwerbszustände abgebildet. Für Zeiträume, in denen keiner der zuvor genannten Erwerbszustände vorliegt, fehlen die Daten. Dies betrifft insbesondere Selbstständige, Beamte, Auszubildende in einer schulischen Ausbildung, Schülerinnen und Schüler sowie Studierende. Ebenfalls nicht erfasst werden Nichterwerbstätige ohne Leistungsbezug aus dem SGB II oder SGB III, die nicht als arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldet sind. Personen, auf die einer dieser Erwerbszustände zutrifft, können nicht identifiziert werden. Folglich lassen sich auch Wechsel aus dem Leistungsbezug in einen dieser Erwerbszustände nicht abbilden.

Die IEB enthalten umfangreiche Informationen zu soziodemografischen und qualifikatorischen Merkmalen. Darüber hinaus besteht die Stärke der IEB darin, die Erwerbshistorie und den Erwerbsverlauf individuell abzubilden. Sie eignen sich somit sehr gut für die Bewertung von Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration. Zu berücksichtigen ist aber, dass – im Vergleich zu sozialwissenschaftlichen Befragungen – weniger personenbezogene Merkmale verfügbar sind und diese teilweise auch weniger detailliert erfasst sind. Es fehlen teils Informationen zu Vermittlungshemmnissen (z.B. technische, kommunikative und

sprachliche Fähigkeiten, fehlende Kinderbetreuung). Diese lassen sich nur näherungsweise abbilden (im Beispiel: höchster Schul-/Berufsabschluss, Familienstand).

Sowohl die Daten der Teilnehmenden- als auch der Kontrollgruppe wurden dem ISG vom IAB nur pseudonymisiert zur Verfügung gestellt, wodurch eine Re-Identifikation der Personen durch das ISG in den IEB ausgeschlossen wurde. Die gesamte Datenverarbeitung erfolgte unter hohen Auflagen (u.a. Authentifizierung, Verschlüsselung, Speicherung und Verarbeitung nur auf separaten, nicht internetfähigen Computern).

8.3 Matching: Identifikation der Teilnehmenden- und der Kontrollgruppe

Die Teilnehmenden der Förderaktion 9.1 wurden vom IAB anhand von Vor- und Nachnamen, Geburtsdatum und Wohnort in den IEB identifiziert. Das ISG lieferte 6.857 Datensätze von Teilnehmenden zu,¹⁰ von denen das IAB 6.171 (90 %) in den IEB identifizieren konnte.¹¹ Diese Identifikationsquote ist sehr gut, was wir auf die hohe Qualität der Kontaktdaten aus dem ESF-Monitoring zurückführen. Nach einer Bereinigung um unvollständige Informationen in den IEB flossen 5.761 Teilnehmende in die Analyse ein (84 % der zugelieferten Teilnehmenden). Dass nicht für alle Teilnehmende vollständige Informationen zur Erwerbshistorie und zum Erwerbsverbleib vorliegen, ist zu erwarten. Einerseits gibt es Fehlerfassungen in den zugrundeliegenden Quellverfahren, andererseits bilden die Quellverfahren nicht alle Erwerbszustände ab. Dass 84 % der geförderten Teilnehmenden in die Analyse einfließen, deutet auf keine oder nur geringe Verzerrungen hin. Der Anteil von Personen, die keine Leistungen beziehen und nicht arbeitssuchend gemeldet sind, war unter den Teilnehmenden der Aktion 9.1 dementsprechend gering.

Die Kontrollgruppe wurde vom IAB nach den Vorgaben des ISG aus den IEB gezogen. In Anlehnung an die Förderhinweise wurden folgende Einschlusskriterien definiert: (i) Langzeitarbeitslose nach § 18 SGB III, (ii) erwerbsfähige Leistungsbeziehende im SGB-II-Leistungsbezug oder (iii) erwerbsfähige Leistungsbeziehende im SGB-III-Leistungsbezug mit komplexen Problemlagen oder älter als 50 Jahre. Die Kontrollfälle mussten zum Ziehungszeitpunkt in Bayern wohnen und durften nicht zur Teilnehmendengruppe gehören, durften also nie durch die Förderaktion 9.1 gefördert worden sein. Die Ziehung wurde monatsweise geschichtet, sodass für Monate mit vielen Eintritten auch viele Kontrollfälle gezogen wurden. Die Kontrollfälle konnten bei Ziehung in anderen Maßnahmen sein. Es ist daher wichtig festzuhalten, dass die Teilnehmenden der Förderaktion 9.1 nicht mit Personen verglichen wurden, die an keinerlei Maßnahmen teilgenommen haben. Stattdessen wurde berechnet, wie die Wirkung der bayerischen ESF-Förderung im Vergleich zur Regelförderung (inkl. ESF des Bundes) bzw. im Vergleich zum ungeförderten Leistungsbezug war. Insgesamt wurden rund 100.000 Kontrollfälle gezogen, die nach Bereinigungen auf rund 70.000 Kontrollfälle reduziert wurden. Von dieser Basis wurden je nach Ergebnisgröße die ähnlichsten Personen ausgewählt.

Das Matching der Teilnehmenden- und der Kontrollgruppe basierte auf der Schätzung der sogenannten Teilnahmewahrscheinlichkeit. Es wurde angenommen, dass Personen mit ähnlichen Merkmalen auch ähnliche Chancen hatten, an der Maßnahme teilzunehmen. Durch die Schätzung dieser Wahrscheinlichkeit konnten statistische Zwillinge identifiziert werden, die in ihren Merkmalen den Teilnehmenden möglichst ähnlich waren. Bei der Schätzung wurden mehrere Merkmale in einem Regressionsmodell berücksichtigt. Diese Merkmale wurden nach konzeptionellen Überlegungen und einem Vergleich unterschiedlicher Modellspezifikationen ausgewählt. Letztlich ausgewählt wurden folgende Merkmale: Geschlecht, Alter, schwerbehindert (ja/nein), verheiratet (ja/nein), alleinerziehend (ja/nein), Berufsabschluss (kein Abschluss/Ausbildung/Studium), Staatsangehörigkeit (deutsch/EU/Drittstaat), Erwerbshistorie des letzten Jahres (Tage in Beschäftigung, in Maßnahmen, im Leistungsbezug, auf Arbeitssuche).¹² Jedem Teilnehmenden wurde anschließend der am nächsten liegende Kontrollfall innerhalb von einem Abstand von einem Prozentpunkt bei der Teilnahmewahrscheinlichkeit als statistischer Zwilling

¹⁰ Für 10 Teilnehmende lagen zum Zeitpunkt der Datenübermittlung keine vollständigen Datensätze vor.

¹¹ Personen konnten mehrfach, in jeweils unterschiedlichen Projekten, gefördert werden. Es handelt sich insgesamt um 5.610 sogenannte statistische Personen. Nahm eine Person mehrfach teil, wurde sie für die Analyse auch mehrfach berücksichtigt.

