



Evaluationsbericht

zum Thüringer Landesprogramm „Öffentlich geförderte Beschäftigung und gemeinwohlorientierte Arbeit“ (ÖGB)

Was sagen die Teilnehmenden zum Landesprogramm ÖGB?

„Ich bin sehr froh über diese Tätigkeit, weil man die Möglichkeit hat, sich wieder sozial einzugliedern [...] durch Arbeitslosigkeit steht man schnell im Aus. Und es ist eine sehr sinnvolle Tätigkeit.“

Was sagen die Einsatzstellen zu dem Landesprogramm ÖGB?

„Das Programm schafft für den Verein Kontinuität ... Sonderaufgaben sind möglich... Koordinationprobleme werden minimiert, weil kontinuierliche Ansprechpartner da sind...“

Was sagen die Teilnehmenden zum Landesprogramm ÖGB?

„Man fühlt sich mehr wert... Ich bin wieder ein Teil der Gesellschaft. Ich kann jetzt sagen, ich gehe arbeiten für mein Geld.“

Was sagen die Jobcenter zum Landesprogramm ÖGB?

„Für Personen mit Kindern erwarte ich, dass die Kinder sich auch stabilisieren und [...] sehen, dass es durchaus lohnenswert ist, in Arbeit zu kommen.“

Impressum

Herausgeber:

Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie,
Referat Presse, Öffentlichkeitsarbeit, Grundsatzfragen, strategische Planung
Werner-Seelenbinder-Straße 6
99096 Erfurt

Tel: 0361/379-00

Fax: 0361/57-3811800

E-Mail: poststelle@tmasgff.thueringen.de

<https://www.thueringen.de/th7/tmasgff/>

Verfasser:

Zentrum für Sozialforschung Halle e.V. an der
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Sabine Böttcher, Rebekka Heyme
Großer Berlin 14
06108 Halle

im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie
Referat Arbeitsmarkt- und Berufsbildungsförderung, ESF

Redaktionsschluss:

Dezember 2017

Vorwort

**der Thüringer Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit,
Frauen und Familie**

Heike Werner (DIE LINKE)



Meine sehr geehrten Damen und Herren,

die vorliegende Studie stellt den Evaluationsbericht zum Landesprogramm „Öffentlich geförderte Beschäftigung und gemeinwohlorientierte Arbeit (ÖGB)“ dar. Das Zentrum für Sozialforschung e.V. an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (zsh) hat als externes Forschungsinstitut die Evaluierung durchgeführt.

Das Förderprogramm geht auf den Koalitionsvertrag der 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags zurück. Dort heißt es: „Die Koalition will Langzeitarbeitslosen und Menschen mit mehreren Vermittlungshemmnissen aktiv Möglichkeiten der Teilhabe am Erwerbsleben erschließen. Daher setzen wir uns auf Bundes- und Landesebene für einen öffentlich geförderten sozialen Arbeitsmarkt ein.“ Das im Oktober 2015 geschaffene Landesprogramm ÖGB setzt diese Zielstellung auf Landesebene um und ermöglicht im Sinne eines sozialen Arbeitsmarktes Langzeitarbeitslosen gesellschaftliche Teilhabe durch gemeinwohlorientierte Beschäftigung. Dafür stehen im Landeshaushalt jährlich 7,5 Mio. Euro zur Verfügung. Es wird in enger Kooperation vieler Akteure umgesetzt, darunter Einsatzstellen, Jobcenter, die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH (GFAW) und die Regionalbeiräte für Arbeitsmarktpolitik der vier Thüringer Regionen.

Die Förderung ist dabei ausschließlich auf Personen ausgerichtet, die aufgrund von Langzeitarbeitslosigkeit oder eines Langzeitleistungsbezugs nach dem SGB II mittel- bis längerfristig praktisch keine Chance auf Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt haben. Der Ilm-Kreis und das Altenburger Land erproben im Rahmen des Programms unter Beteiligung der Kommune, des Jobcenters, eines Trägers sowie des Landes zudem mit dem „Passiv-Aktiv-Transfer“ (PAT) ein neues Finanzierungsmodell. Bislang sind insgesamt etwa 900 Beschäftigungsplätze entstanden, die nicht nur den Betroffenen helfen, sondern auch vor Ort, in den Kommunen, zur Verbesserung des Gemeinwohls beitragen.

Die Erkenntnisse der vorliegenden Evaluation helfen uns sehr, die Wirkungen des Förderprogramms sowie der öffentlich geförderten Beschäftigung an sich genauer zu bewerten. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler kommen zu dem Ergebnis, dass es einen von allen Seiten (Langzeitarbeitslose, Jobcenter und kommunale Einsatzstellen) bestätigten Bedarf an öffentlich geförderter Beschäftigung gibt und sich die Förderung für sämtliche Beteiligte gewinnbringend auswirkt. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht wird eine längerfristige geförderte Beschäftigung dabei als zielführendes Instrument für die Zielgruppe begriffen. Damit kann wertvolles Potenzial bei den betroffenen Menschen erschlossen und genutzt werden.

Es zeigt sich vor allem, dass unser Programm an der richtigen Stelle und genau für diejenigen Menschen eine soziale Teilhabe bewirkt, die unsere Aufmerksamkeit und Unterstützung bitter nötig haben. Etwa die Hälfte der ÖGB-Beschäftigten war zuvor länger als fünf Jahre und ein Viertel sogar länger als zehn Jahre arbeitslos. Ich bin sehr froh darüber, dass wir mit unserem ÖGB-Programm langzeitarbeitslose Menschen dabei unterstützen, den Weg aus Isolation und Ausgrenzung zu finden, um wieder Teil der Gesellschaft zu sein.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im ÖGB-Programm empfinden ihre geleistete Arbeit als wertvoll für sich selbst und als sinnvoll für die soziale Gemeinschaft. Für ihre Leistung erfahren sie neben der monetären Entlohnung vor allem Anerkennung und Wertschätzung aus ihrem unmittelbaren Arbeitsumfeld. Sie fühlen sich wieder als Teil der Gesellschaft.

Das ist nicht hoch genug einzuschätzen, insbesondere vor dem Hintergrund des hohen Anteils von Menschen, die Vorurteile gegenüber Langzeitarbeitslosen hegen. Solche Vorurteile münden nicht selten in Ausgrenzung. Dem „Thüringen Monitor 2017“ war zu entnehmen, dass 58 Prozent der dort Befragten der Aussage zustimmen, Langzeitarbeitslose würden sich „auf Kosten der Anderen ein schönes Leben machen“. Ich halte das für einen Befund, der uns anspornen sollte, in den Bestrebungen nicht nachzulassen, langzeitarbeitslosen Menschen durch gemeinwohlorientierte Beschäftigung zu gesellschaftlicher Teilhabe zu verhelfen.

Das evaluierende Institut empfiehlt die Fortführung des Förderprogramms. Darüber hinaus ist es aber notwendig, dass endlich eine bundesgesetzliche Regelung zur öffentlich geförderten Beschäftigung zustande kommt. Passive Mittel für das Arbeitslosengeld II müssen für aktive Arbeitsmarktpolitik und für die Finanzierung von Arbeit genutzt werden.

Ihre



Heike Werner

Thüringer Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

Evaluationsbericht

zum Thüringer Landesprogramm
„Öffentlich geförderte Beschäftigung
und gemeinwohlorientierte Arbeit“ (ÖGB)

Sabine Böttcher
Rebekka Heyme

für das Thüringer Ministerium für
Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

Halle, 31. Juli 2017

*„Man fühlt sich mehr wert... Wie das Projekt das so sagt.
Ich bin wieder ein Teil der Gesellschaft.
Ich kann jetzt sagen, ich gehe arbeiten für mein Geld.“
(TN 2)*

*„Das ist anderes Geld, besseres Geld.“
(TN 20)*

*„Man bekommt unsagbar vieles zurück.“
(TN 17)*

*„Ich bin sehr froh über diese Tätigkeit,
weil man dadurch die Möglichkeit hat, sich wieder sozial einzugliedern,
weil durch Arbeitslosigkeit steht man schnell im Aus.
Und es ist eine sehr sinnvolle Tätigkeit, so was sollte erhalten bleiben.“
(TN 19)*

*„Hier könnte ich Rente kriegen.“
(TN 23)*

*„Das kann mal mein Sprungbrett werden.“
(TN 6)*

*„Das ist sinnvoll angelegtes Geld hier.“
(ES 6)*

*„Für mich ist das ein wichtiges Gefühl, dass ich da was Sinnvolles tue,
dass das sinnvoll ist und die Arbeit macht offensichtlich Sinn,
es macht einfach Sinn. Und das bekommt man im Unternehmen auch
mitgeteilt und das verstärkt sich einfach noch.“
(TN 20)*

Inhaltsverzeichnis

1 Das Wichtigste in Kürze.....	7
2 Die Evaluation der ÖGB-Richtlinie	10
2.1 Aufgaben und Zielstellung der Evaluation	10
2.2 Die Methodische Umsetzung der Evaluation.....	11
3 Langzeitarbeitslosigkeit in Thüringen	13
3.1 Die regionale Verteilung von Arbeitslosigkeit	13
3.2 Vielfalt von Langzeitarbeitslosigkeit	15
3.3 Typologie der ÖGB-Teilnehmer_innen	16
3.3.1 Die leistungsbereiten Aktiven	16
3.3.2 Die schutzbedürftigen Engagierten	16
3.3.3 Die resignierten Antriebslosen.....	17
3.4 Exemplarische Lebensverläufe.....	17
4 Das Landesprogramm „Öffentlich geförderte Beschäftigung und gemeinwohlorientierte Arbeit“	29
4.1 Die vier Säulen der ÖGB-Richtlinie	29
4.1.1 FAVplus	30
4.1.2 Soziale Teilhabe	34
4.1.3 Mehr wert sein - Mehrwert schaffen	37
4.1.4 Gemeinwohlarbeit	39
4.2 Effekte und Wirkungen öffentlich geförderter Beschäftigung	42
4.2.1 Praxiserfahrungen über alle vier Säulen	42
4.2.1.1 Direkte Effekte	44
4.2.1.2 Indirekte Effekte und Wirkungen.....	50
4.2.1.3 Die Einsatzstellen	53
4.2.1.4 Soziale Begleitung	54
4.2.1.5 Kritische Aspekte in der Umsetzung.....	55
4.2.2 Praxiserfahrungen innerhalb der einzelnen Säulen	60
4.2.2.1 FAVplus	60
4.2.2.2 Soziale Teilhabe	61
4.2.2.3 Mehr wert sein - Mehrwert schaffen	62
4.2.2.4 Gemeinwohlarbeit	63
4.2.3 Praxiserfahrungen mit besonderen Teilnehmergruppen	64
4.3 Individueller und gesellschaftlicher Mehrwert durch öffentlich geförderte Beschäftigung.....	65
4.3.1 Individueller Mehrwert.....	65
4.3.2 Gesellschaftlicher Mehrwert	66
4.3.3 Mehrwertketten	67
5 Die Umsetzung des Passiv-Aktiv-Transfers in der Fördersäule „Mehr wert sein – Mehrwert schaffen“	70
5.1 Die Finanzierungsstruktur des Thüringer PAT-Modells.....	71
5.2 Unterstützungsleistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit.....	71
5.2.1 Grundlegende Unterstützungsleistungen und deren Finanzierungsstruktur	72
5.2.2 Zusätzliche Unterstützungsleistungen und deren Finanzierungsstruktur	72
5.3 Das Modellprojekt „Mehr wert sein - Mehrwert schaffen“ im Ilm-Kreis.....	73
5.3.1 Die Projektstruktur	73
5.3.2 Die Kostenentwicklung	74
5.3.2.1 Die Entwicklung der Kosten bei fortgesetzter Arbeitslosigkeit	74
5.3.2.2 Die Entwicklung der Anzahl der nach SGB II geförderten Personen	75

5.3.2.3 Die Entwicklung der Kosten für die nach SGB II geförderten Personen	75
5.3.2.4 Die Fiskalische Gesamtrechnung	77
5.4 Das Modellprojekt „Mehr wert sein - Mehrwert schaffen“ im Altenburger Land	78
5.4.1 Die Projektstruktur	78
5.4.2 Die Kostenentwicklung	79
5.4.2.1 Die Entwicklung der Kosten bei fortgesetzter Arbeitslosigkeit	79
5.4.2.2 Die Entwicklung der Anzahl der nach SGB II geförderten Personen	79
5.4.2.3 Die Entwicklung der Kosten für die nach SGB II geförderten Personen	80
5.4.2.4 Die Fiskalische Gesamtrechnung des PAT-Modells im Altenburger Land.....	81
5.5 Der „Kreislauf“ im PAT-Modell	81
5.6 Bekanntheit und Nutzung unterstützender Angebote für langzeitarbeitslose Personen und ihre Familien	83
5.6.1 Bekanntheit und Nutzung unterstützender Angebote des Bundes.....	83
5.6.2 Bekanntheit und Nutzung unterstützender Angebote der Kommunen	85
5.6.3 Bekanntheit und Nutzung von Vergünstigungen für Freizeit- und Kultureinrichtungen.....	86
 6 Handlungsempfehlungen.....	 88
 Literatur.....	 90

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht über qualitative Interviews (Anzahl)	12
Tabelle 2:	Kriterien der Förderung und zugehörige Erhebungsform	30
Tabelle 3:	Steckbrief der Teilnehmer_innen in der Fördersäule FAVplus	31
Tabelle 4:	Steckbrief der Teilnehmer_innen in der Fördersäule Soziale Teilhabe	35
Tabelle 5:	Steckbrief der Teilnehmer_innen in der Fördersäule Gemeinwohlarbeit	40
Tabelle 6:	Kostenparameter bei Finanzierung von Arbeitslosigkeit	70
Tabelle 7:	Gesamtkostenrechnung pro Teilnehmer_in pro Monat	71
Tabelle 8:	Kosten- und Finanzstruktur zwischen Bund (Jobcenter) und Kommunen	72
Tabelle 9:	Gesamtkostenrechnung Landkreis IIm-Kreis (4/2016 bis 3/2017)	73
Tabelle 10:	Entwicklung der Kosten bei fortgesetzter Arbeitslosigkeit im IIm-Kreis	74
Tabelle 11:	Finanzierungsstruktur und Kosten bei fortgesetzter Arbeitslosigkeit im IIm-Kreis	74
Tabelle 12:	Entwicklung der Kosten der nach SGB II geförderten Personen im PAT im IIm-Kreis	76
Tabelle 13:	Fiskalische Gesamtrechnung des PAT-Modells im IIm-Kreis (4/2016 bis 3/2017)	77
Tabelle 14:	Gesamtkostenrechnung Landkreis Altenburger Land (2/2017 bis 4/2017)	78
Tabelle 15:	Entwicklung der Kosten bei fortgesetzter Arbeitslosigkeit im Altenburger Land	79
Tabelle 16:	Entwicklung der Kosten der nach SGB II geförderten Personen im Altenburger Land	80
Tabelle 17:	Fiskalische Gesamtrechnung des PAT-Modells im Altenburger Land (Januar-April 2017)	81
Tabelle 18:	Kosten- und Einsparungsparameter des PAT	82
Tabelle 19:	Bekanntheit und Nutzung von Unterstützungsangeboten des Landkreises	85

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Arbeitslosenquote in Thüringen April 2017 (in %)	13
Abbildung 2:	Arbeitslosenquote und Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen (in %)	14
Abbildung 3:	Lebensstationen seit 1989 - Teilnehmerin 1	18
Abbildung 4:	Lebensstationen seit 1989 - Teilnehmerin 2	19
Abbildung 5:	Lebensstationen seit 1989 - Teilnehmerin 3	20
Abbildung 6:	Lebensstationen seit 1989 - Teilnehmerin 4	21
Abbildung 7:	Lebensstationen seit 1989 - Teilnehmerin 13	22
Abbildung 8:	Lebensstationen seit 1989 - Teilnehmerin 14	23
Abbildung 9:	Lebensstationen seit 1989 - Teilnehmer 15	24
Abbildung 10:	Lebensstationen seit 1989 - Teilnehmer 16	25
Abbildung 11:	Lebensstationen seit 1989 - Teilnehmerin 18	26
Abbildung 12:	Lebensstationen seit 1989 - Teilnehmerin 22	27
Abbildung 13:	Lebensstationen seit 1989 - Teilnehmer 23	28
Abbildung 14:	Anzahl der bewilligten Anträge innerhalb der Säule FAVplus	32
Abbildung 15:	Regionale Verteilung der Beschäftigten innerhalb der Säule FAVplus	33
Abbildung 16:	Regionale Verteilung der FAVplus-Teilnehmer_innen in Relation zu den Langzeitarbeitslosen	33
Abbildung 17:	Entwicklung der Teilnehmerzahlen in der Fördersäule Soziale Teilhabe	36
Abbildung 18:	Regionale Verteilung der Beschäftigten innerhalb der Säule Soziale Teilhabe	37
Abbildung 19:	Entwicklung der Teilnehmerzahlen innerhalb der Fördersäule Gemeinwohlarbeit	41
Abbildung 20:	Regionale Verteilung der Beschäftigten innerhalb der Säule Gemeinwohlarbeit	42
Abbildung 21:	Individueller und gesellschaftlicher Mehrwert und Mehrwertketten	67
Abbildung 22:	Entwicklung der Anzahl der nach SGB II geförderten Personen im IIm-Kreis	75
Abbildung 23:	Entwicklung der Gesamtausgaben des Jobcenters IIm-Kreis zur Unterstützung der Personen im Projekt „Mehr wert sein – Mehrwert schaffen“	76
Abbildung 24:	Entwicklung der Anzahl der geförderten Personen im Altenburger Land	79
Abbildung 25:	Entwicklung der Gesamtausgaben des Jobcenters Altenburger Land zur Unterstützung der Personen im Projekt „Mehr wert sein – Mehrwert schaffen“	80
Abbildung 26:	Finanzkreislauf im PAT-Modell bezüglich des Nettoeinkommens der Beschäftigten	82
Abbildung 27:	Bekanntheit von Unterstützungsangeboten des Bundes (Anzahl)	83
Abbildung 28:	Nutzung von Unterstützungsleistungen des Bundes (Anzahl, nur Personen mit Kenntnis der Angebote)	84
Abbildung 29:	Bekanntheit von Unterstützungsleistungen aus Bildung und Teilhabe (Anzahl)	84
Abbildung 30:	Nutzung von Unterstützungsleistungen aus Bildung und Teilhabe (Anzahl, nur Personen mit Kenntnis der Angebote)	85
Abbildung 31:	Bekanntheit von Vergünstigungen für Freizeit- und Kultureinrichtungen (Anzahl)	86
Abbildung 32:	Nutzung von Vergünstigungen für Freizeit- und Kultureinrichtungen (Anzahl, nur Personen mit Kenntnis der Angebote)	86

1 Das Wichtigste in Kürze

Mit dem Landesprogramm „Öffentlich geförderte Beschäftigung und gemeinwohlorientierte Arbeit“ (ÖGB) liegt in Thüringen seit 2015 ein neues bisher nicht erprobtes Instrument vor, dessen Zielsetzung es ist, für Menschen, die keine Chance mehr auf dem Arbeitsmarkt haben, eine gesellschaftliche Teilhabemöglichkeit zu schaffen. Inzwischen sind auf diese Weise bis zum 30. Juni 2017 insgesamt 748 Plätze entstanden.

Das Umsetzungsverfahren der Richtlinie sowie die Erfüllung ihrer Zielsetzung erfordern eine enge Kooperation vieler Akteure: Antragsteller, Einsatzstellen, Jobcenter, GFAW und die Regionalbeiräte der vier Thüringer Regionen.

Im Rahmen der Evaluation wurden insgesamt 62 Interviews mit Vertretern der beteiligten Gremien, sowie den Teilnehmer_innen geführt, so dass die jeweils sehr unterschiedlichen Perspektiven eingenommen wurden und aus den Erkenntnissen gleichsam eine Art Ertragsbilanz erstellt werden kann.

Aus der Sicht der Teilnehmer_innen:

Alle Teilnehmer_innen empfinden ihre geleistete Arbeit als wertvoll für sich selbst und als sinnvoll für die soziale Gemeinschaft. Für ihre Leistung in der Einsatzstelle erfahren sie neben der monetären Entlohnung v.a. Anerkennung und Wertschätzung aus ihrem unmittelbaren Arbeitsumfeld. Sie fühlen sich wieder als Teil der Gesellschaft.

Bei den Teilnehmer_innen wird der Gestaltungswille für das eigene Leben (re-)aktiviert und gestärkt. Ihre Selbstwahrnehmung verändert sich. Sie empfinden sich selbst als belastbarer und ausgeglichener. Im Hinblick auf ihre eigene Lebensgestaltung nehmen sie eine proaktivere Rolle ein. So werden Weiterbildungsangebote aktiv nachgefragt und zunehmend wieder Möglichkeiten, Neues zu lernen und sich Fähigkeiten anzueignen, gesucht und genutzt.

Die Teilnehmer_innen investieren das Mehr an Geld und die gewachsene Motivation vorrangig in ihre eigene Gesundheit und in das Wohl ihrer Kinder. Davon profitieren auf lange Sicht auch die Kommune und die Gesellschaft.

Die begrenzten finanziellen Mittel der Teilnehmer_innen erschweren in manchen Fällen die Integrationschancen in Stammebelegschaften (z.B. Kosten für adäquate Kleidung, gemeinschaftliche Veranstaltungen, gemeinsames Mittagessen).

Die auf längere Frist angelegten Beschäftigungsverhältnisse werden durchgängig als positiv empfunden. Gleichwohl sind damit die Teilnehmer_innen mit dem absehbaren Ende der Beschäftigung und der damit weiterhin schwierigen Zukunftssfrage konfrontiert.

Aus der Sicht der Jobcenter und Kommunen:

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht wird eine längerfristige Beschäftigung über die Richtlinie als zielführendes Instrument für die Zielgruppe begriffen. Damit kann wertvolles Potenzial bei den von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Menschen erschlossen und genutzt werden.

Eine längerfristig geförderte Beschäftigung kann psychische und physiologische Folgewirkungen von Arbeitslosigkeit abmildern und zu einer wesentlichen Verbesserung der gesundheitlichen Situation und einer Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit beitragen.

Mit der öffentlich geförderten Beschäftigung wird weiterhin die Hoffnung verbunden, die intergenerationale Weitergabe von Arbeitslosigkeit zu unterbrechen bzw. zu vermeiden.

Öffentlich geförderte Beschäftigung kann durchaus als Aktivierungsinstrument für den ersten Arbeitsmarkt dienen; auch wenn dies nicht der primären Zielsetzung des Programmes entspricht. Die auf diese Weise Beschäftigten werden in eine Arbeits-Lebens-Struktur eingebunden. Motivation und Leistungsbereitschaft bleiben erhalten und werden gesteigert sowie aktuelle fachliche Kenntnisse und Qualifikationen erworben.

Die Persönlichkeit der Teilnehmer_innen wird sichtbar gestärkt und ihre sozialen und fachlichen Kompetenzen erweitert.

Modellprojekte, in diesem Fall „Mehr wert sein – Mehrwert schaffen“, werden in den Jobcentern ohne zusätzlich bereitgestellte personelle Ressourcen neben dem Regelgeschäft abgewickelt.

Für die Kommunen erweitert sich durch die Arbeit der Geförderten die Vielfalt der öffentlichen Angebote, womit häufig die Lebenssituationen von Zielgruppen, die mit anderen Angeboten nur schwer erreicht werden können (z.B. Senioren, Menschen mit Behinderungen oder gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Ilerziehende) verbessert werden kann.

Aus der Sicht der Einsatzstellen:

Die Einsatzstellen können ihr Angebotsspektrum erweitern, nachhaltiger gestalten, neue Zielgruppen gewinnen oder alte Zielgruppen (wieder) erreichen.

Die Teilnehmer_innen entlasten mit ihrer Arbeit das Personal in den Einsatzstellen – unabhängig davon, ob dieses ehrenamtlich oder im Arbeitsverhältnis tätig ist.

Zusätzliche Aufgaben im gemeinwohlorientierten Sektor erfordern Sachmittel, die den Einsatzstellen nicht immer in ausreichendem und notwendigem Maße zur Verfügung stehen.

Die Stellenbeschreibungen für langfristig angelegte Beschäftigungsverhältnisse erwiesen sich in manchen Fällen als zu eng gefasst, um den Teilnehmer_innen einen eigenen Handlungsspielraum und Entwicklungsmöglichkeiten zu gewähren

Die Erbringung eines Eigenanteils für Förderungen innerhalb des Modellprojekts „Mehr wert sein – Mehrwert schaffen“ erwies sich vor allem für Einsatzstellen ohne Einnahmen, wie z. B. gemeinnützige Vereine, als äußerst schwierig.

Die notwendigen Abstimmungsprozesse zwischen den Einsatzstellen, Regionalbeiräten, Jobcentern und der GFAW führten besonders in der Anfangsphase der Richtlinienumsetzung zu typischen Verzögerungen. Hinzu kam, dass sich auch Einsatzstellen (kleine Vereine und auch Kommunen) durch die Richtlinie angesprochen fühlten, die über keine oder wenig Erfahrungen mit Förderprogrammen und damit verbundenen Antragsstellungsverfahren verfügten, so dass es ihnen an Routine fehlte und ihre Wahrnehmung des gesamten Prozesses vor allem durch Unsicherheit geprägt war.

Schlussfolgerungen

Es gibt einen Bedarf für Tätigkeiten innerhalb einer öffentlich geförderten Beschäftigung von Seiten der Teilnehmer_innen, Jobcentern und Einsatzstellen.

Die geförderten Beschäftigungen aus der Richtlinie sind sinnvolle Tätigkeiten und erbringen sowohl einen individuellen als auch einen gesellschaftlichen Mehrwert.

Es zeigt sich eine hohe Passfähigkeit zwischen den Aufgaben und den mit ihrer Bewältigung verbundenen Anforderungen einerseits und den Fähigkeiten der ausgewählten Teilnehmer_innen andererseits.

Es entstehen Mehrwertketten, die kurz-, mittel- und langfristig verschiedene Personenkreise einbeziehen und auf unterschiedlichen Ebenen wirken.

Langzeitarbeitslosigkeit ist vielfältig und bedarf im Einzelfall einer begleitenden Betreuung.

2 Die Evaluation der ÖGB-Richtlinie

Die Evaluation des Landesprogrammes „Öffentlich geförderte Beschäftigung und gemeinwohlorientierte Arbeit in Thüringen“ (ÖGB-Richtlinie) folgte dem Ansatz einer formativen, prozessbegleitenden Evaluation im Sinne eines lernenden Systems, in dem der Prozess der Umsetzung des Landesprogrammes bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (Ende April 2017) analysiert und bewertet wird.

2.1 Aufgaben und Zielstellung der Evaluation

Die Evaluation gliederte sich in fünf Arbeitspakete, die zum Teil parallel und zum Teil aufeinander aufbauend bearbeitet wurden. Inhaltlich standen in den Arbeitspaketen die Strukturen und Prozesse der Förderarten des Landesprogramms (Arbeitspaket 1), die Perspektiven der verschiedenen Akteure einschließlich der Lebensverlaufsdarstellung langzeitarbeitsloser Personen (Arbeitspaket 2), ein simulativer Passiv-Aktiv-Tausch (Arbeitspaket 3), eine Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsanalyse (Arbeitspaket 4) sowie die Zusammenführung und Interpretation der Ergebnisse (Arbeitspaket 5) im Mittelpunkt der Betrachtung.

Den **Fokus der Evaluation** bildeten die durch die öffentlich geförderte Beschäftigung angestoßenen, individuellen Veränderungen bei den Teilnehmenden selbst, in ihrer Lebenssituation und der daraus entstehende individuelle Mehrwert für die Teilnehmenden und ihre Familien sowie der gesellschaftliche Mehrwert durch die geförderte Beschäftigung für die Zielgruppen der Einsatzstellen bzw. Unternehmen, für die Kommunen, in denen die öffentlich geförderte Beschäftigung geleistet wird und für das Bundesland Thüringen, welches die Fördermittel für die öffentliche Beschäftigung bereitstellt. Die Zusammenführung der individuellen, gesellschaftlichen und förderpolitischen Perspektiven bildet das Herz der Evaluation.

Im Rahmen der Evaluationsarbeit stellten sich folgende Forschungsfragen:

- Wie viele Teilnehmer_innen werden mit dem Landesprogramm in den verschiedenen Förderarten erreicht? Gibt es regionale Unterschiede? Welche Unterschiede zeigen sich zwischen den vier Förderarten?
- Werden mit diesen Förderarten die verschiedenen Gruppen der Langzeitarbeitslosen erreicht? Inwieweit berücksichtigen die Maßnahmen individuelle Lebenslagen und -situationen der jeweiligen Zielgruppen? Welche Unterschiede zeigen sich zwischen den vier Förderarten?
- Wie verändert sich die persönliche Lebenssituation der Teilnehmenden durch die Maßnahmen? Inwieweit werden mit den Förderarten Teilhabebeschränkungen abgebaut? Welche Unterschiede zeigen sich zwischen den vier Förderarten?
- Wie arbeiten die verschiedenen Akteure zur Umsetzung des Landesprogrammes zusammen? Welche Effekte lassen sich feststellen und welche Wirkungen entfalten diese?
- Welcher gesellschaftliche Mehrwert wird mit den Förderungen erzielt? Wird er von der Öffentlichkeit wahrgenommen und wenn ja, wie und durch welche Aspekte? Was beeinflusst die Wahrnehmung des gesellschaftlichen Mehrwerts?
- Welche monetären Effekte entstehen durch den Passiv-Aktiv-Transfer im Rahmen der Förderung Mehrwert auf Bundes- und auf kommunaler Ebene? Welche Einsparungen entstehen im Rahmen der sonstigen Vergünstigungen?

- Welche Wirkungen lassen sich für die verschiedenen Akteure – Teilnehmer_innen, Einsatzstellen, Jobcenter und Kommunen – aufgrund des Landesprogramms beschreiben? Welche intendierten und nicht-intendierten Folgen lassen sich aufzeigen?

2.2 Die Methodische Umsetzung der Evaluation

Zur Umsetzung der dargestellten Evaluationsaufgaben wurde ein Methodenmix aus sekundäranalytischen, quantitativen und qualitativen Erhebungsmethoden eingesetzt.

In der Analyse der Strukturen und Prozesse kamen nach einer Dokumentenanalyse und einer statistischen Auswertung des zugänglichen Materials auch die beteiligten Akteure der Umsetzung selbst zu Wort. In qualitativen Interviews mit Personen aus Jobcentern, Trägern und Einsatzstellen wurden Fragen zur strukturellen und organisatorischen Umsetzung des Landesprogrammes, zu Teilnahmevoraussetzungen und zu Rahmenbedingungen gestellt.

Die GFAW stellte ihre Monitoringdaten zur Verfügung, auf deren Basis grundsätzliche Erkenntnisse zur soziodemografischen und sozialstrukturellen Zusammensetzung der Teilnehmer_innen innerhalb der vier Säulen gewonnen werden konnten.

Die Perspektive der verschiedenen Akteure wurde über eine Vielzahl an qualitativen Interviews eingenommen und anschließend mit dem Fokus auf die Forschungsfragen zusammenführend ausgewertet. Es wurden sechs Regionen ausgewählt, in denen Teilnehmende, Einsatzstellen und Jobcenter befragt wurden. Dies waren die Landeshauptstadt Erfurt, die kreisfreie Stadt Jena, die Landkreise Altenburger Land und Ilmkreis für die Säule Mehrwert sowie die Landkreise Sömmerda und Gotha für die Säulen FAVplus, Soziale Teilhabe und Gemeinwohlarbeit.

Die Erfassung des **individuellen und gesellschaftlichen Mehrwertes**, der aus einer öffentlich geförderten Beschäftigung erwachsen kann, erfolgte einerseits durch eine Analyse der medialen Berichterstattung und andererseits im Rahmen der qualitativen Befragung der Teilnehmenden, der Einsatzstellen/ Unternehmen sowie ausgewählter Kommunalvertreter_innen und Mitarbeiter_innen bzw. Geschäftsführer_innen der Jobcenter.