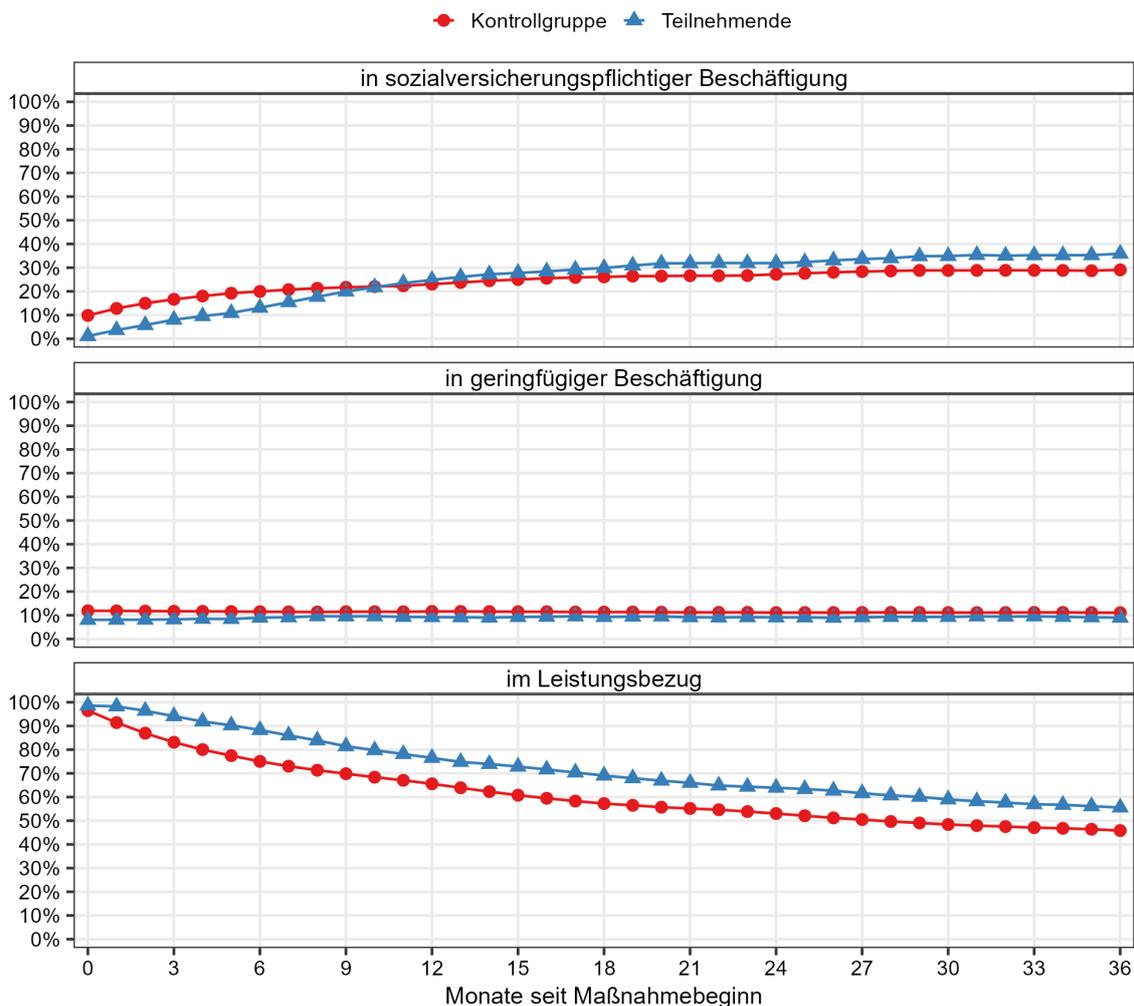
¹² Die meisten Merkmale wurden in unterschiedlichen Spezifikationen getestet. Die Erwerbshistorie wurde beispielsweise auch für die letzten zwei und die letzten fünf Jahre berechnet. Als Prädiktor war die Historie des letzten Jahres am aussagekräftigsten.

zugewiesen.¹³ Schließlich wurde die Differenz zwischen den beiden Gruppen berechnet. Diese Differenz wird als kausaler Effekt interpretiert.

8.4 Beschreibung der Ergebnisgrößen

Bevor die kausalen Effekte interpretiert werden, werden zunächst die analysierten Ergebnisgrößen beschrieben. Dabei handelt es sich um eine bloße Beschreibung der Erwerbsverläufe, ohne die statistische Angleichung der Teilnehmenden- und der Kontrollgruppe durch das Matching. Analysiert wird der Effekt auf drei zentrale Ergebnisgrößen über einen Zeitraum von 36 Monaten: Verbleib in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, Verbleib in geringfügiger Beschäftigung und Verbleib im Leistungsbezug. In Abbildung 18 wird der Anteil der Teilnehmenden bzw. der Kontrollfälle ausgewiesen, für die der jeweilige Status zutrifft.

Abbildung 18: Deskriptiver Verlauf der drei Ergebnisgrößen nach dem Maßnahmeneintritt



Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien des IAB, eigene Berechnung. Dargestellt ist der Anteil beider Gruppen im jeweiligen Status.

Es ist wichtig festzuhalten, dass diese drei Status parallel auftreten konnten. Besonders komplex ist die Interpretation des Verbleibs im Leistungsbezug, da dieser auch von weiteren Einflüssen wie z.B. möglicher Verrentung oder veränderter Zusammensetzungen von Bedarfsgemeinschaften abhängt. Alle Status wurden zudem nur dichotom gemessen, das heißt ein

¹³ Neben dem gewählten Neighbour-Neighbour-Matching mit einem Caliper von 0.01 wurden weitere Spezifikationen und Matching-Algorithmen geprüft. Die Ergebnisse waren robust und unterschieden sich nicht relevant voneinander.

Zustand traf entweder zu oder nicht zu. Der Vergleich beider Gruppen erfolgt daher jeweils separat für alle drei Ergebnisgrößen, wenngleich diese natürlich miteinander zusammenhängen. Der „Monat 0“ entspricht für die Teilnehmenden dem Monat des Eintritts in die Förderung und für die Kontrollgruppe dem Monat der Ziehung.

Der Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter steigt in beiden Gruppen über die Zeit. Die Kontrollgruppe beginnt bei 10 % und steigt kontinuierlich auf 29 % nach 36 Monaten. Die Teilnehmendengruppe beginnt deutlich niedriger bei 1 %, anschließend steigt der Anteil aber deutlich stärker und erreicht nach 36 Monaten 36 %. Die geringfügige Beschäftigung bleibt in beiden Gruppen stabil. Die Kontrollgruppe beginnt bei 12 % und sinkt geringfügig auf 11 % nach 36 Monaten. Die Teilnehmendengruppe beginnt bei 8 % und steigt geringfügig auf 9 %. Der Anteil der Personen im Leistungsbezug nimmt in beiden Gruppen über die Zeit ab. Die Kontrollgruppe beginnt bei 96 % und sinkt auf 46 %. Die Teilnehmendengruppe beginnt bei 99 % und sinkt auf 56 %.

Bei der Interpretation dieser Verläufe ist der sogenannte Lock-in-Effekt (van Ours, 2004) zu berücksichtigen. Der Lock-in-Effekt beschreibt das Phänomen, dass Teilnehmende an Maßnahmen während der Teilnahmezeit weniger aktiv nach Beschäftigung suchen, da sie durch die Maßnahme gebunden sind. Dies führt oft zu einer anfänglichen Verschlechterung der Integrationswahrscheinlichkeit im Vergleich zur Kontrollgruppe. Bei Förderaktion 9.1 ist eine solche Fokussierung auf die Qualifizierungsmaßnahme zudem intendiert. Die durchschnittliche Teilnahmedauer liegt bei knapp einem halben Jahr, nahezu alle Teilnehmenden treten innerhalb von einem Jahr aus der Maßnahme aus. Es ist daher zu erwarten, dass sich der Maßnahmeneffekt erst nach mehreren Monaten zeigt. Nach spätestens einem Jahr sollte sich abzeichnen, ob sich der Verlauf der Teilnehmenden- von der Kontrollgruppe unterscheidet.

8.5 Kausale Effekte der Maßnahme: Haupteffekte

In Abbildung 19 wird der Effekt von Förderaktion 9.1 auf die drei Ergebnisgrößen dargestellt. Abgebildet ist jeweils der durchschnittliche Effekt, den die Maßnahme auf die Teilnehmenden hatte.¹⁴ Um diesen Effekt zu identifizieren, wurde die Integrationswahrscheinlichkeit der Kontrollgruppe von der Integrationswahrscheinlichkeit der Teilnehmenden abgezogen. Ein negativer Wert (lila) bedeutet, dass sich die Maßnahme für die Teilnehmenden negativ ausgewirkt hat. Ein positiver Wert (grün) bedeutet, dass sie sich positiv ausgewirkt hat.¹⁵ Der Effekt ist in Prozentpunkten angegeben. Beträgt der Wert +5 Prozentpunkte, bedeutet dies, dass ein Ergebnis für die Teilnehmenden um 5 Prozentpunkte wahrscheinlicher ist als für die Kontrollgruppe. Zusätzlich wird das 95%-Konfidenzintervall abgebildet (grau-gestrichelt). Es kann als Schwankungsbereich des Effekts interpretiert werden. Schneidet das Konfidenzintervall die Nulllinie, ist der Effekt in 95 % der Fälle statistisch nicht signifikant, das heißt, es ist davon auszugehen, dass es keinen Unterschied zwischen der Teilnehmenden- und der Kontrollgruppe gibt. Nicht signifikante Effekte sind in hellgrau weichgezeichnet.

Für den Wechsel in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung kann in drei Phasen unterschieden werden. Innerhalb des ersten halben Jahres nach Eintritt wirkt sich die Maßnahme für die Teilnehmenden negativ auf den Wechsel in Beschäftigung aus (-9 bis -6 Prozentpunkte). In dieser Phase kommt der Lock-in-Effekt zum Tragen, da die meisten Teilnehmenden in der Qualifizierungsmaßnahme gebunden sind. Ab dem sechsten Monat steigt die Wahrscheinlichkeit für einen Wechsel in Beschäftigung deutlich an, da ab diesem Zeitpunkt etwa die Hälfte der Teilnehmenden die Maßnahme beendet hat. Innerhalb des zweiten halben Jahres steigt der Effekt spürbar und wechselt vom Negativen ins Positive (-4 bis +1 Prozentpunkte). Ab dem zwölften Monat ist der Effekt signifikant positiv und steigt noch etwas, um sich schließlich auf dem Niveau von etwa +5 Prozentpunkten einzupendeln (+3 bis +7 Prozentpunkte). Nachdem der initiale Lock-in-Effekt überwunden ist, zeigen sich somit deutliche Beschäftigungseffekte, die auch nachhaltig für einen Zeitraum von über zwei Jahre anhalten.