Zur Analyse des **Passiv-Aktiv-Transfers** wurde zusätzlich zu den qualitativen Interviews auch eine Kurzbefragung zur Bekanntheit und Nutzung von unterstützenden Angeboten des Bundes, des Freistaates und der Kommunen für langzeitarbeitslose Personen und deren Familien durchgeführt. Dazu wurden im Januar 2017 an insgesamt 39 Teilnehmer_innen der beiden Mehrwert-Projekte (siehe Abschnitt 5.7) ein schriftlicher Kurzfragebogen mit frankiertem Rückumschlag zur Erfassung der Bekanntheit und der Nutzung unterstützender Angebote für langzeitarbeitslose Personen und ihre Familien ausgegeben. Insgesamt beteiligten sich 25 Personen, was einem Rücklauf von 64 Prozent entspricht. Alle ausgefüllten Fragebögen konnten in die Auswertung einbezogen werden. Darüber hinaus wurde die projektbezogene Statistik der beiden Jobcenter Ilm-Kreis und Altenburger Land zur Analyse der Kostenstrukturen und ihrer Entwicklung einbezogen.

Insgesamt wurden 62 qualitative Interviews durchgeführt. Die Interviews erfolgten zumeist als Einzelinterviews, mit Teilnehmenden und Vertreter_innen aus Jobcentern z.T. auch als Gruppengespräche. Mit einzelnen Gesprächspartner_innen wurden vor allem auf eigenem Wunsch bzw. aufgrund terminlicher Schwierigkeiten Telefoninterviews durchgeführt. Die Interviews dauerten zwischen 35 und 90 Minuten.

Die folgende Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Struktur der qualitativen Interviews. Einige Interviewpartner_innen – insbesondere die Vertreter_innen aus den Jobcentern und den Einsatzstellen – gaben Auskunft über mehr als eine Förderart. Die Befragten wurden in diesen Fällen dann der Förderart zugeordnet, aus der die meisten Teilnehmer_innen gefördert werden.

Table 1: Overview of qualitative interviews (Number)

Merkmale	Anzahl
<i>Akteure</i>	
Teilnehmer_innen	30
Akteure aus Jobcenter	8
Vertreter_innen von Träger, Einsatzstellen, Unternehmen	22
Kommunalvertreter*innen	2
<i>Regionen</i>	
Landeshauptstadt Erfurt	12
kreisfreie Stadt Jena	9
Landkreis Gotha	10
Landkreis Sömmerda	13
Landkreis Altenburger Land	12
Landkreis Ilmkreis	6
<i>Förderarten (ohne Jobcenter und Kommunalvertreter*innen)</i>	
FAVplus	5
Soziale Teilhabe	13
Gemeinwohlarbeit	19
Mehrwert	15

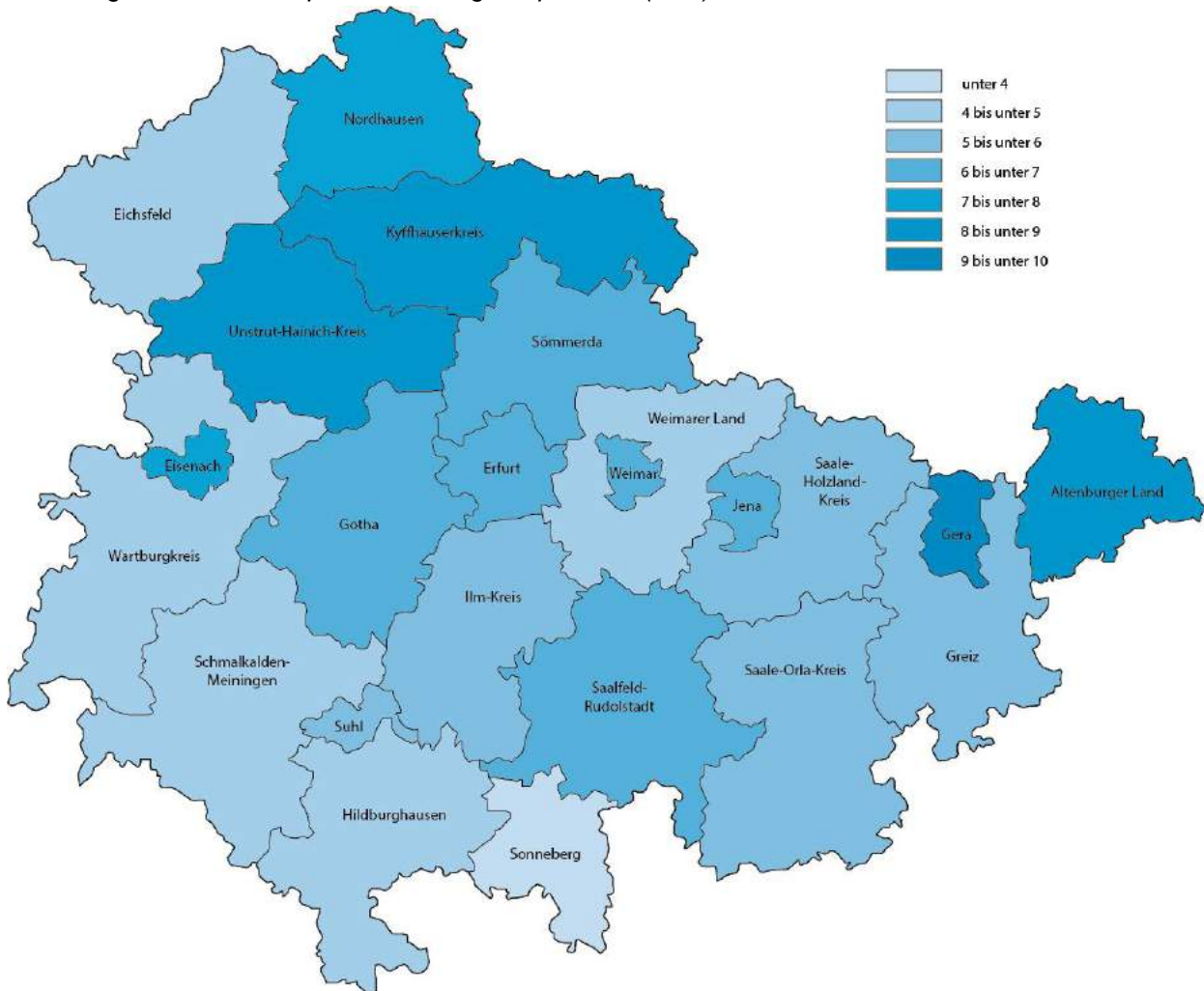
3 Langzeitarbeitslosigkeit in Thüringen

Langzeitarbeitslosigkeit liegt gemäß § 18 SGB III bei einer bestehenden Arbeitslosigkeit von einem Jahr und länger vor. Im Freistaat Thüringen waren im April 2017 insgesamt 24.747 Menschen in diesem Sinne als langzeitarbeitslos erfasst. Dies entspricht einem Anteil von 35 Prozent aller arbeitslos gemeldeten Personen (70.447 Personen), was wiederum im bundesdeutschen Durchschnitt liegt. Im Vergleich zum Vorjahresmonat April 2016 ist der Bestand der langzeitarbeitslosen Menschen allerdings von 29.694 Personen um knapp 17 Prozent gesunken.¹

3.1 Die regionale Verteilung von Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenquote weist zwischen den Thüringer Regionen große Unterschiede auf. Den niedrigsten Wert verzeichnet im April 2017 mit knapp vier Prozent der Landkreis Sonneberg. Die höchste Arbeitslosenquote lag bei 9,9 Prozent für die kreisfreie Stadt Gera. In Abbildung 1 werden diese Ausprägungen grafisch und für alle Thüringer Kommunen dargestellt.

Abbildung 1: Arbeitslosenquote in Thüringen April 2017 (in %)



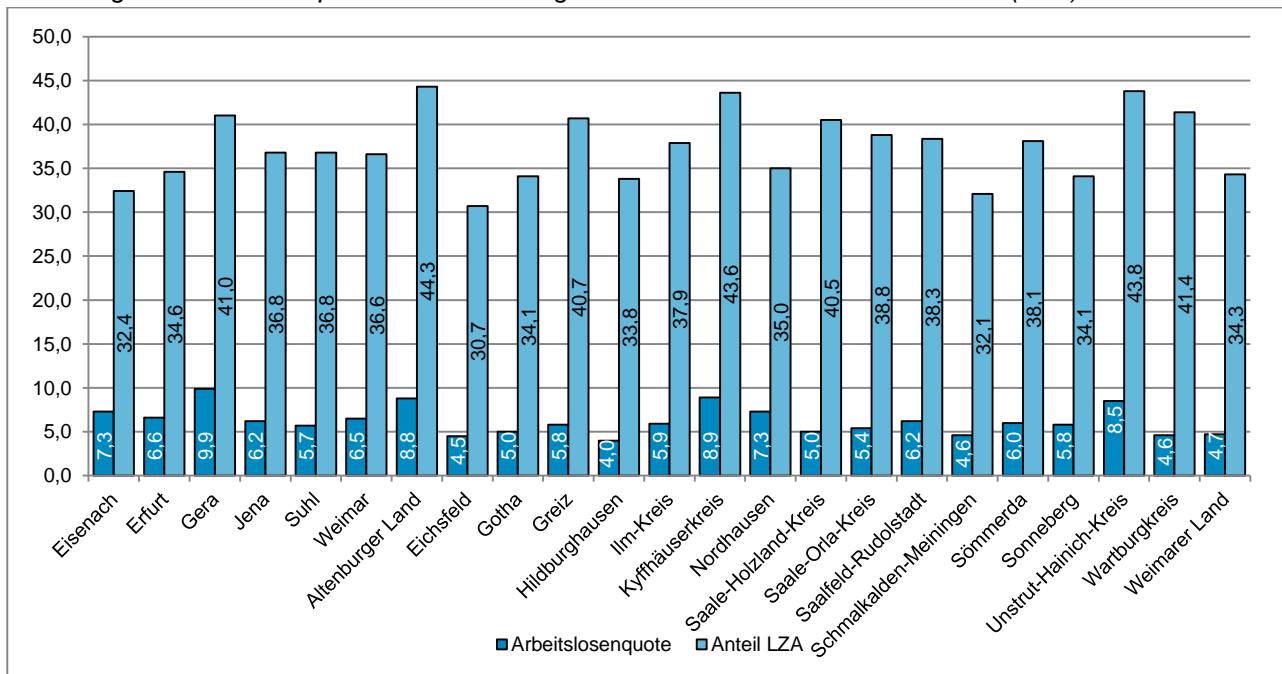
Quelle: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie: Arbeitsmarkt in Thüringen, April 2017.

¹ Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie: Arbeitsmarkt in Thüringen. April 2017.

Würde zu dem jeweils in den Kommunen vorliegenden Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit eine adäquate Übersicht erstellt, ließe sich eine durchaus ähnliche Verteilung beobachten. Beide Angaben wurden aufgeschlüsselt nach den Thüringer Kommunen in Abbildung 2 einander gegenübergestellt.

Im Oktober 2016² waren im Landkreis Sonneberg knapp 22 Prozent der Arbeitslosen langzeitarbeitslos, das ist landesweit der niedrigste Wert. Der Landkreis Eichsfeld mit 31 Prozent weist den zweitniedrigsten Anteil von Langzeitarbeitslosen, gemessen an allen arbeitslosen Menschen, auf. Den höchsten Anteil hat mit etwas über 44 Prozent das Altenburger Land zu tragen. Auf annähernd ähnliche Werte kommen die Landkreise Kyffhäuserkreis und Unstrut-Hainich-Kreis. Unter den kreisfreien Städten hat die Stadt Gera mit 41 Prozent den höchsten Anteil Langzeitarbeitsloser, die Stadt Eisenach mit 32 Prozent den geringsten.³

Abbildung 2: Arbeitslosenquote und Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen (in %)



Quellen: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie: Arbeitsmarkt in Thüringen, Oktober 2016., <http://www.statistik.thueringen.de/datenbank/> → Arbeitslose und Arbeitslosenquote - Monatsdaten nach Kreisen in Thüringen; Eigene Berechnungen

Wie einschlägige Publikationen belegen, weisen ältere Personen, Menschen mit (Schwer-) Behinderungen und Ausländer ein besonders hohes Risiko auf, in Arbeitslosigkeit zu gelangen und zu verbleiben. Dies trifft insbesondere auf Alleinerziehende und geringqualifizierte Personen zu, die stärker betroffen sind als Paarfamilien und Hochqualifizierte.

„Menschen mit einer guten Berufsausbildung werden deutlich seltener arbeitslos und finden bei einem Eintritt der Arbeitslosigkeit tendenziell wieder schneller einen Job als Menschen ohne eine formale Berufsausbildung [...]“⁴

Dementsprechend hoch ist gerade für den genannten Personenkreis das Risiko einer eintretenden Langzeitarbeitslosigkeit und entsprechend lassen sich in der Amtlichen Statistik der Bundesagentur für Arbeit Belege für dieses Risiko finden. So waren in Thüringen im Jahr 2016 36 Prozent der Langzeitarbeitslosen über 55 Jahre alt. Weitere 28 Prozent umfassten die 45- bis unter 55-Jährigen.

² Neuere Zahlen liegen zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht vor.

³ <http://www.statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=km000321%7C%7CArbeitslose+und+Arbeitslosenquote++Monatsdaten+nach+Kreisen&startpage=1&csv=&richtung=&sortiere=&vorspalte=0&tit2=&TIS=&SZDT=&anzahlH=2&fontgr=12&mkro=&AnzeigeAuswahl=&XLS=&auswahlNr=&felder=0&felder=1&felder=2&felder=3&felder=4&felder=5&felder=6&felder=7&felder=8&felder=9&felder=10&felder=11&felder=12&felder=13&felder=14&zeit=2016%7C%7C10>

⁴ Bundesagentur für Arbeit (2016): Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2015, S. 10.

3.2 Vielfalt von Langzeitarbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslosigkeit ist allerdings nicht nur ein statistisches Merkmal. Es ist vor allen Dingen eines, das in der Bevölkerung mit Vorurteilen behaftet ist, abwertend betrachtet wird und zu Ausgrenzung führen kann.

Langzeitarbeitslose sind häufig mit dem Vorurteil konfrontiert, sich nicht genug um eine Beschäftigung zu bemühen und das System der Sozialleistungen somit zu missbrauchen. Einer aktuellen (deutschlandweiten) Studie zufolge sind 48,8 Prozent der Bevölkerung eher bzw. voll und ganz der Meinung, Langzeitarbeitslose seien nicht daran interessiert, einen Job zu finden. (vgl. Zick et al. 2017: 46f.) Auch im Rahmen der Befragung des Thüringen-Monitor (2015) stimmen 53 Prozent der Befragten der Aussage zu, dass „Langzeitarbeitslose sich auf Kosten der Anderen ein schönes Leben [machen]“.

Im Rahmen der Evaluierung und innerhalb des betrachteten Teilnehmerkreises haben sich solche und ähnliche Vorurteile jedoch als nicht gerechtfertigt erwiesen. In der vorliegenden Evaluierung wurde besonderer Wert darauf gelegt, neben der Wirkung der Förderung auf die Teilnehmer_innen auch deren Lebensverläufe zu betrachten.

Zum einen wurden diese in den qualitativen Interviews, die mit insgesamt 30 Teilnehmer_innen geführt wurden, im Gesprächsverlauf zum Teil von den Teilnehmer_innen selbst, zum Teil auf Nachfrage angesprochen. Zum anderen wurden die Teilnehmenden aber auch gebeten, ihre Lebensstationen in einer vorbereiteten Matrix grafisch aufzubereiten.

Im Ergebnis der Gespräche sowie der Matrizen, die nachfolgend auch exemplarisch dargestellt sind, zeigt sich, dass die langzeitarbeitslosen Personen, die im Rahmen der Evaluation zu Wort kamen, in keine einfachen Schemata passen und vor allem keine homogene Gruppe darstellen. Ihre vielfältigen Lebensverläufe scheinen als einzige Übereinstimmung das Merkmal der Langzeitarbeitslosigkeit aufzuweisen. Es sind:

- junge und ältere Menschen,
- Analphabeten, Personen ohne Berufsabschluss, Facharbeiter_innen und Akademiker_innen,
- Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen körperlicher und psychischer Art, Behinderungen oder Suchtgeschichten und Personen ohne Einschränkungen
- Menschen mit und ohne Migrationshintergrund,
- Singles, Alleinerziehende, Menschen in Partnerschaften oder getrennt Lebende,
- Personen mit „Maßnahmenkarrieren“, vielen Arbeitsplatzwechseln, ehrenamtlichem Engagement,
- stille und laute, resignierte und hoffnungsvolle, aktive und verängstigte Menschen.

Sie haben Krisen erlebt und Brüche in ihren Lebens- und Erwerbsbiografien, die ihnen manchmal (aber nicht immer) den Boden unter den Füßen weggezogen haben wie:

- Scheidungen und Trennungen (häufig wegen unbewältigter Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit),
- Schul- und Ausbildungsunterbrechungen wegen früher Mutterschaften,
- den Tod eines Kindes oder eines Elternteils

- psychische Krisen (vor allem Belastungs- und Angststörungen, Depressionen),
- schwere körperliche Erkrankungen, Unfälle und deren Folgen,
- Alkoholismus,
- Straftaten und Gefängnisaufenthalte und eine nicht erfolgreiche Resozialisation.

Werden ihre Lebenserfahrungen und die Struktur ihres aktuellen Handelns in den Mittelpunkt gestellt, können drei Gruppen unterschieden werden:

- die leistungsbereiten Aktiven,
- die schutzbedürftigen Engagierten und
- die resignierten Antriebslosen.

3.3 Typologie der ÖGB-Teilnehmer_innen

Im Ergebnis lässt sich aus den geführten Interviews durchaus eine Art Typologie ableiten, die allerdings konkret auf den Teilnehmerkreis der ÖGB-Richtlinie beschränkt bleiben muss und nicht als Typologie für die Personengruppe der Langzeitarbeitslosen angewendet werden kann. Diese Einschränkung wird vor allem durch die geforderte Freiwilligkeit der Teilnahme auf einen bestimmten Personenkreis hervorgerufen.

3.3.1 Die leistungsbereiten Aktiven

Unter den befragten Teilnehmer_innen bilden die leistungsbereiten Aktiven die größte Gruppe. Sie sind aktiv, sie engagieren sich ehrenamtlich in Vereinen, helfen Menschen in ähnlichen Situationen wie den ihren, pflegen ihre Eltern oder kümmern sich um Menschen in ihrer Nachbarschaft. Sie übernehmen Verantwortung und wollen sich einbringen. Sie wissen, dass sie etwas können, fühlen sich jedoch im Abseits, nicht gebraucht. Den Arbeitsbedingungen auf dem ersten Arbeitsmarkt können sie häufig aufgrund bleibender gesundheitlicher, körperlicher oder psychischer Einschränkungen nicht (mehr) gerecht werden und das ist ihnen auch sehr bewusst. Unnütz sehen und fühlen sie sich jedoch nicht und das Erleben, dass sie etwas leisten können, das Erfahren von Wertschätzung und Anerkennung, das Gefühl, dass jemand sie und ihre Leistung braucht, erfüllt sie mit Stolz und steigert sowohl ihr Selbstbewusstsein als auch ihre Leistungsbereitschaft.

Eine Aktivierung im eigentlichen Sinne benötigen sie nicht, sie sind aktiv. Sie haben einen (eher kurzfristigen) Begleitbedarf aufgrund ihrer negativen Erfahrungen mit dem Umgang ihrer gesundheitlichen Probleme oder Einschränkungen am Arbeitsplatz. Sie möchten nicht auf ihre gesundheitlichen Schwierigkeiten reduziert werden und auch nicht ständig auf sie verweisen müssen. Sie wünschen sich einen Arbeitsort, an dem diese Einschränkungen anerkannt und respektiert werden. Der gegebenenfalls notwendige Begleitbedarf muss in der Einsatzstelle bzw. im Unternehmen erfolgen und dabei auch das kollegiale Umfeld einschließen.

3.3.2 Die schutzbedürftigen Engagierten

Einige der Teilnehmer_innen benötigen einen – in Lebenszeit gemessen – vorübergehenden Schutzraum. Sie haben Unfälle, körperliche oder chronische Erkrankungen oder psychische Krisen erlebt, aufgrund derer sie empfindsam, wenig(er) belastbar oder nur eingeschränkt einsetzbar sind bzw. in bestimmten Lebens-

phasen mehr Rücksicht der Gemeinschaft oder der Kolleg_innen benötigen. Die Phasen der gesundheitlichen Rehabilitation reich(t)en nicht für den selbstbewussten Umgang mit dem veränderten Selbst, das Umfeld reagier(t)e unverständlich oder ablehnend in Situationen, in denen die Betroffenen eigentlich Halt und Verständnis benötig(t)en, was den Kreislauf der Stabilisierung unterbricht bzw. unterbrach. Gerade hier bietet ein sozialer Arbeitsmarkt den notwendigen Schutzraum, bis die Betroffenen einen guten Umgang mit ihren Einschränkungen gefunden haben, ihre eigene Belastbarkeit wieder steigern und situationsgerecht handeln können.

Sie sind engagiert und benötigen in diesem Sinne keine Aktivierung. Sie benötigen den beschriebenen Schutzraum, der ihnen der erste Arbeitsmarkt nicht bieten kann. Ein Begleitbedarf zeigt sich bei ihnen in der Anfangsphase beim Eintritt in eine neue Beschäftigung und voraussichtlich in Lebenssituationen, die aus ihrer Perspektive konflikt- oder krisenhaft sind bzw. werden können. Dabei kann schon allein das Wissen, auf eine solche Begleitung im Bedarfsfall zurückgreifen zu können, stabilisierend wirken.

3.3.3 Die resignierten Antriebslosen

Einige wenige Teilnehmer_innen wirken wie gelähmt, ohne eigenen Antrieb, hoffnungslos, resigniert. Sie beschreiben das Gefühl, für sich keine Chance mehr zu sehen. Auch sei diese Beschäftigung nur zeitlich begrenzt und sie befürchten, danach wieder in ein Loch zu fallen von dem sie nicht wissen, wie und womit sie es füllen sollten. Ein aktuell „trockener“ Alkoholiker verdeutlichte sehr stark, wie sehr er sich vor diesem Moment fürchte. Unter ihnen sind Personen mit häufigen Wechseln von kurzfristiger Erwerbstätigkeit und mit vielen Maßnahmen oder auch Praktika. Sie haben nur wenig oder gar keine positiven Erfahrungen am ersten Arbeitsmarkt gesammelt. Manche von ihnen waren noch nie oder seit ihrer ersten Arbeitslosigkeit nach der Wende 1989 nicht mehr auf dem ersten Arbeitsmarkt tätig.

Dieser Personenkreis bedarf einer zeitintensiven und umfangreichen Aktivierung mit einer (Wieder-) Hinführung zu arbeitsorientierten Tagesstrukturen. Sowohl im Zugang als auch während Praktika, Maßnahmen oder Beschäftigungszeiten benötigen sie eine gute individuelle, zeitlich durchaus langfristige Integrationsbegleitung. Für diesen Personenkreis ist es grundlegend, Erfolge in Beschäftigung zu erleben, um den Misserfolgskreislauf zu durchbrechen.

Ein sozialer Arbeitsmarkt, der die einen über einen längeren Zeitraum wieder an den ersten Arbeitsmarkt heranführt und den anderen einen sicheren Halt mit einer Aufgabe und einer Struktur sowie Anerkennung und Wertschätzung bietet, kann allen drei Gruppen der langzeitarbeitslosen Menschen gerecht werden.

3.4 Exemplarische Lebensverläufe

Nachfolgend werden einige Befragte mit ihren Lebensstationen seit der Wiedervereinigung im Jahr 1989 exemplarisch aufgeführt.

Teilnehmerin 1, 1955 geboren, 10. Klasse- und Facharbeiterabschluss, hat zwei erwachsene Kinder und lebt nach einer Trennung allein. Sie hat starke körperliche Einschränkungen, verbunden mit einer eingeschränkten Belastbarkeit und Schmerzen. Auffallend an ihrer Biografie ist das große Weiterbildungs- und Qualifizierungsengagement, verbunden mit der aktiven Suche nach ihrem Platz auf dem veränderten Arbeitsmarkt. Sie berichtet von Mobbing Erfahrungen aufgrund ihrer eingeschränkten Belastbarkeit. Sie wirkt aktiv und hat viele Pläne, wie sie ihre Zeit in der Einsatzstelle kreativ ausfüllen möchte. Den dafür notwendigen Spielraum erhält sie. Ihre Einsatzstelle ist sehr zufrieden, betont die Erfolge ihrer Arbeit und ist sich der eigenen Aufgabe bei der Begleitung der Teilnehmerin bewusst. Es gibt regelmäßig Besprechungen und Feedbacks, sowohl im Team als auch zwischen Vorgesetzter und Teilnehmerin.

Abbildung 3: Lebensstationen seit 1989 – Teilnehmerin 1

Jahr	Schule, Ausbildung, Studium	Erwerbstätigkeit	Erwerbsunterbrechung	Kurzarbeit	ABM, Maßnahme (AA, JC)	Umschulung, Weiterbildung	Arbeitslos	Kinderbetreuungszeiten	Pflege	Hausfrau, Hausmann	Rentner, Berufsunfähigkeit	Sonstiges, Ehrenamt
1989												
1990												
1991												
1992												
1993												
1994												
1995												
1996												
1997												
1998												
1999												
2000												
2001												
2002												
2003												
2004												
2005												
2006												
2007												Ehrenamt
2008												
2009												
2010												
2011												
2012												
2013												Ehrenamt
2014												
2015												
2016												
2017												

Teilnehmerin 2, 1975 geboren, 10. Klasse- und Facharbeiterabschluss, hat ein Kind und ist alleinerziehend. Sie ist psychisch nicht voll belastbar und würde aus eigener Einschätzung und der Einschätzung der Einsatzstellenleiterin, dem Leistungs- und Konkurrenzdruck auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht standhalten können. Mehrere Versuche scheiterten. Der Tod ihres ersten Kindes, die Reaktionen ihres Elternhauses und die nachfolgende psychische Erkrankung haben sie aus der Bahn geworfen. In ihrer Einsatzstelle ist sie aufgrund ihrer vorherigen mehrjährigen ehrenamtlichen Tätigkeit bekannt. Sie fühlt sich dort gebraucht und anerkannt. Die Einsatzstelle ist aufgrund ihrer besonderen Spezifik in der Lage, sie in schwierigen Situationen zu beraten und zu unterstützen. Die Einsatzstelle ist mit ihrer Arbeit sehr zufrieden und sieht eine stabilisierende Wirkung der Tätigkeit und der Anerkennung auf die Teilnehmerin.

Abbildung 4: Lebensstationen seit 1989 – Teilnehmerin 2

Jahr	Schule, Ausbildung, Studium	Erwerbstätigkeit	Erwerbsunterbrechung	Kurzarbeit	ABM, Maßnahme (AA, JC)	Umschulung, Weiterbildung	Arbeitslos	Kinderbetreuungszeiten	Pflege	Hausfrau, Hausmann	Rentner, Berufsunfähigkeit	Sonstiges, Ehrenamt
1989												
1990												
1991												
1992												
1993												
1994												
1995												
1996												
1997												
1998				Tod Kind								
1999				krank								
2000												
2001												
2002												
2003												Ehrenamt 1
2004												Ehrenamt 1
2005												Ehrenamt 1
2006												Ehrenamt 1
2007					AGH							Ehrenamt 2
2008												Ehrenamt 2
2009												
2010												
2011												Ehrenamt 3
2012												BFD
2013												BFD
2014												
2015												Ehrenamt 4
2016												Ehrenamt 4
2017												Ehrenamt 4

Teilnehmerin 3, 1965 geboren, 10. Klasse- und Fachschulabschluss, hat drei Kinder, von denen noch eines im Haushalt lebt. Sie ist alleinerziehend. Aufgrund einer Wirbelsäulenverletzung ist sie körperlich nicht mehr belastbar und kann die schwere körperliche Arbeit ihrer früheren Tätigkeit nicht mehr ausüben. Sie sieht die Beschäftigung als Chance, sich ein neues Berufsfeld zu eröffnen. Aktuell würde sie gern eine berufsbegleitende Fortbildung angehen, da sie sich in der aktuellen Beschäftigung sicher fühlt und aus dieser Sicherheit heraus Kraft zum Lernen schöpft. Das Jobcenter darf diese Weiterbildung allerdings nicht fördern, da sie sich im Projekt befindet. Darüber ist sie enttäuscht, weil sie befürchtet, dass sie nach Projektende, in der Arbeitslosigkeit keinen Mut findet, sich der Herausforderung der Weiterbildung zu stellen. Ihre Einsatzstelle ist mit ihrer Arbeit zufrieden. Auffallend war hier, dass die Stellenbeschreibung kaum Spielraum für Lernpotenziale und zunehmend selbstständigere Tätigkeiten bietet. Auch der Einsatzstellenleiter verwies darauf, dass selbstständiges Arbeiten nicht erlaubt sei. Dies spielte in keiner anderen Einsatzstelle eine so große Rolle wie in dieser.

Abbildung 5: Lebensstationen seit 1989 – Teilnehmerin 3

Jahr	Schule, Aus- bildung, Studium	Erwerbs- tätigkeit	Erwerbsun- terbrechung	Kurzarbeit	ABM, Maß- nahme (AA, JC)	Umschulung, Weiter- bildung	Arbeitslos	Kinder- betreuungs- zeiten	Pflege	Hausfrau, Hausmann	Rentner, Berufsun- fähigkeit	Sonstiges, Ehrenamt
1989												
1990												
1991												
1992												
1993												
1994												
1995												
1996												
1997												
1998												
1999												
2000												
2001												
2002												
2003												
2004												
2005												
2006												
2007												
2008												
2009												
2010												
2011												
2012												
2013												
2014												
2015			Krankheit									
2016												
2017												

Teilnehmerin 4, 1959 geboren, 10. Klasse- und Facharbeiterabschluss, hat ein erwachsenes Kind und lebt allein. An ihrer Biografie sind im Vergleich zu den anderen Teilnehmer_innen die doch recht langen Erwerbstätigkeitsphasen und der geringe Anteil an Maßnahmen oder Umschulungen auffallend. Sie ist sich bewusst, dass sie aufgrund ihres Alters keine Anstellung mehr auf dem ersten Arbeitsmarkt finden wird und wünscht sich, dass sie nach dem Projekt in ihrer Einsatzstelle bleiben kann. Sie arbeitet fast ausschließlich allein und selbstständig, organisiert Veranstaltungen und kümmert sich um die alten Menschen und jungen Mütter im Ort. Ihr „Ankommen“ gestaltete sich etwas schwierig, da sie einerseits nicht im Ort bekannt ist, weil sie von außerhalb kommt und andererseits kaum Sachmittel für die Erfüllung der Aufgaben bereit stehen. Mit ihrer Tätigkeit ist sie sehr zufrieden, sie erfährt Anerkennung von den Menschen des Ortes, was ihr sehr viel bedeutet. Über ihre Arbeit hinaus hilft sie und bringt zum Beispiel für die älteren Menschen Einkäufe mit.