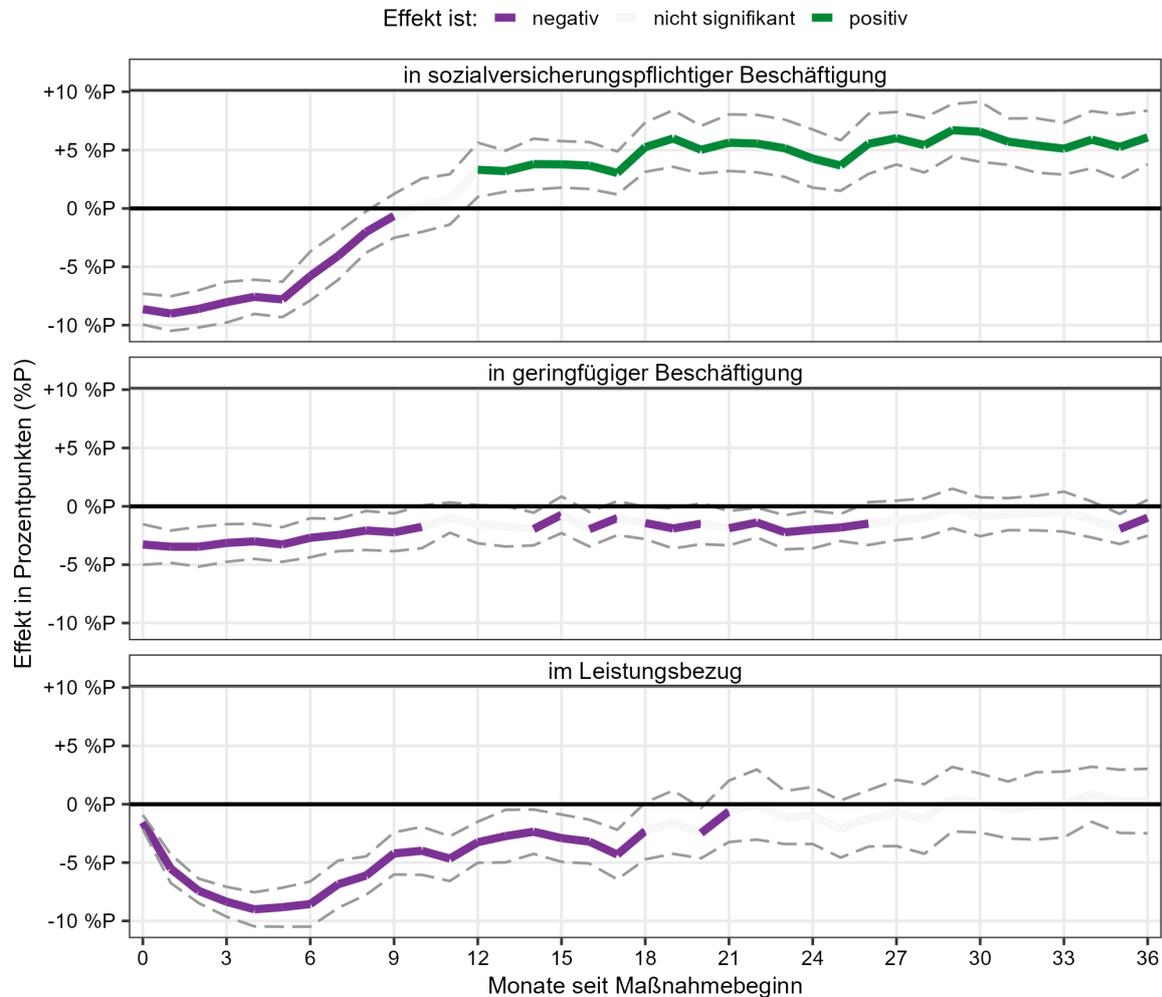
Für den Wechsel in geringfügige Beschäftigung sind die Effekte weniger deutlich. Innerhalb des ersten Jahres ist der Wechsel in Beschäftigung für die Teilnehmenden unwahrscheinlicher als für die Kontrollgruppe. Der Effekt ist verglichen mit dem Wechsel in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung allerdings deutlich schwächer (-3 bis -1 Prozentpunkte). Im zweiten Jahr ist der Effekt leicht negativ (-2 bis -1 Prozentpunkte), aber nicht in allen Monaten statistisch signifikant von

¹⁴ Der sogenannte "Average Treatment Effect on the Treated" (ATT) ist ein Maß in der Wirkungsanalyse, das die Differenz zwischen der Teilnehmenden- und der Kontrollgruppe aus Sicht der Teilnehmendengruppe in Prozentpunkten beschreibt.

¹⁵ Um die Interpretation zu erleichtern, wurden die Werte für den Verbleib im Leistungsbezug ins Negative verkehrt. Ein negativer Wert bedeutet, wie bei den anderen beiden Ergebnisgrößen auch, dass sich die Maßnahme „schlecht“ ausgewirkt hat. In der ursprünglichen Skalierung wäre dies ein Anstieg im Anteil von Personen im Leistungsbezug gewesen.

Null verschieden. Im dritten Jahr ist der Effekt größtenteils nicht signifikant, für einzelne Messzeitpunkte aber wie im zweiten Jahr leicht negativ. Insgesamt wirkt sich die Maßnahme somit geringfügig negativ bis neutral auf den Wechsel in geringfügige Beschäftigung aus. Dieses Ergebnis ist dabei im Kontext der Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu sehen. Wird eine Beschäftigung in größerem Umfang aufgenommen, wofür insbesondere ab dem zweiten Jahr die Wahrscheinlichkeit deutlich erhöht ist, reduziert sich Wahrscheinlichkeit für die Aufnahme einer zusätzlichen geringfügigen Beschäftigung. In vielerlei Hinsicht ist die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung einer geringfügigen Beschäftigung vorzuziehen.

Abbildung 19: Durchschnittlicher Effekt der Maßnahme auf drei Ergebnisgrößen



Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien des IAB, eigene Berechnung. Dargestellt ist der "Average Treatment Effect on the Treated" mit einem 95%-Konfidenzintervall.

Für den Wechsel aus dem Leistungsbezug heraus zeigt sich für das erste Jahr ein Verlauf, der dem Verlauf für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zuvor ähnelt (-2 bis -9 Prozentpunkte). Die Teilnehmenden sind anfangs deutlich wahrscheinlicher als die Kontrollgruppe weiter im Leistungsbezug. Dieser Unterschied verschwindet langsamer als bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und hält für etwa 1,5 Jahre an (-2 bis -4 Prozentpunkte). Anschließend bewegt sich der Effekt nahe der Nulllinie und ist mit einer Ausnahme nicht statistisch signifikant. Am Ende gibt es keinen Unterschied zwischen den Teilnehmenden und der Kontrollgruppe. Bei diesem Ergebnis ist zu berücksichtigen, dass der Leistungsbezug unter anderem von weiteren Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft und von der Entlohnung und dem Umfang einer möglichen Beschäftigung abhängt. Gemessen wird an dieser Stelle nur, ob Leistungen empfangen werden und nicht in welcher Höhe dies der Fall ist. Insgesamt bleibt dennoch festzuhalten, dass die Maßnahme nicht (allein) ausreicht, um die Teilnehmenden aus dem Leistungsbezug zu holen.

Insgesamt wirkt sich Förderaktion 9.1 positiv auf die Arbeitsmarktsituation aus. Insbesondere der nachhaltige Effekt auf die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist positiv und gegenüber der Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung zu bevorzugen. Dass die Maßnahme sich nur neutral auf den allgemeinen Bezug von Leistungen auswirkt, ist angesichts der benachteiligten Zielgruppe erwartbar. Vermutlich wirkt sich die höhere Wahrscheinlichkeit für die Aufnahme

einer Beschäftigung zumindest teilweise auf die Höhe der bezogenen Leistungen aus und kann darüber hinaus längerfristige positive Verläufe begünstigen.

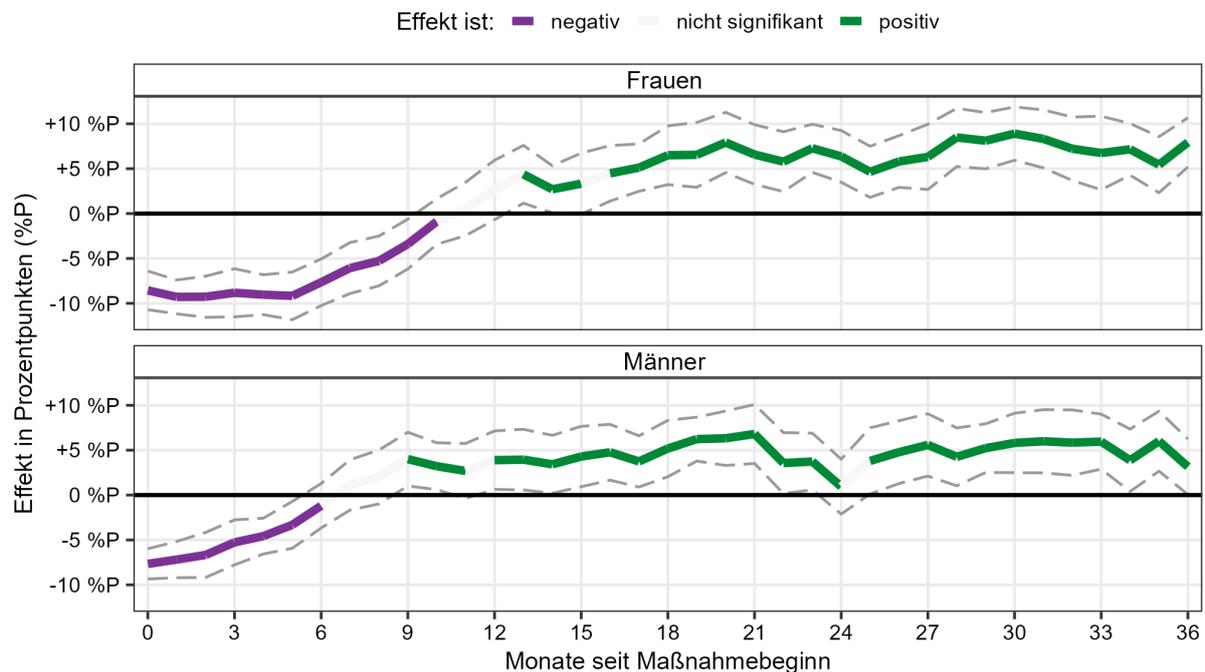
8.6 Kausale Effekte: Integration in Beschäftigung nach Subgruppen

Neben den Haupteffekten, die über alle Teilnehmende berechnet wurden, konnten auch konditionale Effekte für einzelne Personengruppen berechnet werden. Ziel einer solchen Analyse ist es, Personengruppen zu identifizieren, für die eine Maßnahme eine (besonders) gute oder schlechte Wirkung erzielt. Für Förderaktion 9.1 ließen sich allerdings keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen einzelnen Personengruppen identifizieren. Dies kann zum einen an der eher kleinen Teilnehmendengruppe liegen. Die insgesamt unter 6.000 Teilnehmenden, die in die Analyse einfließen konnten, konnten nur schwierig in große Gruppen unterteilt werden, was erforderlich ist, um eher kleine, statistisch belastbare Unterschiede zu identifizieren. Zum anderen war die Förderzielgruppe zu Beginn recht eng begrenzt und vor allem auf besonders benachteiligte Personen ausgerichtet. Diese Benachteiligungen und eine mitunter hohe Arbeitsmarktfremde dürften häufig entscheidender gewesen sein als andere personenbezogene Merkmale.

In Abbildung 20 und Abbildung 21 befinden sich zwei exemplarische Auswertungen für konditionale Effekte, die für Förderaktion 9.1 eine hohe Bedeutung hatten:

- An den Maßnahmen nahmen etwa hälftig Frauen und Männer teil, die häufig andere Herausforderungen bei der Integration in Beschäftigung haben. Frauen und Männer bewegen sich zudem teils auf sehr unterschiedlichen Arbeitsmärkten.
- Ähnliches gilt für Personen mit deutscher gegenüber einer ausländischen Staatsangehörigkeit. Insbesondere der vermehrte Zuzug der letzten Jahre wirkt sich auf die Zusammensetzung und die Förderbedarfe der Maßnahmenzielgruppe aus.

Abbildung 20: Durchschnittlicher Effekt der Maßnahme auf die Integration in sv-Beschäftigung nach Geschlecht



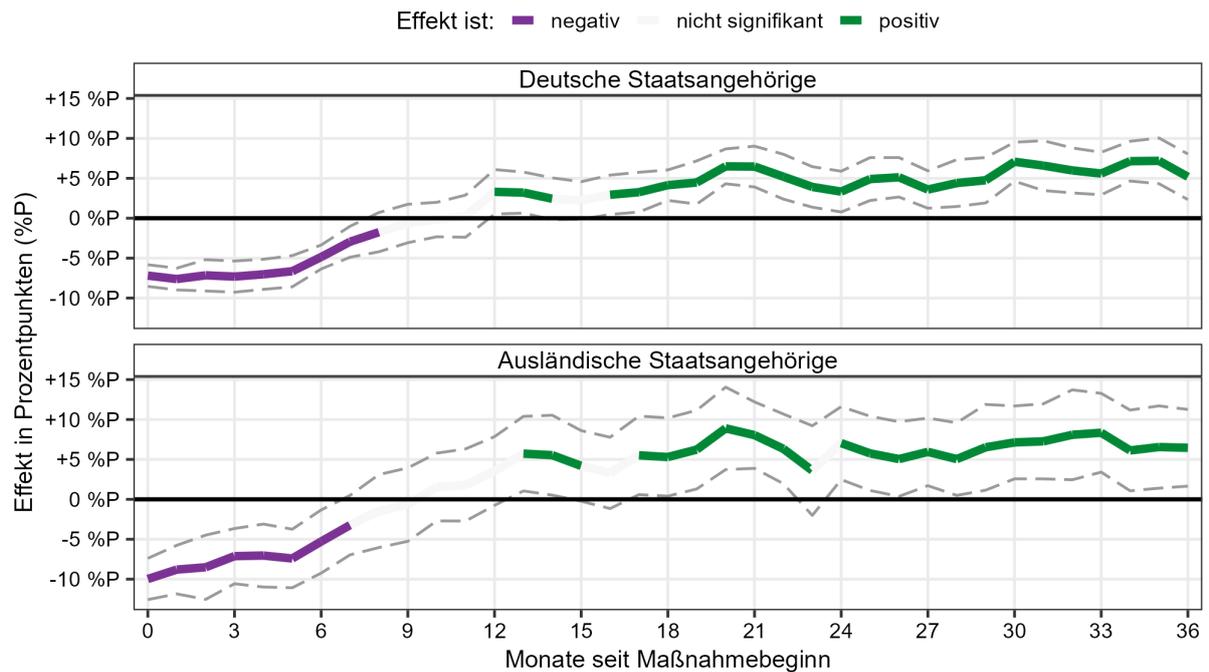
Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien des IAB, eigene Berechnung. Dargestellt ist der "Average Treatment Effect on the Treated" mit einem 95%-Konfidenzintervall.

Bei der Wirkungsanalyse finden sich keine signifikanten Unterschiede zwischen Frauen und Männern für die Wahrscheinlichkeit, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen. Für beide Geschlechter wirkt sich die Maßnahme positiv aus. Da sich die Konfidenzintervalle zwischen beiden Geschlechtern zu den meisten Zeitpunkten überschneiden, kann nicht von statistisch signifikanten Unterschieden ausgegangen werden. Tendenziell ist der mittelfristige Effekt für Frauen größer und bewegt sich eher zwischen +5 bis +10 Prozentpunkten, während er für Männer eher bei um +5 Prozentpunkte liegt. Dafür ist der Lock-in-Effekt durch die Maßnahme für Männer deutlich begrenzter. Die Wahrscheinlichkeit der

Aufnahme einer Beschäftigung steigt durchschnittlich bereits nach einem halben Jahr deutlich. Bei Frauen tritt dieser Effekt um einige Monate verzögert ein. Dieses Ergebnis passt zur Auswertung des ESF-Monitorings, nach der Männer seltener bis zum Ende teilnahmen, dafür aber etwas häufiger in Beschäftigung wechseln. Nach der Wirkungsanalyse handelt es sich um einen eher kurzfristigen Effekt, der in der mittleren Frist verschwindet. Tendenziell könnte der Effekt für Frauen sogar etwas größer sein, was vermutlich auf einen höheren Anteil erfolgreich erlangter Qualifizierungen zurückzuführen ist.

Auch zwischen Personen mit deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit gibt es keine statistisch signifikanten Unterschiede. Die Wahrscheinlichkeit, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, ähnelt sich im Zeitverlauf sehr stark. Das Konfidenzintervall für ausländische Teilnehmende ist deutlich breiter, da sie nur etwa ein Viertel (24 %) ¹⁶ aller Teilnehmenden ausmachen und der Effekt damit statistisch weniger belastbar ist.