Abbildung 6: Lebensstationen seit 1989 – Teilnehmerin 4

Jahr	Schule, Aus- bildung, Studium	Erwerbs- tätigkeit	Erwerbsun- ter- brechung	Kurzarbeit	ABM, Maß- nahme (AA, JC)	Umschulung, Weiter- bildung	Arbeitslos	Kinder- betreuungs- zeiten	Pflege	Hausfrau, Hausmann	Rentner, Berufsun- fähigkeit	Sonstiges, Ehrenamt
1989												
1990												
1991												
1992												
1993												
1994												
1995												
1996												
1997												
1998												
1999												
2000												
2001												
2002												
2003												
2004												
2005												
2006												
2007												
2008												
2009												
2010												
2011												
2012												
2013												
2014												
2015												
2016												
2017												

Teilnehmerin 13, 1954 geboren, 8. Klasse- und Lehrabschluss, hat drei erwachsene Kinder und lebt in einer Partnerschaft. Der Partner ist Rentner. In ihrer Biografie finden sich neben recht langen Erwerbstätigkeitsphasen auch lange Zeiten von Umschulungen oder Weiterbildungen, die jedoch nicht zum erhofften Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt führten. In ihrer Einsatzstelle hat sie klare Aufgaben, aber auch Raum für eigene Ideen. Sie kann sich gut einbringen und betont, wie gut ihr dies tut. Sie ist sehr glücklich über diese Beschäftigung und hofft, dass sie bis zum Übergang in die Rente in der Einsatzstelle arbeiten kann.

Abbildung 7: Lebensstationen seit 1989 – Teilnehmerin 13

Jahr	Schule, Ausbildung, Studium	Erwerbstätigkeit	Erwerbsunterbrechung	Kurzarbeit	ABM, Maßnahme (AA, JC)	Umschulung, Weiterbildung	Arbeitslos	Kinderbetreuungszeiten	Pflege	Hausfrau, Hausmann	Rentner, Berufsunfähigkeit	Sonstiges, Ehrenamt
1989												
1990												
1991												
1992												
1993												
1994												
1995												
1996												
1997												
1998												
1999												
2000												
2001												
2002												
2003												
2004												
2005												
2006												
2007												
2008												
2009												
2010												
2011												
2012												
2013												
2014												
2015												
2016												
2017												

Teilnehmerin 14, 1958 geboren, 8. Klasse- und Teilfacharbeiterabschluss, hat vier erwachsene Kinder und lebt allein. Sie hat gesundheitliche, körperliche Einschränkungen und ist alkoholkrank. In ihrer Biografie finden sich seit der Wende keine Erwerbstätigkeitsphasen, sondern ausschließlich Arbeitslosigkeit und verschiedene Maßnahmen des Jobcenters, die sie nur schwer zeitlich zuordnen kann. Sie ist froh, dass sie durch die Beschäftigung in der Einsatzstelle den Tag nicht allein gestalten muss und eine klare Aufgabe hat. Sie ist der Beschäftigung allerdings nicht immer gewachsen, es gibt Fehlzeiten und sie wurde mehrmals nach Hause geschickt, weil sie alkoholisiert zur Arbeit erschien. Die für sie Verantwortliche in der Einsatzstelle äußerte gleichzeitig, dass sie dies sehr schwierig findet, weil sie wisse, wie wichtig gerade für suchtkranke Menschen die Verlässlichkeit der Alltagsstruktur ist.

Abbildung 8: Lebensstationen seit 1989 – Teilnehmerin 14

Jahr	Schule, Aus- bildung, Studium	Erwerbs- tätigkeit	Erwerbsun- ter- brechung	Kurzarbeit	ABM, Maß- nahme (AA, JC)	Umschulung, Weiter- bildung	Arbeitslos	Kinder- betreuungs- zeiten	Pflege	Hausfrau, Hausmann	Rentner, Berufsun- fähigkeit	Sonstiges, Ehrenamt	
1989							Arbeitslosigkeit abwechselnd mit Maßnahmen						
1990													
1991													
1992													
1993													
1994													
1995													
1996													
1997													
1998													
1999													
2000													
2001													
2002													
2003													
2004													
2005													
2006													
2007													
2008													
2009													
2010													
2011													
2012													
2013													
2014													
2015													
2016													
2017													

Teilnehmer 15, 1954 geboren, 8. Klasse- und kein Berufsabschluss, hat keine Kinder und lebt allein. Er hat eine körperliche Behinderung. In seiner Biografie finden sich nach dem Verlust des Arbeitsplatzes Ende 1990 keine Erwerbstätigkeitsphasen mehr, sondern ausschließlich Arbeitslosigkeit und verschiedene Maßnahmen des Jobcenters, die er nicht mehr zeitlich zuordnen kann. Ihm bereitet die Arbeit in der Einsatzstelle viel Freude und er berichtet davon, dass er etwas lernen kann, anderen Menschen begegnet und nicht mehr nur allein zu Hause ist. Er fühlt sich in der Einsatzstelle sehr wohl und wünscht sich, bis zum Renteneintritt bleiben zu können.

Abbildung 9: Lebensstationen seit 1989 – Teilnehmer 15

Jahr	Schule, Ausbildung, Studium	Erwerbstätigkeit	Erwerbsunterbrechung	Kurzarbeit	ABM, Maßnahme (AA, JC)	Umschulung, Weiterbildung	Arbeitslos	Kinderbetreuungszeiten	Pflege	Hausfrau, Hausmann	Rentner, Berufsunfähigkeit	Sonstiges, Ehrenamt
1989												
1990												
1991												
1992												
1993												
1994												
1995												
1996												
1997												
1998												
1999												
2000												
2001												
2002												Kur/Reha
2003												
2004												
2005												
2006												
2007												
2008												
2009												
2010												
2011												
2012												
2013												
2014												
2015												
2016												
2017												

Teilnehmer 16, 1960 geboren, 10. Klasse- und Facharbeiterabschluss, hat ein erwachsenes Kind und lebt allein. Er beschreibt sich als trockenen Alkoholiker und hat aufgrund der Suchterkrankung starke körperliche Beeinträchtigungen, phasenweise konnte er nicht laufen. Zur Zeit der Wende war er im Gefängnis und wurde Ende 1991 entlassen. Im Gefängnis hatte er seine letzte Erwerbstätigkeit. Auch in seiner Biografie finden sich nachfolgend keine Erwerbstätigkeitsphasen mehr, sondern ausschließlich Arbeitslosigkeit und seit 2002 verschiedene Maßnahmen des Jobcenters, die er nicht mehr zeitlich zuordnen kann. Er beschreibt sehr emotional das Gefühl, gebraucht zu werden und wie sehr ihn die glänzenden Augen eines Kindes berührten, für das er in der Einsatzstelle ein Spielzeug baute: „Da weiß ich, dass ich nicht umsonst bin auf der Welt.“

Abbildung 10: Lebensstationen seit 1989 – Teilnehmer 16

Jahr	Schule, Ausbildung, Studium	Erwerbstätigkeit	Erwerbsunterbrechung	Kurzarbeit	ABM, Maßnahme (AA, JC)	Umschulung, Weiterbildung	Arbeitslos	Kinderbetreuungszeiten	Pflege	Hausfrau, Hausmann	Rentner, Berufsunfähigkeit	Sonstiges, Ehrenamt
1989												
1990		im Gefängnis										
1991												
1992												
1993												
1994												
1995												
1996												
1997												
1998												
1999												
2000												
2001												
2002												
2003												
2004												
2005												
2006												
2007												
2008												
2009												
2010												
2011												
2012												
2013												
2014												
2015												
2016												
2017												

Teilnehmerin 18, 1961 geboren, 10. Klasse- und Facharbeiterabschluss, hat zwei erwachsene Kinder und lebt allein. Nach einer betriebsbedingten Kündigung Ende 1994 gelang es ihr, bis Ende 1997 zwei andere Beschäftigungen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu finden, seitdem ist sie arbeitslos. Auch sie verweist darauf, dass sie die aktuelle Beschäftigung als etwas Besonderes erlebt und dafür sehr dankbar ist. Sie erfährt Anerkennung, kann eigenständig arbeiten und betont, wie gut ihr das tut und wie wichtig das für ihr eigenes Selbstbild ist.

Abbildung 11: Lebensstationen seit 1989 – Teilnehmerin 18

Jahr	Schule, Aus- bildung, Studium	Erwerbs- tätigkeit	Erwerbsun- terbrechung	Kurzarbeit	ABM, Maß- nahme (AA, JC)	Umschulung, Weiter- bildung	Arbeitslos	Kinder- betreuungs- zeiten	Pflege	Hausfrau, Hausmann	Rentner, Berufsun- fähigkeit	Sonstiges, Ehrenamt
1989												
1990												
1991												
1992												
1993												
1994												
1995												
1996												
1997												
1998												
1999												
2000												
2001												
2002												
2003												
2004												
2005												
2006												
2007												
2008												
2009												
2010												
2011												
2012												
2013												
2014												
2015												
2016												
2017												

Teilnehmerin 22, 1976 geboren, 8. Klasse- und Teilfacharbeiterabschluss, hat zwei Kinder, eines lebt noch in ihrem Haushalt (5 Jahre). Sie ist alleinerziehend und hat eine Lernbehinderung. Zur Wende befand sie sich noch in der Schule. Ihre anschließende Lehrausbildung hat sie erfolgreich abgeschlossen, die Loslösung vom Jobcenter ist ihr seitdem allerdings nie gelungen. In den Phasen ihrer Erwerbstätigkeit war ihr Einkommen so gering, dass sie aufstocken musste. Seit 2010 pflegt(e) sie ihre Eltern, erst die Mutter und seit deren Tod bis heute den Vater. Neben der Pflege ihrer Eltern ist sie seit Ende 2010 ehrenamtlich tätig. Sie ist in ihrer Einsatzstelle sehr glücklich, beschreibt Vorgesetzte, die ihr zuhören und auf ihre besonderen Bedürfnisse im Bezug auf das Lernen von neuen Dingen eingehen.

Abbildung 12: Lebensstationen seit 1989 – Teilnehmerin 22

Jahr	Schule, Aus- bildung, Studium	Erwerbs- tätigkeit	Erwerbsun- terbrechung	Kurzarbeit	ABM, Maß- nahme (AA, JC)	Umschulung, Weiter- bildung	Arbeitslos	Kinder- betreuungs- zeiten	Pflege	Hausfrau, Hausmann	Rentner, Berufsun- fähigkeit	Sonstiges, Ehrenamt
1989												
1990												
1991												
1992												
1993												
1994												
1995												
1996												
1997												
1998												
1999												
2000												
2001												
2002												
2003												
2004												
2005												
2006												
2007												
2008												
2009												
2010												
2011												
2012									Mutter			Ehren- amt
2013												
2014												BFD
2015												Ehren- amt
2016									Vater			
2017												

Teilnehmer 23, 1957 geboren, 8. Klasse- und Lehrabschluss, hat drei erwachsene Kinder und lebt allein. Er ist körperlich beeinträchtigt. Nach dem Verlust seines Arbeitsplatzes Ende 1990 gelang ihm kein Einstieg mehr in den ersten Arbeitsmarkt. Seine Biografie zeigt viele abwechselnde Maßnahmen mit relativ wenigen Arbeitslosigkeitsphasen. Er hat Mobbing in einer Maßnahme durch Vorgesetzte aufgrund seines Status als Arbeitsloser erlebt und betont sehr stark das gute Klima in seiner jetzigen Einsatzstelle und wie selbstverständlich dort jede und jeder ernst genommen wird und somit auch selbst sehr bemüht ist, sich so gut wie möglich einzubringen. Er wünscht sich mit Blick auf den Übergang in Rente, dass er bis dahin in der Einsatzstelle arbeiten kann.

Abbildung 13: Lebensstationen seit 1989 – Teilnehmer 23

Jahr	Schule, Ausbildung, Studium	Erwerbstätigkeit	Erwerbsunterbrechung	Kurzarbeit	ABM, Maßnahme (AA, JC)	Umschulung, Weiterbildung	Arbeitslos	Kinderbetreuungszeiten	Pflege	Hausfrau, Hausmann	Rentner, Berufsunfähigkeit	Sonstiges, Ehrenamt
1989												
1990												
1991												
1992												
1993												
1994												
1995												
1996												
1997					SAM							
1998												
1999					SAM							
2000												
2001												
2002												
2003												
2004												
2005												
2006												
2007												
2008												
2009												
2010												
2011												
2012												krank, Reha
2013												
2014												
2015												
2016												
2017												

4 Das Landesprogramm „Öffentlich geförderte Beschäftigung und gemeinwohlorientierte Arbeit“

„Seit 2011 verändert sich der Bestand langzeitarbeitsloser Menschen nur noch wenig. Ein Grund dafür ist, dass innerhalb der Langzeitarbeitslosen vermehrt Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen zu finden sind.“⁵

Um die einzelnen Fördermaßnahmen und die Wirksamkeit der ÖGB-Richtlinie als Ganzes bewerten zu können, ist ein Verständnis für die zugrundeliegende Idee vonnöten. Hinter dem Konzept der öffentlichen Förderung von Beschäftigung stehen zwei Grundannahmen:

- (1) Es gibt Personen, die aufgrund von (multiplen) Vermittlungshemmnissen nicht direkt in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können.
- (2) Erwerbstätigkeit und soziale Teilhabe sind aufs Engste miteinander verknüpft. Um soziale Teilhabe zu ermöglichen, kann daher für Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen eine Beschäftigung in einem geschützten Raum integrativ wirken.

4.1 Die vier Säulen der ÖGB-Richtlinie

Mit dem Landesprogramm „Öffentlich geförderte Beschäftigung und gemeinwohlorientierte Arbeit in Thüringen“ hat der Freistaat im Oktober 2015 die Grundlage für einen öffentlich geförderten Arbeitsmarkt auf Landesebene geschaffen. Ziel des Programmes ist es, für langzeitarbeitslose Personen oder arbeitslose Personen im Langzeitleistungsbezug nach SGB II, die zudem einen besonderen Unterstützungsbedarf aufweisen, durch gemeinwohlorientierte Arbeit eine Möglichkeit zur Stärkung der sozialen Teilhabe zu bieten.

Die Thüringer ÖGB-Richtlinie wurde am 14.09.2015 beschlossen und ist am 06.10.2015 in Kraft getreten. Sie gilt als Ergebnis der „Thüringer Initiative zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit“ - einer Zusammenarbeit der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit (RD-SAT) und dem Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMSGFF). In der ÖGB-Richtlinie wird das Ziel verfolgt, Langzeitarbeitslosigkeit durch gemeinwohlorientierte Beschäftigung zu bekämpfen. Dies ist innerhalb der vier nachfolgend aufgeführten Fördergegenstände, sog. *Säulen* möglich:

- 1) *FAVplus*: Hier handelt es sich um eine ergänzende Förderung eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses nach der gesetzlichen Förderung über § 16e SGB II.
- 2) *Soziale Teilhabe*: Hier erfolgt die Förderung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze in Ergänzung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Das Land stellt dabei Förderung für jene Kommunen zur Verfügung, die nicht am Bundesprogramm teilnehmen.
- 3) *Mehrwert*: Die innerhalb dieser Säule geschlossenen Beschäftigungsverhältnisse werden im Rahmen des Modellvorhabens „Mehr wert sein – Mehrwert schaffen“ unter Beteiligung der kommunalen Träger, der Jobcenter, des Landes und eines mit der Umsetzung beauftragten Trägers im Sinne eines simulierten Passiv-Aktiv-Transfers in ausgewählten Kommunen finanziert.
- 4) *Gemeinwohlarbeit*: Die Beschäftigungsverhältnisse dieser Säule werden analog gesetzlich geförderter Maßnahmen nach § 16d SGB II gefördert und sind dem Personenkreis der über 55-Jährigen vorbehalten.

⁵ Bundesagentur für Arbeit (2016): Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2015.

Mit unterschiedlicher Zielgruppenausrichtung verfolgen alle vier Säulen entsprechend der Grundidee öffentlich geförderter Beschäftigung das Ziel, langzeitarbeitslosen Personen und Personen, die seit langer Zeit SGB II-Leistungen beziehen, eine Teilhabe am Erwerbsleben und damit eine erweiterte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Allen mit dieser Richtlinie geförderten Beschäftigungen ist zudem gemein, dass sie das Gebot der Zusätzlichkeit, der Wettbewerbsneutralität und der Gemeinwohlorientierung erfüllen müssen. Das bedeutet, dass in Thüringen mit der ÖGB-Richtlinie ausschließlich Beschäftigung schaffende Maßnahmen gefördert werden.

Um von einer Förderung aus der Richtlinie zu profitieren, können kommunale Einrichtungen, Vereine und sonstige Beschäftigungsträger Anträge stellen. Langzeitarbeitslose und Personen im Langzeiteistungsbezug nach dem SGB II können sich an ihr zuständiges Jobcenter wenden und sich um die Teilnahme bewerben bzw. ihre Teilnahmebereitschaft mitteilen. Die Vermittlung geeigneter Teilnehmer_innen erfolgt in allen vier Fördersäulen durch die zuständigen Jobcenter.

Nachfolgende Tabelle 2 stellt einen groben Überblick über die Kriterien und deren Erhebung während der Evaluation der ÖGB-Richtlinie dar.

Tabelle 2: Kriterien der Förderung und zugehörige Erhebungsform		
Kriterium	Operationalisierung	Umsetzung
Zusätzlichkeit	zusätzliche Tätigkeit	Interviews, Förderantrag
	ohne Förderung keine Ausführung der Tätigkeiten (im gleichen Umfang)	Interviews, Förderantrag
	keine juristische Verpflichtung zur Durchführung der Tätigkeiten	Interviews, Förderantrag
Öffentliches Interesse	keine (vordergründigen) erwerbswirtschaftlichen Interessen	Interviews, Förderantrag
Wettbewerbsneutralität		Interviews
empfundene Vermittlungsaktivitäten der Jobcenter		Interviews

4.1.1 FAVplus

Konzept

Die ergänzenden Landeszuschüsse kommen dann zur Anwendung, wenn im Rahmen der Einstellung einer langzeitarbeitslosen Person das Jobcenter bereits eine Förderung nach § 16e SGB II „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ gewährt. Diese kann bei entsprechend vorliegender Ausgleichsnotwendigkeit bis zu 75 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts (Arbeitsentgelt und der pauschalisierte Arbeitgeberanteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag abzüglich des Beitrags zur Arbeitsförderung) betragen.

Im Rahmen der FAVplus-Förderung können bei Vorliegen der angesprochenen Bedingungen zur Art der geförderten Tätigkeit (Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und Gemeinwohlorientierung) durch den Freistaat weitere 25 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts übernommen werden. Diese sind als Mehraufwandsentschädigung für den Arbeitgeber zu verstehen, dem durch die Einstellung des Betroffenen zusätzlicher Aufwand bei der Einarbeitung entsteht. Die Höhe der Vergütung für Geförderte entspricht dabei den arbeitsrechtlichen Regelungen (Mindestlohn) bzw. geltenden Tarifverträgen.

Empirie: Mediale Berichterstattung

In der Medienberichterstattung finden die zusätzlichen Landeszuschüsse des Freistaats Thüringen FAVplus relativ wenig Beachtung, wenngleich die vorliegenden Äußerungen überwiegend positiv ausfallen. Das Spektrum der Berichterstattung reicht von einer weitgehend wertfreien Vorstellung des Förderprogramms

verbunden mit der Aufforderung an interessierte Arbeitgeber*innen, sich an angegebene Kontakte zu wenden, über Berichte zur Mittelvergabe einzelner Jobcenter (vgl. Piper 2014a, Werner 2014) bis hin zur Vorstellung eines konkreten Falls. Erwähnung finden hier die Förderung der Gemeinde Neustadt, wo ein neuer Mitarbeiter zur Pflege des Friedhofs eingestellt wurde (vgl. Wilhelm 2015a, b) oder eines Arbeitgebers, der sich dazu entschlossen hatte, einen Langzeitarbeitslosen als Hausmeister zu beschäftigen. Lediglich in einem einzigen Artikel wird in Form eines Zitats der Jenaer Stadträtin Beate Jonscher, Kritik an den multiplen Vermittlungshemmnissen als Teilnahmevoraussetzung geäußert: „Arbeitgeber bekommen nur noch dann einen Zuschuss bei Einstellungen, wenn sie Beschäftigte nehmen, die mindestens zwei schwere Vermittlungshemmnisse vorweisen können. Dies sei sehr praxisfremd, sagt Jonscher.“ (Beier 2013)

Empirie: Teilnehmer_innen

Zum Erhebungszeitpunkt am 31.10.2016 lagen die Daten von 88 Teilnehmer_innen der FAVplus-Förderung vor (siehe auch *Tabelle 3*). Von ihnen sind 59 Prozent männlich. Der Anteil unter 50-Jähriger ist in dieser Fördersäule höher als im Durchschnitt der ÖGB-Geförderten, was auch mit der spezifischen Zielgruppenausrichtung der Fördersäule „Gemeinwohlarbeit“ zusammenhängt.

Unter den FAVplus-Geförderten ist der Anteil der Personen ohne Berufsausbildung mit 13 Prozent gegenüber den anderen ÖGB-Geförderten (neun Prozent) erhöht. Gegenüber den Mehrwert-Teilnehmer_innen und den Geförderten in der Säule „Soziale Teilhabe“ handelt es sich bei den FAVplus-Geförderten selten um Alleinerziehende (neun Prozent). Von allen Fördergegenständen hat die FAVplus-Förderung anteilig am wenigsten Personen mit Migrationshintergrund erreicht, nur ein Prozent der Teilnehmer_innen weisen einen Migrationshintergrund auf. Demgegenüber erhalten schwerbehinderte Personen anteilig am häufigsten in dieser Fördersäule Zuschüsse. Über 60 Prozent der Teilnehmer_innen in dieser Fördersäule waren vor Beginn der Förderung länger als zwei Jahre arbeitslos. 17,4 Prozent waren sogar bereits mindestens zehn Jahre ohne Beschäftigung und 23,3 Prozent zwischen fünf und zehn Jahre.

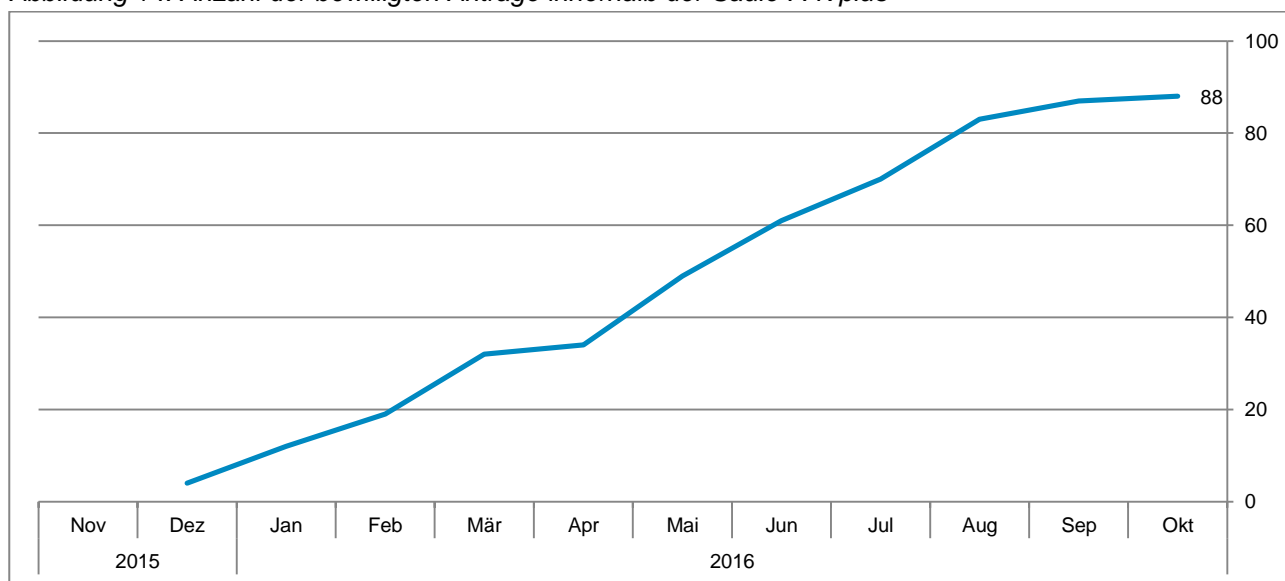
Tabelle 3: Steckbrief der Teilnehmer_innen in der Fördersäule FAVplus

Merkmale	Anzahl	Prozent
<i>Geschlecht</i>	86	100,0
Männer	51	59,3
Frauen	35	40,7
<i>Alter (gruppiert)</i>	87	100,0
unter 35 Jahren	4	4,6
35 bis 39 Jahre	7	8,0
40 bis 44 Jahre	7	8,0
45 bis 49 Jahre	15	17,2
50 bis 54 Jahre	19	21,8
55 bis 59 Jahre	26	29,9
60 bis 64 Jahre	9	10,3
65 und älter	0	0,0
<i>Berufsqualifikation</i>	68	100,0
weder Berufs- noch Studienabschluss (auch nur BVJ)	9	13,2
betr./außerbetr. Ausbildung mit Abschluss (Lehre)	55	80,9
Abschluss Meisterausbildung, Techniker Ausbildung	1	1,5
Fach-/Hochschule, Berufsakad. (ab Bachelor), Ing.	3	4,4
<i>Haushaltsform</i>	88	100,0
Alleinerziehendenhaushalt	8	9,1
Erwerbslosenhaushalt mit abh. Kinder	5	5,7
Erwerbslosenhaushalt ohne abh. Kinder	17	19,3
gemischter Haushalt (1 Erwerbst.) mit abh. Kinder	4	4,5

gemischter Haushalt (1 Erwerbst.) ohne abh. Kinder	3	3,4
Single-Haushalt	51	58,0
Migrationshintergrund	88	100,0
kein Migrationshintergrund	87	98,9
Migrationshintergrund	1	1,1
Behinderung	84	100,0
Behinderung (50% und mehr)	11	13,1
Behinderung oder Gleichstellung (30 bis 50%)	0	0,0
weder Behinderung noch Gleichstellung	73	86,9
Einsatzfelder	85	100,0
Breitensport	5	5,9
Erhaltung und Verbesserung der Umwelt	7	8,2
Freie Kulturarbeit	20	23,5
Soziale Dienste	22	25,9
Touristische Infrastruktur	12	14,1
Wohnumfeldverbesserung	5	5,9
Sonstige	14	16,5
Dauer der gemeldeten Arbeitslosigkeit	86	100,0
12 Monate	11	12,8
länger als 12 Monate bis einschließlich 2 Jahre	21	24,4
länger als 2 bis einschließlich 5 Jahre	19	22,1
länger als 5 bis einschließlich 10 Jahre	20	23,3
länger als 10 Jahre	15	17,4

Zwei Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie sind die ersten Förderanträge zum FAVplus bewilligt worden. Im Durchschnitt wurden seitdem acht Anträge pro Monat gewährt. Im Oktober 2016 waren zudem durchschnittlich vier Teilnehmer_innen pro Landkreis registriert (tabellarisch nicht ausgewiesen).

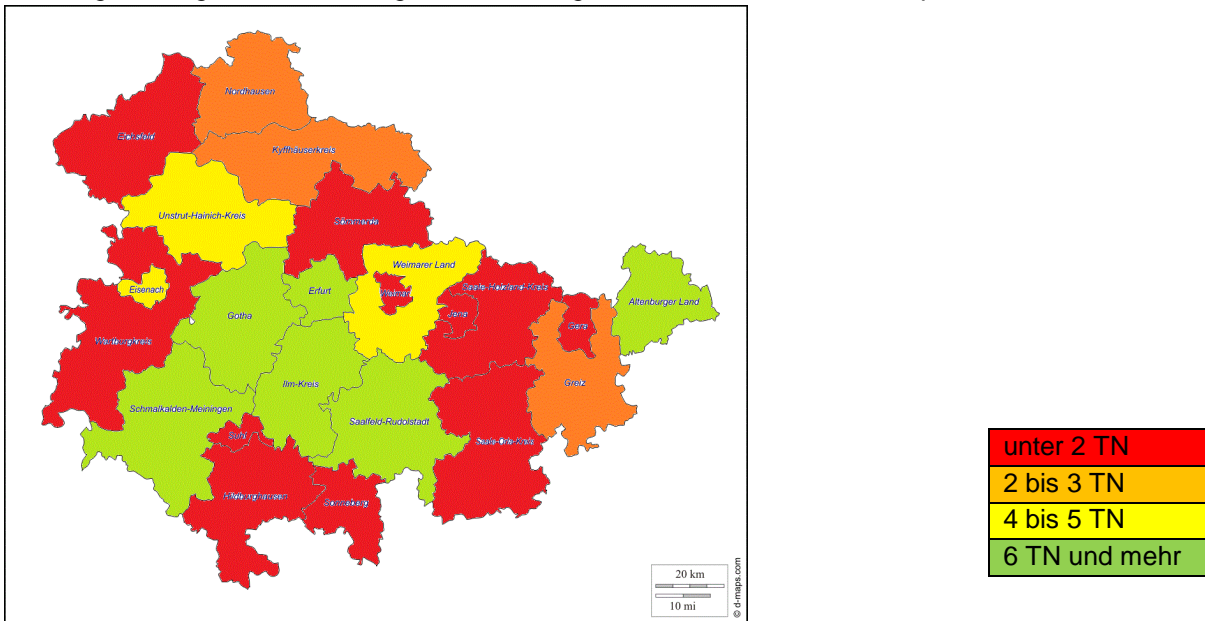
Abbildung 14: Anzahl der bewilligten Anträge innerhalb der Säule FAVplus



Die 88 FAVplus-Teilnehmer_innen verteilen sich allerdings nicht gleichmäßig über alle Landkreise und kreisfreien Städte. In den Landkreisen Gotha, Schmalkalden-Meiningen, Ilm-Kreis, Saalfeld-Rudolstadt, Altenburger Land und der Landeshauptstadt Erfurt erhalten tendenziell mehr Teilnehmer_innen FAVplus-Zuschüsse, im Altenburger Land sind es insgesamt 21 Personen. Damit gibt es in diesem Landkreis deutlich überpropor-

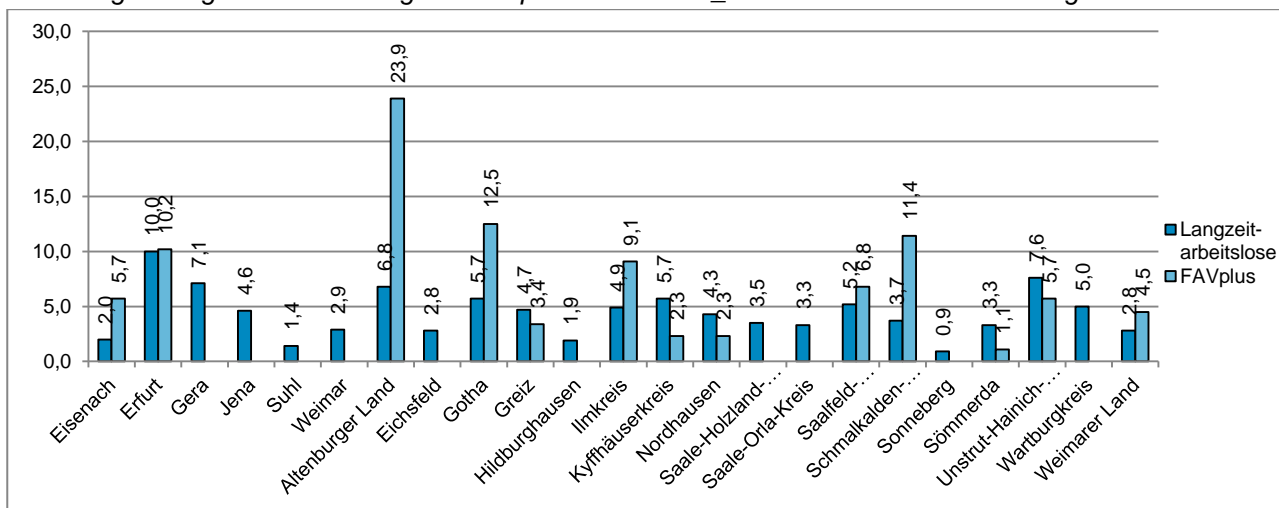
tional viele Geförderte. Während weniger als sieben Prozent aller Langzeitarbeitslosen im Altenburger Land wohnen, sind dort knapp 24 Prozent aller Beschäftigungsmöglichkeiten angesiedelt, die von der FAVplus-Bezuschussung profitieren (siehe auch Abbildung 16).