Abbildung 21: Durchschnittlicher Effekt der Maßnahme auf die Integration in sv-Beschäftigung nach Staatsangehörigkeit



Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien des IAB, eigene Berechnung. Dargestellt ist der "Average Treatment Effect on the Treated" mit einem 95%-Konfidenzintervall.

¹⁶ Der berichtete Anteil ausländischer Staatsangehöriger unterscheidet sich vom Anteil der Teilnehmenden mit Migrationshintergrund aus dem ESF-Monitoring. Der Anteil ausländischer Staatsangehöriger wurde mithilfe der IEB berechnet. Das ESF-Monitoring umfasst auch Teilnehmende mit Zuwanderungsgeschichte, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen.

9. Fazit & Handlungsempfehlungen

Die Umsetzung der „Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose“ als Förderaktion 9.1 war zuletzt unterschiedlichen makroökonomischen Trends unterworfen. Der Umfang von Arbeitslosigkeit und Armutsgefährdung sowie die Zusammensetzung der Arbeitslosen hat sich in Bayern im Laufe der Förderperiode deutlich verändert. Bis zum Jahr 2019 profitierte Bayern von einer sehr guten konjunkturellen und beschäftigungspolitischen Lage, was zu einer deutlichen Reduktion von Arbeitslosigkeit führte. Diese positive Entwicklung wurde 2020 durch die Corona-Pandemie unterbrochen, die eine negative Trendwende einleitete. Trotz der schwächeren Konjunktur seit 2023 verzeichnet Bayern weiterhin die niedrigsten Arbeitslosen- und Armutsgefährdungsquoten im Bundesvergleich. Die nach wie vor starke wirtschaftliche Lage Bayerns mildert die Eintrübungen am Arbeitsmarkt.

Nach wie vor gibt es jedoch spezifische Gruppen, die stärker von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und Armut betroffen sind. Hierzu zählen vor allem ältere Personen über 50 Jahre, Alleinerziehende, Menschen mit niedrigem Qualifikationsniveau und Menschen mit Migrationshintergrund, die unabhängig von konjunkturellen Schwankungen häufiger betroffen oder gefährdet sind. Trotz der im Bundesvergleich positiven Situation in Bayern besteht somit weiterhin ein Bedarf nach gezielter Förderung.

Für die Zukunft stellen sich zwei wesentliche Herausforderungen:

- **Komposition der Arbeitslosen:** Seit 2014 hat die Bedeutung von Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft und/oder Fluchthintergrund für die Arbeitsmarktpolitik zugenommen. Ausländer/innen weisen im Vergleich die höchste Arbeitslosenquote auf. Mehr als die Hälfte der Leistungsbeziehenden in Bayern hatte im Jahr 2023 keine deutsche Staatsbürgerschaft.
- **Zusteuering in Qualifizierung:** Seit 2019 gibt es eine zunehmende Diskrepanz zwischen den Arbeitslosenzahlen und den Förderbeständen. Das Förderangebot im SGB II scheint zunehmend nicht mehr den Bedarfen der sich verändernden Zielgruppe zu entsprechen. Dies deutet darauf hin, dass die Fördermaßnahmen nicht ausreichend auf die spezifischen Bedürfnisse der aktuellen Zielgruppen abgestimmt sind.

Nachfolgend werden die Evaluationsergebnisse für die Förderperiode 2014-2020 auf den Ebenen der Programmlogik zusammengefasst. Diese Kernergebnisse werden anschließend zu Handlungsempfehlungen verdichtet.

Für die Evaluation wurden Interviews mit Programmverantwortlichen und Praktikumsbetrieben geführt, Fallstudien an mehreren Standorten durchgeführt und Projektträger sowie Praktikumsbetriebe standardisiert befragt. Zudem wurde eine kontrafaktische Wirkungsanalyse mit Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt, bei der die Erwerbsverläufe der Teilnehmenden mit einer Kontrollgruppe verglichen wurden. Die Basis bildete eine Analyse der Förderrahmenbedingungen und zentraler Arbeitsmarktindikatoren.

Ressourcen/Inputs

Zur Umsetzung der Förderaktion 9 „Qualifizierung von Arbeitslosen“ standen insgesamt 56 Mio. Euro zur Verfügung, davon 28 Mio. Euro (50 %) aus dem ESF in Bayern. Der Großteil dieses Budgets war für die Aktion 9.1 vorgesehen. Die Kofinanzierung erfolgte durch die Anrechnung passiver Leistungen der Jobcenter und Arbeitsagenturen. Aufgrund der sinkenden Anzahl geförderter Projekte wurden die Mittel im Laufe der Förderperiode stark abgesenkt. Ursprünglich waren 156 Mio. Euro Gesamtmittel eingeplant, die durch zwei Programmänderungen auf das zuletzt gültige Budget reduziert wurden. Für Förderaktion 9.1 wurden insgesamt 44 Mio. Euro bewilligt, wovon 38 Mio. Euro ausgezahlt wurden. Das verfügbare Budget wurde somit nicht vollständig ausgeschöpft, was sich bereits im Laufe der Förderperiode abzeichnete. Auch Änderungen der Förderrahmenbedingungen konnten der abnehmenden Fördermittelnachfrage nicht im gewünschten Umfang entgegenwirken. Zu den zwischenzeitlichen Änderungen zählten unter anderem abgesenkte Mindestteilnehmendenzahlen, niedrigere Anforderungen an die Qualifizierungsinhalte und ein erhöhter Fördersatz (von 50 % auf 70 % ab 2019). Zur Abmilderung der Herausforderungen in Folge der Corona-Pandemie mussten die Zuwendungsempfänger seit Juli 2020 sogar keine Eigenmittel mehr einbringen.

Die Gründe für die insgesamt deutlich zu niedrige Nachfrage waren vielfältig. In der ersten Hälfte der Förderperiode entwickelte sich der bayerische Arbeitsmarkt sehr positiv, wodurch die Förderbedarfe deutlich niedriger ausfielen als bei der Planung vorhersehbar war. Bis 2019 ist die „klassische“ Zielgruppe an Arbeitslosen kleiner geworden. Zu Beginn der Corona-

Pandemie erschwerten Infektionsschutzbestimmungen die Durchführung von Präsenzformaten, die eine wichtige Voraussetzung zur Adressierung der Zielgruppe darstellen. Durch die Pandemie änderte sich die Situation am allgemeinen Arbeitsmarkt zudem deutlich. Hinzu kam der über die Jahre wachsende Zuzug ausländischer Staatsangehöriger, der sich auf die Förderbestände im SGB II auswirkte. Neuzugewanderte und Nicht-Deutsche, die mittlerweile die Mehrzahl der Arbeitslosen darstellen, wurden von der Förderaktion 9.1 explizit nicht adressiert, da hinreichende Sprachkenntnisse als Teilnahmebedingung vorausgesetzt wurden. Insgesamt lässt sich die sinkende Nachfrage nicht eindeutig auf einzelne Faktoren zurückführen, sondern ist eher das Ergebnis unterschiedlicher Einflüsse. Da die externen Effekte auf den bayerischen Arbeitsmarkt groß waren, ist zu vermuten, dass sich der gesamte Förderkontext stark gewandelt hat, was sich negativ auf die (wahrgenommene) Attraktivität der Förderaktion 9.1 ausgewirkt haben kann. Die Folge war weniger Interesse aufseiten der Träger – trotz zunehmend günstigerer Förderbedingungen.

Aktivitäten/Maßnahmen

Die Maßnahmen der Förderaktion 9.1 kombinierten berufliche Qualifizierungsmodule mit sozialpädagogischer Betreuung und Praktika. Die Qualifizierungen sollten sich an den Bedarfen der Teilnehmenden orientieren und in der Regel innerhalb von neun Monaten in Vollzeit durchgeführt werden. Die sozialpädagogische Betreuung war ein wesentlicher Faktor, um individuelle Vermittlungshemmnisse abzubauen und die Teilnehmenden persönlich zu motivieren und zu stabilisieren. Ein zentraler Bestandteil der Förderung waren auch Betriebspraktika, die den Teilnehmenden praktische Erfahrungen vermitteln und den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern sollten. Die Maßnahmen sollten in enger Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren, wie Jobcentern und Betrieben, durchgeführt werden. Diese Kooperationen sollten es ermöglichen, die Qualifizierungsinhalte an die Bedarfe des regionalen Arbeitsmarktes anzupassen und die Teilnehmenden gezielt auf die Anforderungen potenzieller Arbeitgeber vorzubereiten.