Abbildung 15: Regionale Verteilung der Beschäftigten innerhalb der Säule FAVplus



Neben dem Altenburger Land werden auch Langzeitarbeitslose in den Landkreisen Gotha und in Schmalkalden-Meiningen sowie in Eisenach, im Ilm-Kreis und in Saalfeld-Rudolstadt überproportional durch die Säule FAVplus häufig gefördert. Demgegenüber gibt es aber auch Landkreise bzw. Jobcenter, in denen keine entsprechende Förderung gemeldet ist. Dies lässt sich zum einen aus der Tatsache erklären, dass insbesondere viele kleinere Jobcenter über einen recht knappen Eingliederungstitel (Mittel zur aktiven Arbeitsförderung) verfügen, sodass hier der Umsetzung tatsächlich haushalterische Grenzen gesetzt sind. Möglicherweise schöpfen aber auch Jobcenter ihre Möglichkeiten noch nicht aus oder das Förderinstrument ist in den betreffenden Kreisen noch nicht ausreichend bekannt.

Abbildung 16: regionale Verteilung der FAVplus-Teilnehmer_innen in Relation zu den Langzeitarbeitslosen



4.1.2 Soziale Teilhabe

Konzept

Der zweite Fördergegenstand stellt eine Thüringer Ergänzung zum Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ dar. Deutschlandweit sollen mit einem Budget von 600 Millionen Euro 15.000 Arbeitsplätze gefördert werden. 195 Jobcenter beteiligen sich an der Umsetzung dieses Programms. Mit dessen Start haben sich in Thüringen zunächst acht Jobcenter beteiligt. Ab 2017 kamen sieben weitere Jobcenter hinzu. Ende Mai 2017 waren in Thüringen von den 1.009 bewilligten Plätzen 831 als besetzt gemeldet gewesen.

Zwei Zielgruppen werden hierbei genauer in den Blick genommen: Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Personen mit Kindern. Leistungsberechtigt sind diese Personengruppen, wenn sie mindestens 35 Jahre alt sind und seit mindestens vier Jahren SGB-II-Leistungen beziehen.

Im Rahmen der ÖGB-Richtlinie hatte die Landesregierung 2015 beschlossen, die innerhalb des Bundesprogramms ursprünglich geplanten Arbeitsplätze kalkulatorisch um 180 weitere, durch das Land geförderte Plätze in den Kommunen zu fördern, die nicht Teilnehmende am Bundesprogramm sind.

Die Landesrichtlinie des Freistaats Thüringen bezog sich zunächst in ihrer Formulierung explizit auf die Zielgruppendefinition wie sie in der Förderrichtlinie des Bundes benannt wird. Durch eine Richtlinienänderung wurde die Zielgruppendefinition für diese Säule jedoch neu gefasst und lediglich die Teilnahmevoraussetzungen von Seiten der einzustellenden Personen auf die Merkmale der vorliegenden Langzeitarbeitslosigkeit oder einen bestehenden Langzeitleistungsbezug nach dem SGB II festgelegt.

Sowohl in der Förderung innerhalb des Bundes- als auch des Landesprogramms erfolgt die Finanzierung unter Anwendung des gesetzlichen Mindestlohns (Bruttoarbeitsentgelte einschließlich der pauschalierten Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung) übernommen. Durch die Landesförderung wird allerdings auch der entsprechende Anteil der Arbeitslosenversicherung finanziert.

Empirie: Mediale Berichterstattung

Die Berichterstattung zum *Bundesprogramm* reicht von der Bekanntmachung der Fördermöglichkeiten und teilnehmender Jobcenter (ZGT 2015, Piper 2015a, 2015b, 2015c, TA 2016) über die Vorstellung von Fallbeispielen (Pieper 2015c, Rossbach 2016, Lorenz-Bauer 2016, Müller 2016, Weisheit 2016, Mertin 2016) oder deren Erwähnung im Zusammenhang mit anderen Meldungen. So werden zum Beispiel Schulbegleiter, die über das Bundesprogramm finanziert werden, erwähnt (Piper 2015d, Gehrke 2015, TA 2015b) bis hin zu einer leicht kritischen Bewertung der Inanspruchnahme des Förderprogrammes.

Einmal ist auch die Rede davon, dass ohne die Förderung über das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, ein gemeinnütziges Projekt gar nicht durchgeführt werden könnte. Ein anderes Mal wird für das Förderprogramm aufgrund der höheren Nutzungsrate im Vergleich zu Lohnkostenzuschüssen eine positive Bilanz gezogen:

„Besser ist die Nachfrage offenbar beim gerade gestarteten Programm „Soziale Teilhabe“, bei dem etwa durch gesundheitliche Einschränkungen besonders schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose nicht in Betrieben, sondern in zusätzlichen Beschäftigungen etwa von Kommunen oder Stiftungen unterkommen. Nach Angaben der Arbeitsverwaltung waren bis Ende März 350 dieser Stellen in Thüringen besetzt worden.“ (Fick 2016)

Das *Landesprogramm* findet überwiegend im Zusammenhang mit der Beschreibung der Vorhaben der damals neuen Landesregierung, häufig aber ohne eine namentliche Bezeichnung Erwähnung (Backfisch 2015a, 2015b, 2015c, TA 2015c).

Ohne eine stark wertende Position einzunehmen, wird zu einem konkreten Förderfall berichtet, dass das Projekt – Brandschutzerziehung im Altenburger Land – nicht fortgeführt werde, da es im Rahmen der Förderung zur sozialen Teilhabe nicht unterstützt werde.

„[V]or wenigen Tagen musste der Verein für Naturschutz, ländliche Umwelt und sanften Tourismus (Naterger) dem 67-Jährigen mitteilen, dass die drei Brandschutzerzieher an Kindergärten und Grundschulen des Landkreises Altenburger Land keine Aufnahme in die von Bund und Land aufgelegten Förderprogramme finden – weder ins Programm Soziale Teilhabe noch in die Thüringer Initiative zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit.“ (Wolf 2015)

Empirie: Teilnehmer_innen

Anhand der Häufigkeitsauszählung in Tabelle 4 ist ersichtlich, dass:

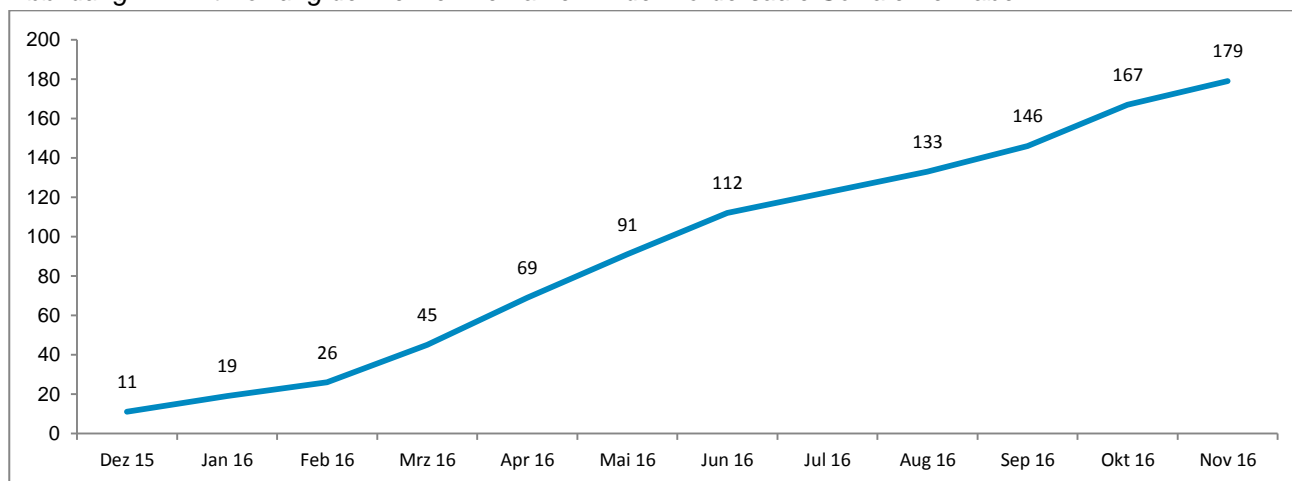
- 64,9 Prozent der Personen, die im Rahmen dieser Fördersäule unterstützt werden, vor Beginn der öffentlich geförderten Beschäftigung zwei Jahre oder länger arbeitslos gewesen sind,
- 25 Prozent der Teilnehmer_innen zwischen fünf und zehn Jahren ohne Beschäftigung waren und
- 17,2 Prozent schon länger als zehn Jahre arbeitslos gewesen sind.

Tabelle 4: Steckbrief der Teilnehmer_innen in der Fördersäule Soziale Teilhabe		
Merkmale	Anzahl	Prozent
<i>Geschlecht</i>	177	100,0
Männer	94	53,1
Frauen	83	46,9
<i>Alter (gruppiert)</i>	178	100,0
unter 35 Jahren	3	1,7
35 bis 39 Jahre	14	7,9
40 bis 44 Jahre	11	6,2
45 bis 49 Jahre	33	18,5
50 bis 54 Jahre	43	24,2
55 bis 59 Jahre	50	28,1
60 bis 64 Jahre	24	13,5
65 und älter	0	0,0
<i>Berufsqualifikation</i>	126	100,0
weder Berufs- noch Studienabschluss (auch nur BVJ)	5	4,0
betr./außerbetr. Ausbildung mit Abschluss (Lehre)	111	88,1
Abschluss Meisterausbildung, Techniker Ausbildung	0	0,0
Fach-/Hochschule, Berufsakad. (ab Bachelor), Ing.	10	7,9
<i>Haushaltsform</i>	172	100,0
Alleinerziehendenhaushalt	24	14,0
Erwerbslosenhaushalt mit abh. Kinder	12	7,0
Erwerbslosenhaushalt ohne abh. Kinder	24	14,0
gemischter Haushalt (1 Erwerbst.) mit abh. Kinder	10	5,8
gemischter Haushalt (1 Erwerbst.) ohne abh. Kinder	10	5,8
Single-Haushalt	92	53,5
<i>Migrationshintergrund</i>	169	100,0
kein Migrationshintergrund	162	95,9
Migrationshintergrund	7	4,1
<i>Behinderung</i>	157	100,0
Behinderung (50% und mehr)	18	11,7

Behinderung oder Gleichstellung (30 bis 50%)	0	0,0
Gleichstellung	4	2,6
weder Behinderung noch Gleichstellung	132	85,7
Einsatzfelder	176	100,0
Breitensport	0	0,0
Erhaltung und Verbesserung der Umwelt	23	13,1
Freie Kulturarbeit	4	2,3
Soziale Dienste	101	57,4
Touristische Infrastruktur	27	15,3
Wohnumfeldverbesserung	5	2,8
Sonstige	16	9,1
Dauer der gemeldeten Arbeitslosigkeit	174	100,0
12 Monate	25	14,4
länger als 12 Monate bis einschließlich 2 Jahre	36	20,7
länger als 2 bis einschließlich 5 Jahre	39	22,4
länger als 5 bis einschließlich 10 Jahre	44	25,3
länger als 10 Jahre	30	17,2

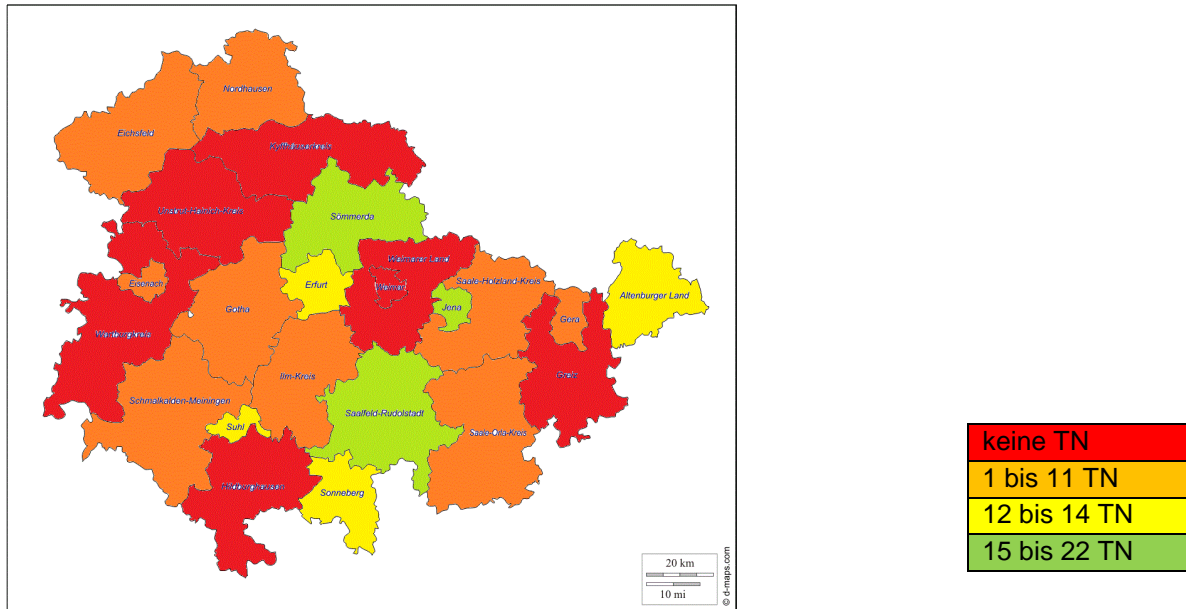
Die Entwicklung der Teilnehmerzahlen beschreibt eine kontinuierliche Steigerung von elf Teilnehmer_innen im Dezember 2015 bis zu 179 Teilnehmer_innen im November 2016.

Abbildung 17: Entwicklung der Teilnehmerzahlen in der Fördersäule Soziale Teilhabe



Am stärksten wird die Fördersäule mit 15 bis 22 Teilnehmer_innen in der kreisfreien Stadt Jena und den Landkreisen Sömmerda und Saalfeld-Rudolstadt genutzt. Die regionale Verteilung der Teilnehmer_innen wird allerdings in dieser Fördersäule vor allem durch die gleichfalls bestehende Bundesförderung bestimmt. Nachfolgende Abbildung macht deutlich, dass die Kreise, in denen keine Förderung durch die Landesrichtlinie erfolgt ist, die Kreise sind, in denen die Jobcenter seit 2015 am Bundesprogramm beteiligt waren. Seit Januar 2017 sind im Freistaat sieben weitere Kreise bzw. Jobcenter hinzugekommen. Somit steht seitdem die Landesförderung den Jobcentern in Erfurt, im Altenburger Land, im Saale-Holz-Kreis, im Saale-Orla-Kreis, in Jena, in Schmalkalden-Meiningen, in Eisenach und im Eichsfeld.

Abbildung 18: Regionale Verteilung der Beschäftigten innerhalb der Säule Soziale Teilhabe



4.1.3 Mehr wert sein - Mehrwert schaffen

Konzept

Innerhalb der dritten Fördersäule wird die Möglichkeit zur Umsetzung des Modellprojekts zur Simulation des sog. *Passiv-Aktiv-Transfers* bereitgestellt.

Die dem Modellversuch zugrundeliegende Idee ist die Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit. Dazu werden Mittel des Bundes und der Kommunen, die sonst für Leistungen zum Lebensunterhalt und für Kosten der Unterkunft verwendet werden würden (passive Mittel), in aktive Mittel, also zur Beschäftigungsförderung im Sinne von Lohnzahlung transferiert. Der Anteil der Jobcenter wird dabei nach § 16f SGB II (freie Förderung) aufgebracht. Die Finanzierung erfolgt in Form einer Mischfinanzierung von vier Akteuren: Das Land, vertreten durch das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, trägt 33 Prozent der Gesamtfinanzierung, die Agentur für Arbeit, vertreten durch das regional zuständige Jobcenter 43 Prozent, der Landkreis 17 Prozent und die Einsatzstellen, die mit der organisatorischen Umsetzung des Vorhabens beauftragt sind sieben Prozent der zu finanzierenden Lohnzahlung.