Inhaltlich waren die Projekte auf Basis der Evaluation entlang von Qualifizierungsmodulen strukturiert, die verschiedene Berufsfelder adressierten, darunter vor allem Handel und Verkauf, Lager und Logistik, sowie Pflege und Betreuung. Diese Berufsfelder wurden aufgrund ihres regionalen Bedarfs und ihrer Eignung für die Zielgruppe ausgewählt. In Abhängigkeit der Qualifizierungsinhalte und des Leistungsniveaus der Teilnehmenden wurden die Teilnehmenden in Gruppen aufgeteilt. Die durchschnittliche Gruppengröße, sofern eine Aufteilung erfolgte, lag bei neun Teilnehmenden und variierte zwischen den Projekten von drei bis 22 Teilnehmenden pro Gruppe. In der Mehrzahl der Projekte fand eine nicht finanziell geförderte Nachbetreuung der Teilnehmenden statt.

Die sozialpädagogische Begleitung spielte eine zentrale Rolle, insbesondere bei der Bewältigung persönlicher Probleme und beim Abbau von (Versagens-)Ängsten. Eine wichtige Rolle spielten auch die Erarbeitung einer beruflichen Perspektive sowie die Bewältigung von Konflikten innerhalb des Projekts. Zu den häufigsten im Rahmen der sozialpädagogischen Betreuung eingesetzten Instrumenten zählten die Unterstützung bei Bewerbungen, individuelle Coachings und Einzelgespräche, das Einüben von Sozialkompetenzen sowie Kompetenzfeststellungen und Berufsberatungen. Insgesamt umfasste die sozialpädagogische Begleitung eine Vielzahl unterschiedlicher Hilfestellungen und Beratungsleistungen entsprechend den individuellen Problemlagen der Teilnehmenden. Der Bedarf an sozialpädagogischer Begleitung variierte zudem stark zwischen den Teilnehmenden. Aus den Fallstudien kann geschlussfolgert werden, dass die Begleitung der Teilnehmenden nicht allein den Sozialpädagogen/innen oblag, sondern dass auch andere Projektmitarbeiter/innen bei sozialpädagogischen Unterstützungsmaßnahmen mitwirkten.

In drei Vierteln der Projekte absolvierten alle Teilnehmenden mindestens ein Praktikum. Sofern dies nicht gelang, lag es zumeist an gesundheitlichen Gründen, vorzeitigen Projektaustritten oder Abbrüchen oder teils an mangelnder Motivation oder Verweigerungshaltung der Teilnehmenden. Die Praktika dauerten nach Angabe der Betriebe im Durchschnitt 2,8 Wochen. Trotz der grundsätzlich hohen Praktikumsbeteiligung war es für eine knappe Mehrheit der Projektträger eher schwierig, ausreichend geeignete Praktikumsplätze zu finden. Die Akquise von Praktikumsbetrieben erfolgte zumeist über bestehende Unternehmenskontakte. Teilnehmende bewarben sich aber auch selbst. Erfreulich ist, dass die Projektträger die Akquise von Praktikumsbetrieben als zunehmend einfacher einschätzten – womöglich aufgrund des verschärften Fachkräftemangels in Bayern. Die Träger äußerten zudem, dass es in der Mehrheit der Fälle gelang, Praktika entsprechend den behandelten Qualifizierungsbausteinen zu finden. Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass Praktika die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden begünstigten. Wichtig war in diesem Kontext vor allem, dass die Teilnehmenden eine Möglichkeit erhielten, den Arbeitsalltag (wieder-) kennenzulernen. Nicht selten erhielten die Teilnehmenden einen Arbeitsplatz direkt im Praktikumsbetrieb. Es hat sich außerdem gezeigt, dass die sozialpädagogische Begleitung während des Praktikums für die Teilnehmenden sehr wichtig war, um möglichst gute Erfolge zu erzielen.

Zu den häufigsten Kooperationspartnern zählten die Jobcenter sowie kommunale Beratungsstellen und -dienste. Andere Kooperationspartner spielten quantitativ eine untergeordnete Rolle – die Träger bewerteten ihre Unterstützung aber dennoch als wichtig. Sofern weitere Kooperationspartner beteiligt waren, handelte es sich vor allem um die lokale Agentur für Arbeit, die Industrie- und Handelskammer oder andere Bildungsträger. Der Vergleich der drei Befragungswellen zeigt, dass die Zahl der einbezogenen Kooperationspartner pro Projekt im Zeitverlauf abgenommen hat. Insbesondere vor dem Hintergrund komplexerer, teils gewandelter Förderbedarfe ist diese Entwicklung eher kritisch zu bewerten.

Outputs

Die Zielgruppe bestand primär aus langzeitarbeitslosen Personen bzw. ALG-II-Beziehenden. Arbeitslose mit ALG-I-Bezug, die älter als 50 Jahre alt waren oder komplexe Problemlagen besaßen, waren ebenfalls förderfähig. Förderaktion 9 sollte insgesamt 7.617 Teilnehmende erreichen, darunter mindestens 763 Über-54-Jährige. Ursprünglich lagen die Zielwerte deutlich höher – sie wurden proportional zum reduzierten Budget abgesenkt. Förderaktion 9.1 sollte den größten Beitrag zur Erreichung der Zielwerte leisten.

In Summe über alle drei Unteraktionen von Förderaktion 9 wurden die Zielwerte erreicht. Förderaktion 9.1 erreichte insgesamt 6.867 Teilnehmende, von denen 64 % nach eigener Angabe langzeitarbeitslos waren. 9 % der Geförderten waren 55 Jahre oder älter und 53 % besaßen nur einen grundbildenden Abschluss. 24 % besaßen eine ausländische Staatsangehörigkeit, wobei hierbei zu berücksichtigen ist, dass die Teilnehmenden den Maßnahmen auf Deutsch folgen können mussten. Kürzlich zugewanderte Menschen gehörten demnach nicht zur Zielgruppe.

Die Zahl der Projekte und damit auch die Zahl der Eintritte nahm im Zeitverlauf stark ab. Bis zum Beginn der Corona-Pandemie sank die Zahl der Teilnehmendeneintritte jedes Jahr deutlich (zwischen -28 % bis -49 % im Vorjahresvergleich). In den letzten 2,5 Förderjahren verblieb sie auf niedrigem Niveau. Die soziodemografische Zusammensetzung der Teilnehmenden änderte sich über den gesamten Zeitraum etwas, wobei die größten Änderungen auf die letzten Jahre seit Beginn der Corona-Pandemie entfielen, in denen weniger Teilnehmende gefördert wurden. Wie bereits zuvor zur sinkenden Fördermitelnachfrage ausgeführt, gab es nicht nur einen oder wenige eindeutige Gründe für die stark sinkenden Teilnehmendenzahlen. Vielmehr ist zu vermuten, dass sich der allgemeine Förderkontext hinsichtlich der Komposition der Arbeitslosen und der Zusteuerungspraktiken der Jobcenter veränderte, was sich mittelbar auf Förderaktion 9.1 auswirkte. In Anbetracht der vorliegenden Gemengelage war es der Förderung nicht möglich, einen höheren Output zu generieren, auch nicht durch die Öffnung der Förderung für Personen in Kurzarbeit oder die Herabsetzung der Gruppengrößen in Kombination mit einer intensivierte Betreuung.

Teilnehmende sollten laut Förderaufruf erwerbsfähige, erwachsene Männer und Frauen sein, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung standen und langzeitarbeitslos oder ALG-II-Bezieher/innen waren. Zur Zielgruppe gehörten auch sogenannte benachteiligte Arbeitslose nach SGB III, die älter als 50 Jahre waren oder ALG-I-Bezieher/innen mit komplexen Problemlagen, sofern dies von der zuständigen Arbeitsagentur bestätigt war. Insgesamt ist es gelungen, diese Zielgruppen zu erreichen. 98 % der Teilnehmenden waren Arbeitslose (einschl. Langzeitarbeitslose). Langzeitarbeitslose machten 64 % aller Teilnehmenden aus. Neben diesem allgemeinen Zuschnitt adressierten die Hälfte der Projekte auch spezifische Subzielgruppen, darunter vor allem Frauen, Alleinerziehende, Menschen mit Migrationshintergrund (ohne Geflüchtete), Männer und Ältere über 50 Jahre.

Neben der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit bzw. Leistungsbezug und zielgruppenspezifischen Merkmalen zeichneten sich die Teilnehmenden maßgeblich durch teils komplexe Vermittlungshemmnisse aus, die deren Beschäftigungsfähigkeit hemmten. Zu den am häufigsten in den Projekten beobachtbaren Vermittlungshemmnissen zählten eine geringe Motivation, veraltete Berufskennntnisse, ein geringes Selbstwertgefühl, fehlende Tagesstrukturen sowie eine fehlende Berufsausbildung. Der Vergleich der Erhebungswellen zeigt außerdem, dass der Anteil von Personen mit defizitären Sprachkenntnissen oder interkulturellen Schwierigkeiten sowie mit psychischen Schwierigkeiten angestiegen ist. Im Rahmen der Fallstudien wurde zudem ersichtlich, dass die mangelnden Möglichkeiten der Kinderbetreuung insbesondere für Frauen eine Hürde darstellten. Bei vielen Teilnehmenden ließen sich mehrere Vermittlungshemmnisse gleichzeitig beobachten. Letzteres macht deutlich, dass die genannten Problemlagen nicht nebeneinander bestanden, sondern oftmals ineinander verschränkt waren.

Ergebnisse/Outcomes

Die Förderung sollte bestehende Vermittlungshemmnisse abbauen und die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden steigern. Als übergeordnetes Ziel sollten die Teilnehmenden (wieder) in Beschäftigung integriert werden. Um dieses Ziel zu

erreichen, sollten anerkannte Qualifizierungsbausteine absolviert werden. 60 % der Teilnehmenden sollten die Qualifizierung erfolgreich abschließen.

57 % der Teilnehmenden schlossen die Maßnahme auf Basis des Monitorings erfolgreich mit einer Qualifizierung ab. Der Zielwert wurde damit knapp nicht erreicht. Nur 53 % der Teilnehmenden nahmen regulär bis zum Ende der Maßnahme teil. 26 % brachen die Maßnahme ab und 21 % traten vorzeitig positiv (z. B. Wechsel in Beschäftigung) aus. Die wichtigsten Gründe für einen Projektabbruch waren gesundheitliche Probleme und mangelnde Motivation. Die Maßnahmen waren somit teils von hoher Instabilität gekennzeichnet, was für die Träger auch in finanziellen Schwierigkeiten resultieren konnte, wenn durch den Wegfall von Teilnehmenden die notwendige Kofinanzierung durch passiv angerechnete Leistungen entfiel. Dieser Problematik wurde im Laufe der Förderperiode durch eine Absenkung der Mindestteilnehmendenzahlen und einen höheren ESF-Zuschuss entgegengewirkt.

Eine kontrafaktische Wirkungsanalyse mit einem Kontrollgruppenansatz zeigt, dass sich die Förderung positiv auf die mittelfristige Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auswirkte. Beginnend etwa ein Jahr nach Start der Maßnahme war die Wahrscheinlichkeit, dass Teilnehmende eine Beschäftigung aufnahmen, um etwa fünf Prozentpunkte höher als bei vergleichbaren Nichtteilnehmenden. Dieser Beschäftigungseffekt war für einen Zeitraum von zwei Jahren stabil. Die Kontrollgruppe ähnelte den Teilnehmenden in zentralen Merkmalen und nahm entweder an anderen Arbeitsmarktmaßnahmen teil oder war im Leistungsbezug.

Keinen signifikanten Unterschied hatte Förderaktion 9.1 auf Basis der Wirkungsanalyse darauf, ob die Teilnehmenden mittelfristig Leistungen bezogen. Da der Leistungsbezug auch von anderen Einflüssen, wie insbesondere der Entlohnung und dem Umfang der Beschäftigung und möglichen weiteren Haushaltsmitgliedern, abhängt, ist davon auszugehen, dass die aufgenommene Beschäftigung in vielen Fällen nicht allein existenzsichernd war. Nichtsdestotrotz war die signifikant höhere Beschäftigungsaufnahme positiv und dürfte sich auf die längerfristige Erwerbsbiografie und die Höhe des Leistungsbezugs ausgewirkt haben. Die Wirkungsanalyse liefert insgesamt nur wenige Hinweise darauf, dass bestimmte Personengruppen besonders gut oder schlecht von den Qualifizierungsmaßnahmen profitierten. Frauen beendeten die Maßnahme tendenziell häufiger erfolgreich mit einer Qualifizierung, was sich vermutlich mittel- bis langfristig positiver auf ihre Erwerbssituation auswirkte. Männer wurden demgegenüber durchschnittlich kürzer durch die Maßnahme gebunden, mit langfristig potenziell etwas niedrigeren Ergebnissen. Die Wirkung für Teilnehmende mit deutscher und ausländischer Staatsbürgerschaft unterschieden sich nicht voneinander.

Der Vergleich der Erwerbsverläufe von Teilnehmenden mit vergleichbaren Nichtteilnehmenden zeigt insgesamt, dass die Förderung positive Wirkungen erzielte. Es wird aber auch deutlich, dass in vielen Fällen eine einzelne Maßnahme nicht ausreichte, um alle Personen der Zielgruppe wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Ziele von Förderaktion 9.1 lagen vor dem Hintergrund der teilweise mehrfach benachteiligten Zielgruppe vielfach noch vor der Integration in Beschäftigung. Etwa ein Drittel der befragten Träger gab an, dass die Teilnehmenden nach der Maßnahme eine reale Chance auf einen Wechsel in ein Beschäftigungsverhältnis besäßen. 26 % der Teilnehmenden nahmen auf Basis des Monitorings unmittelbar nach dem Austritt eine Beschäftigung auf. Für die Mehrheit der Teilnehmenden ist die Wirkung somit noch vor der Beschäftigungsaufnahme zu verorten und bestand vor allem darin, Vermittlungshemmnisse abzubauen.

Aus der Perspektive der Träger waren diese erfreulichen Wirkungsergebnisse maßgeblich auf zwei Komponenten zurückzuführen: eine fallspezifische sozialpädagogische Betreuung und Betriebspraktika.

Den höchsten Beitrag der sozialpädagogischen Arbeit zur Reduzierung von Vermittlungshemmnissen sahen die Träger in Bezug auf ein geringes Selbstwertgefühl, fehlende Tagesstrukturen, geringe Motivation und veraltete Berufserkenntnisse. Die Projektverantwortlichen sahen ihren Beitrag somit im Wesentlichen beim Stärken des Selbstwerts, beim Wiederherstellen einer Tagesstruktur, beim Aufzeigen des Mehrwerts von Erwerbsarbeit und beim Auffrischen von beruflichen Kenntnissen. Damit wurden vor allem motivationale, aktivierende und teils qualifikatorische Ergebnisse herausgestellt, die grundlegende bzw. basale Voraussetzungen zur Beschäftigungsaufnahme darstellen.

Der größte Nutzen der Betriebspraktika bestand aus Sicht der Träger darin, dass die Teilnehmenden (wieder) einen Arbeitsalltag erleben konnten. Damit wurde dem Heranführen an die Erwerbsarbeit der höchste Nutzen zugesprochen. Während der Praktika fand zudem sozialpädagogische Betreuung statt. Qualifizierungsbausteine, Praktika und sozialpädagogische Betreuung waren in der Praxis oft eng verbundene Bereiche, die bestenfalls in enger Wechselwirkung zueinanderstanden. Die Mehrzahl der Träger ging davon aus, dass ohne sozialpädagogische Betreuung viele Teilnehmende das Praktikum abgebrochen hätten.

Auf struktureller Ebene sollte Förderaktion 9.1 zur Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit und zur Prävention von Armut beitragen. Auf Basis der Evaluation leistete die Förderung einen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele, wenngleich die Höhe dieses Beitrags nicht exakt zu beziffern ist. In der Herleitung über die zuvor beschriebenen Ebenen – von den aufgewendeten Inputs bis zu den erzielten Outcomes – zeigen sich sowohl Stärken als auch Schwächen, die die Höhe des Beitrags zur Erreichung der übergeordneten Ziele beeinflussen.

Die Förderung war finanziell gut ausgestattet, konnte vor dem Hintergrund komplexer externer Rahmenbedingungen aber nicht im gewünschten Umfang umgesetzt werden. Die Maßnahmen zeichneten sich durch eine zielführende Kombination von zusätzlicher sozialpädagogischer Unterstützung mit aktivierenden Betriebspraktika aus, um die häufig arbeitsmarktfremde Zielgruppe an ein Beschäftigungsverhältnis heranzuführen. Die arbeitsmarktlichen Wirkungen der Förderung in Form abgebauter Vermittlungshemmnisse und einer erhöhten Beschäftigungsaufnahme waren positiv. Da das wesentliche Ziel darin bestand, verhärtete Arbeitslosigkeit und eine damit häufig einhergehende Armutsgefährdung in Bayern zu reduzieren, ist somit auch von einem positiven Impact auszugehen. Im Laufe der Förderperiode konnte dieser Impact jedoch zunehmend weniger skaliert werden, da die Zahl der geförderten Personen deutlich abnahm.

Handlungsempfehlungen

Auch in der Zukunft sollen Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose über den ESF gefördert werden. Nachfolgend werden daher zentrale Handlungsempfehlungen auf Basis der Evaluation zusammengefasst. Es handelt sich um fachliche Empfehlungen, die auf eine verwaltungsrechtlich einfache Umsetzung und die Kohärenz zu anderen Fördermaßnahmen geprüft werden sollten. Dieser Prüfung kann die Evaluation nicht vorgreifen.

Folgende zentrale Empfehlungen lassen sich aus der Evaluation ableiten:

- **Intensivierung der Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren:** Die Zahl der einbezogenen Kooperationspartner pro Projekt hat im Zeitverlauf deutlich abgenommen. Angesichts der zunehmend heterogenen Zielgruppe mit sehr unterschiedlichen Förderbedarfen sollten die vorhandenen Netzwerke ausgebaut werden. Die Netzwerke der Träger sollten durch übergeordnetes Netzwerken unterstützt werden, um Synergien zu schaffen, neue Praktikumsbetriebe zu akquirieren und die Förderung bekannter zu machen.
- **Stärkere Einbettung in Förderketten:** Die Förderung besaß positive Beschäftigungseffekte, die Mehrheit der Teilnehmenden war nach der Maßnahme aber auf eine weitere Förderung angewiesen. Um das Wechselspiel zwischen der Regelförderung und der mitunter intensiveren ESF-Förderung zu unterstützen, sollten die Ziele und die Teilnehmendenauswahl und -zuweisung durch Austauschformate mit den Jobcentern stärker abgestimmt werden. Dadurch können die Rolle und die Vorteile des ESF klarer herausgearbeitet werden.
- **Ausbau/Optimierung der sozialpädagogischen Begleitung:** Die intensive und fallindividuelle Betreuung der häufig mehrfach benachteiligten Teilnehmenden war eine wesentliche Stärke der Förderung. Die sozialpädagogische Begleitung sollte auch während und am Ende der Praktika obligatorisch sein, um den Mehrwert der Praktika sicher zu stellen und Feedback der Betriebe einzusammeln. Zudem sollte die sozialpädagogische Begleitung auch während der Qualifizierungsphasen genutzt werden, um die Teilnehmenden noch individueller zu unterstützen und Konflikten vorzubeugen bzw. diese lösen zu können.
- **Ausbau/Optimierung der Berufsbilder:** Frühe und idealerweise mehrere Praktika boten den Teilnehmenden Orientierung und erleichterten den Übergang in Beschäftigung. Bisher waren die Berufsbilder für die Qualifizierungsmodule und damit auch die Praktikumsbranchen recht stark konzentriert. Es sollte geprüft werden, ob es weitere Berufsgruppen mit einem hohen Arbeitskräftebedarf gibt, die über Qualifizierungsbausteine und die Akquise von Praktikumsbetrieben angesprochen werden können. Hierfür bieten sich z. B. Branchenverbände aus dem Lebensmittel- und Gastgewerbe, aus Fertigungsberufen und aus (Aus-)Bauberufen an.
- **Ermöglichung einer begleitenden Sprachförderung:** Die Zahl der Arbeitslosen mit sprachlichen Defiziten hat kontinuierlich zugenommen. Schlechte Deutschkenntnisse stellen eine große Hürde für die Integration in Arbeit dar. Die Qualifizierungen sollten deshalb durch zusätzlichen bzw. intensiveren berufsqualifizierenden Sprachförderunterricht ergänzt werden können, was bei der Ausgestaltung der Förderung bedacht werden sollte.
- **Prüfung niedrigschwelliger Ansätze:** Die Problemlagen der Zielgruppen haben sich verändert bzw. verschärft. Das Absolvieren anerkannter Berufsbilder gemäß BAVBVO ist möglicherweise zu voraussetzungsvoll. Entsprechend sollte die Vermittlung beruflicher Kenntnisse auf einem niedrigschwelligeren Niveau geprüft werden.

- **Schaffung attraktiver Förderbedingungen:** Die rückläufigen Projektzahlen deuten darauf hin, dass die ESF-Förderung im Vergleich zu anderen Förderprogrammen an Attraktivität verloren hat. Der Verwaltungsaufwand sollte deshalb -- wo möglich -- (weiter) reduziert und die Finanzierungssicherheit, insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Abbruchquoten, erhöht werden.

Literaturverzeichnis

- Apel, H.; Fertig, M. (2009): Operationalisierung von ‚Beschäftigungsfähigkeit‘ – Ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzepts, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 42, Heft 1: 5-28.
- Bayrisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS) (2015): Förderhinweise „Qualifizierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose und Arbeitslose“ - Aktion 9.1, Stand: 21.05.2015, München.
- Bayrisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS) (2017): Förderhinweise „Qualifizierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose und Arbeitslose“ - Aktion 9.1, Stand: 01.06.2017, München.
- Bayrisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS) (2019): Förderhinweise „Qualifizierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose und Arbeitslose“ - Aktion 9.1. (Variante: Intensivbetreuung für „kleine Gruppen“), Stand: 01.07.2019, München.
- Bayrisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS) (2021). Operationelles Programm ESF Bayern 2014-2020, Version 5.1, Beschluss der Kommission: 08.06.2021. Online abrufbar unter: https://www.esf.bayern.de/imperia/md/images/stmas/esf_2022/operationelle-programme-neu.pdf
- Bennet, J.; Frie, T.; Maier, V.; Seidel, K.; Verbeek, H. (2017): Europäischer Sozialfonds. Evaluation der Förderaktion 9.1. „Qualifizierung von Arbeitslosen“. 1. Zwischenbericht. Online abrufbar unter: https://www.esf.bayern.de/imperia/md/images/stmas/esf_2022/180207evaluationsbericht_fa_9.1_1.zwischenbericht_final.pdf
- Bennet, J.; Frie, T.; Maier, V.; Seidel, K.; Verbeek, H. (2020): Europäischer Sozialfonds. Evaluation der Förderaktion 9.1. „Qualifizierung von Arbeitslosen“. 2. Zwischenbericht. Online abrufbar unter: https://www.esf.bayern.de/imperia/md/images/stmas/esf_2022/20200302_2.zwischenbericht_fa9.1_version1.2_bf.pdf
- Blancke, S.; Roth, C.; Schmid J. (2000): Employability („Beschäftigungsfähigkeit“) als Herausforderung für den Arbeitsmarkt. Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft. Eine Konzept- und Literaturstudie. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Arbeitsbericht Nr. 157.
- Brussig, M.; Knuth, M. (2009): Individuelle Beschäftigungsfähigkeit: Konzept, Operationalisierung und erste Ergebnisse, WSI-Mitteilungen 6/2009: 287-294.
- Brussig, M.; Walter, T.; Knuth, M.; Bookmann, B. (2010): Die Veränderung individueller Beschäftigungsfähigkeit durch arbeitsmarktpolitische Intervention. Eine empirische Analyse für ALG II-Beziehende, Sozialer Fortschritt 10-11: 279-289.
- Deeke, A.; Kruppe, T. (2003): Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms, IAB Werkstattbericht 1/10.02.2003.
- Grip, A. de; Loo, J. van; Sanders J. (2004): The Industry Employability Index: Taking account of labour supply and demand characteristics, International Labour Review 143 (3): 211-233.
- Hanke, J.; Ruf, U. P. (2008): Selbstcheck Beschäftigungsfähigkeit 2.0. Eigene Potenziale einschätzen und Ziele entwickeln, Arbeit, Gesundheit, Umwelt, Technik Heft 70.
- ISG (2006): Jahresbericht 2006. Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger“ und Arbeitsgemeinschaften. Projektbericht.
- Thijssen, J. (2000): Employability in the heart of the European Employment Strategy, Transfer: European Review of Labour and Research 5 (4): 7-34.
- van Ours, J.C. (2004): The locking-in effect of subsidized jobs, Journal of Comparative Economics 32(19): 37-55. Online abrufbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2003.10.002>.
- Wu, M. J; Zhao, K; Fils-Aime, F. (2022). Response rates of online surveys in published research: A meta-analysis. Computers in Human Behavior Re-ports, Volume 7, 100206. Online abrufbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.chbr.2022.100206>.
- W.K. Kellogg Foundation (2004): Logic Model Development Guide. Online abrufbar unter: <https://www.nj.gov/state/assets/pdf/ofbi/kellogg-foundation-logic-model-development-guide.pdf>

www.sozialministerium.bayern.de



Bayerisches Staatsministerium für
Familie, Arbeit und Soziales (StMAS)

Winzererstr. 9, 80797 München
E-Mail: oeffentlichkeitsarbeit@stmas.bayern.de

Autoren: Dr. Jenny Bennett, Thorben Frie, Georg Kalvelage, Vera Maier, Maik Oliver Mielenz, Dr. Katja Seidel, Isabell Skrzeba und Hans Verbeek (ISG Köln)

Gestaltung: CMS – Cross Media Solutions GmbH, Würzburg
Stand: Mai 2022

Bürgerbüro: Tel.: 089 1261-1660, Fax: 089 1261-1470
Mo. bis Fr. 9.30 bis 11.30 Uhr und Mo. bis Do. 13.30 bis 15.00 Uhr

E-Mail: buengerbuero@stmas.bayern.de