Für den Modellversuch erklärten sich zwei Regionen bereit – der Landkreis Ilm-Kreis und der Landkreis Altenburger Land. Im Ilm-Kreis startete das Modellprojekt am 1. April 2016 mit 20 Personen und einer Laufzeit von 33 Monaten (bis zum 31.12.2018). Das Projekt im Altenburger Land begann am 1. Januar 2017 mit 20 Personen. Hier beträgt die Laufzeit 36 Monate (bis zum 31.12.2019).

Die Teilnehmer_innen stehen in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis mit einer Arbeitszeit von 30 Stunden pro Woche. Die Entlohnung richtet sich nach dem Mindestlohn und betrug 8,50 Euro im Jahr 2016 und 8,84 Euro ab dem 1. Januar 2017. Wo Tarifverträge gelten, müssen diese auch für die geförderten Beschäftigungsverhältnisse Anwendung finden.

Voraussetzung für die Teilnahme am Modellprojekt ist auch hier das Vorliegen von Langzeitarbeitslosigkeit im Sinne des § 18 SGB III bzw. ein bestehender Langzeitleistungsbezug nach dem SGB II.

Zur engeren Definition der Zielgruppe führten die beiden beteiligten Kreise weiterhin folgende Merkmale bzw. Fördervoraussetzungen ein. Das Modellprojekt sollte zudem v.a. gerichtet sein an:

- Alleinerziehende mit Kind(ern) bis 15 Jahren,
- Bedarfsgemeinschaften mit Kindern bis zu 15 Jahren und
- Arbeitnehmer_innen mit einem Alter von 58 Jahren und älter.

Die geförderten Tätigkeitsbereiche zielen auch hier auf die Erfüllung gemeinwohlorientierter Aufgaben. Sie müssen zudem den Kriterien der Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität gerecht werden. Unter den Einsatzstellen befinden sich allerdings vor allem Vereine aus den Bereichen der soziale Dienste.

Im IIm-Kreis sind 15 Einsatzstellen in das Modellvorhaben involviert: die Frauen- und Familienzentren (Arnstadt, Geratal, Großbreitenbach), der Jonastalverein, die Kindercomputerschule Arnstadt, der Kreissportbund, die Lebenshilfe in Arnstadt, das Mehrgenerationenhaus Ilmenau, der Neideckverein, das Solardorf Kettmannshausen die Tafeln (Arnstadt, Ilmenau), der Tierschutzverein Ilmenau, das Umweltamt des Landkreises und der VSS Wohngebietshilfe in Ilmenau.

Auch im Altenburger Land gibt es 15 Einsatzstellen: Begegnungsstätten bzw. Freizeittreffs (Göllnitz, Langenleuba-Niederhain, Lucka, Nobitz, Windischleuba), der botanische Erlebnispark Futura, der Kreisfeuerwehrverband Altenburger Land, das Lindenau-Museum (Studio bildende Kunst), der SV Aufbau Altenburg, die Tierheime (Altenburg, Schmölln), die Vereine Altenburger Bauernhöfe und Kohlebahnen Meuselwitz sowie das Weltcafé Altenburg.

Empirie: Mediale Berichterstattung

Auch über das Förderprogramm „Mehr wert sein und Mehrwert schaffen“ wurde in der Presse berichtet. Die Berichterstattung beinhaltet vor allem Informationen zur Fördermöglichkeit und ihrer besonderen Struktur. Vor allem erfahren die Finanzierungsgrundlagen, die Anteile der verschiedenen Akteure an der Gesamtfinanzierung und die Betonung der Schaffung eines sozialen Arbeitsmarktes eine besondere Aufmerksamkeit. Aufgrund der Konzentration dieser Fördersäule auf den IIm-Kreis im Jahr 2016 und das Hinzutreten des Altenburger Landes ab Januar 2017 ist auch die Berichterstattung ausschließlich auf diese beiden Landkreise bezogen. Die Berichterstattung ist positiv und erwartungsvoll.

„Die Idee, den Hartz-IV-Regelsatz, die Mietkosten sowie den Integrationsaufwand der Jobcenter plus einen öffentlichen Zuschuss im Rahmen des sogenannten Passiv-Aktiv-Transfers in einen Lohn für eine öffentlich geförderte Beschäftigung umzuwandeln, ist nicht neu. Auch die Arbeitsagentur ist aufgeschlossen. Der Chef des Landesarbeitsamtes, Kay Senius, hält es für ‚sinnvoll[er], gemeinwohlorientierte Beschäftigung zu unterstützen als nur Leistungen für Arbeitslosigkeit zu zahlen‘. Erst vergangene Woche startete in Arnstadt ein solcher Modellversuch für 20 Langzeitarbeitslose, an dem sich das Land finanziell beteiligt. Um den regulären Arbeitsmarkt nicht zu beeinträchtigen, müssen diese Jobs aber bei sozialen Einrichtungen entstehen – etwa als Hilfen bei der Tafel.“ (Fick 2016)

Empirie: Die Teilnehmer_innen

Aufgrund der geringen Anzahl an Teilnehmer_innen werden deren soziodemografische Merkmale nachfolgend beschrieben und nicht grafisch dargestellt.

Für den **IIm-Kreis** liegen die Teilnehmerdaten anhand des Monitorings der GFAW vor:

- Elf Personen sind männlich, zehn sind weiblich.

- 71 Prozent von ihnen sind älter als 50 Jahre.
- Zehn Teilnehmer_innen sind alleinlebend und sechs leben in Partnerschaft.
- Kinder finden sich in fünf Haushalten, davon sind vier Personen alleinerziehend.
- Fünf Personen haben eine Behinderung oder eine Gleichstellung.
- Zwei Personen besitzen einen Migrationshintergrund.
- Bezogen auf den Berufsabschluss wird sichtbar, dass mehr als die Hälfte von ihnen (elf Personen) über keinen Berufs- oder Studienabschluss verfügt. Acht Personen verfügen über einen Lehrabschluss und jeweils eine Person über einen Meister-/Techniker- bzw. einen Fach- oder Hochschulabschluss.
- Sieben Personen waren bis zu zwei Jahren arbeitslos. Weitere sieben Personen waren länger als zwei und weniger als fünf Jahre ohne Beschäftigung. Vier Personen sind zwischen fünf und zehn Jahren und drei Personen länger als zehn Jahre arbeitslos.

Da die Monitoring-Daten der GFAW zum Erhebungszeitpunkt noch nicht vorlagen, ergeben sich für den Landkreis **Altenburger Land** die Teilnehmer-Daten zunächst nur aus der Statistik des Jobcenters:

- Unter den 18 Teilnehmer_innen, die im Januar 2017 starteten, waren elf Frauen und sieben Männer.
- Acht Personen lebten allein, sechs Personen in Bedarfsgemeinschaften mit zwei Personen und vier Personen in Bedarfsgemeinschaften mit drei Personen.
- Eine Person ist schwerbehindert bzw. gleichgestellt.

4.1.4 Gemeinwohlarbeit

Konzept

Mehr als die Hälfte aller Personen, die mithilfe der Richtlinie zur öffentlich geförderten Beschäftigung in Thüringen unterstützt werden, werden aus der Säule „Gemeinwohlarbeit“ gefördert. Die Förderung richtet sich an ältere Personen ab 55 Jahren, die in den zurückliegenden letzten zwei Jahren mindestens 21 Monate Leistungen nach dem SGB II bezogen haben und deren Prognoseentscheidung hinsichtlich einer Eingliederung am Arbeitsmarkt vom zuständigen Jobcenter negativ ausgefallen ist.

Die somit definierte Zielgruppe erhält im Rahmen dieser öffentlich geförderten Beschäftigung eine Aufwandsentschädigung in Anlehnung an die gesetzlich geregelte Förderung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 d SGB II. Für jede tatsächlich geleistete Arbeitsstunde wird somit 1,50 Euro gezahlt. Da maximal 30 Stunden pro Woche gefördert werden, wird der Betrag, den die Teilnehmer_innen erhalten 200 Euro nicht überschreiten. Das Land finanziert weiterhin einen pauschalen Zuschuss an die einstellenden Träger für anfallende Sach- und Verwaltungskosten in Höhe von monatlich 130 Euro.

Empirie: Mediale Berichterstattung

Über die Förderung von Gemeinwohlarbeit wird in der Presse weit weniger berichtet als über die Fördersäule „Soziale Teilhabe“ und „Mehrwert“. Sie wird vor allem im Zusammenhang mit der Beschreibung der gesamten Förderrichtlinie erwähnt (Backfisch 2015a, 2015b).

In einem Artikel der Lokalpresse wird die Tätigkeit zweier Personen beispielhaft beschrieben, die im Rahmen der Gemeinwohlarbeit gefördert werden und die Förderung dabei auch explizit genannt (vgl. Göbel 2016b).

Empirie: Die Teilnehmer_innen

Im Vergleich zu den Teilnehmer_innen der anderen Fördersäulen werden in der „Gemeinwohlarbeit“ überdurchschnittlich viele Männer gefördert (66 Prozent) und im Gegensatz zu den anderen Fördergegenständen leben besonders viele geförderte Personen alleine. Vermutlich als Folge der Altersverteilung leben die Geförderten selten (noch) mit Kindern zusammen in einem Haushalt. Der Anteil behinderter oder gleichgestellter Personen ist in dieser Förderrichtlinie niedriger als in den anderen. Besonders hoch ist mit 25,5 Prozent der Anteil der Personen, die vor Beginn des öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisses länger als zehn Jahre arbeitslos waren.

Von den Teilnehmer_innen ist keine Person unter 55 Jahren. 53 Prozent der Geförderten sind zwischen 55 und 59 Jahren alt, 47 Prozent sind 60 bis 64 Jahre alt und nur eine Person ist bereits 65 Jahre oder älter.

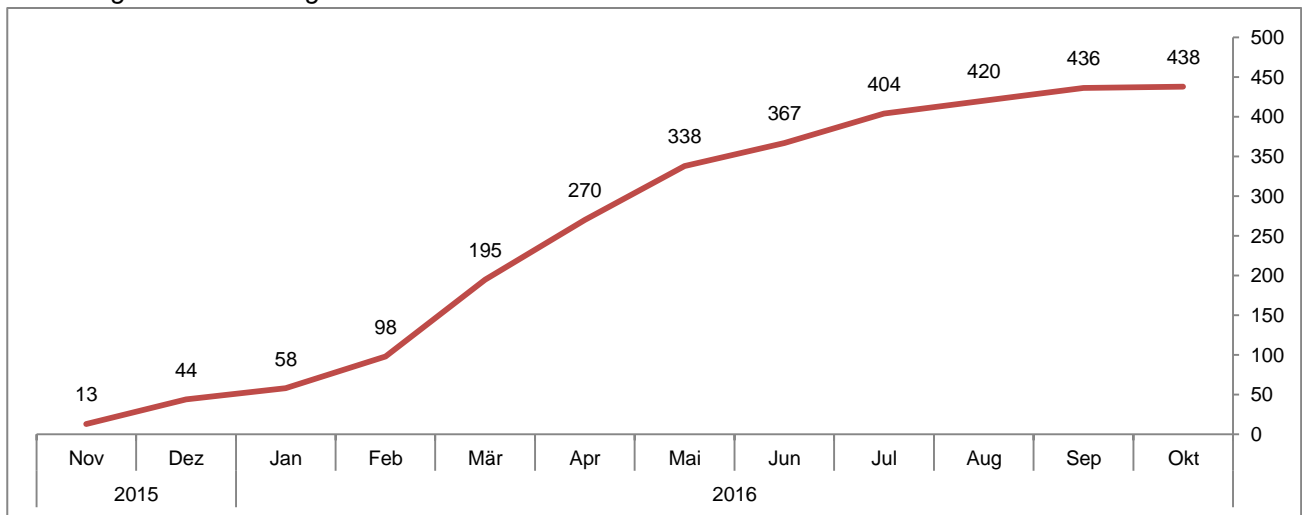
Tabelle 5: Steckbrief der Teilnehmer_innen in der Fördersäule Gemeinwohlarbeit

Merkmale	Anzahl	Prozent
<i>Geschlecht</i>	440	100,0
Männer	291	66,1
Frauen	149	33,9
<i>Alter (gruppiert)</i>	439	100,0
unter 35 Jahren	0	0,0
35 bis 39 Jahre	0	0,0
40 bis 44 Jahre	0	0,0
45 bis 49 Jahre	0	0,0
50 bis 54 Jahre	0	0,0
55 bis 59 Jahre	231	52,6
60 bis 64 Jahre	207	47,2
65 und älter	1	0,2
<i>Berufsqualifikation</i>	307	100,0
weder Berufs- noch Studienabschluss (auch nur BVJ)	20	6,5
betr./außerbetr. Ausbildung mit Abschluss (Lehre)	278	90,6
Abschluss Meisterausbildung, Techniker Ausbildung	1	0,3
Fach-/Hochschule, Berufsakad. (ab Bachelor), Ing.	8	2,6
<i>Haushaltsform</i>	439	100,0
Alleinerziehendenhaushalt	12	2,7
Erwerbslosenhaushalt mit abh. Kinder	8	1,8
Erwerbslosenhaushalt ohne abh. Kinder	109	24,8
gemischter Haushalt (1 Erwerbst.) mit abh. Kinder	1	0,2
gemischter Haushalt (1 Erwerbst.) ohne abh. Kinder	17	3,9
Single-Haushalt	292	66,5
<i>Migrationshintergrund</i>	402	100,0
kein Migrationshintergrund	392	97,5
Migrationshintergrund	10	2,5
<i>Behinderung</i>	409	100,0
Behinderung (50% und mehr)	33	8,1
Behinderung oder Gleichstellung (30 bis 50%)	0	0,0
Gleichstellung	8	2,0
weder Behinderung noch Gleichstellung	368	90,0

Einsatzfelder	435	100,0
Breitensport	1	0,2
Erhaltung und Verbesserung der Umwelt	49	11,3
Freie Kulturarbeit	19	4,4
Soziale Dienste	155	35,6
Touristische Infrastruktur	119	27,4
Wohnumfeldverbesserung	35	8,0
Sonstige	57	13,1
Dauer der gemeldeten Arbeitslosigkeit	439	100,0
12 Monate	57	13,0
länger als 12 Monate bis einschließlich 2 Jahre	74	16,9
länger als 2 bis einschließlich 5 Jahre	112	25,5
länger als 5 bis einschließlich 10 Jahre	84	19,1
länger als 10 Jahre	112	25,5

Im November 2015 startete das Förderprogramm mit 13 Teilnehmer_innen und wurde kontinuierlich ausgebaut, so dass im Oktober 2016 in Thüringen 438 Personen gefördert wurden, die gemeinwohlorientiert tätig sind.

Abbildung 19: Entwicklung der Teilnehmerzahlen innerhalb der Fördersäule Gemeinwohlarbeit



Die nachfolgende Abbildung 20 zeigt, wie hoch der Anteil der Beschäftigten in den einzelnen Kreisen ist, die von der Förderung profitieren. Der Wartburgkreis, Weimar und Jena sind diejenigen Regionen, in denen weniger als ein Prozent der Langzeitarbeitslosen gefördert werden. In den Landkreisen Weimarer Land, Saalfeld-Rudolstadt, Sonneberg und Greiz sowie in den kreisfreien Städten Eisenach und Suhl ist der Anteil der mit diesem Programm geförderten Langzeitarbeitslosen am höchsten.

Abbildung 20: Regionale Verteilung der Beschäftigten innerhalb der Säule Gemeinwohlarbeit

del wird in Schichten gearbeitet. In der Gastronomie wird in Schichten gearbeitet. In der Pflege [arbeiten sie] in Schichten.“ (ES 13)

Neben solcher gruppenbezogenen Arbeitsmarktbenachteiligung bietet ein sozialer Arbeitsmarkt aber auch anderen Personengruppen einen geschützten Raum, um sich nach ihren Möglichkeiten zu integrieren. Am Beispiel eines ehemals suchtkranken Teilnehmers wird dies deutlich:

„Ich bin trockener Alkoholiker. Ich konnte vor bis zwei Jahren gar nicht laufen, ich kann jetzt wenigstens soweit laufen, dass ich mich wieder bewegen kann. Aber ich kann nicht den ganzen Tag stehen oder körperlich schwer arbeiten. [...] Und auf den ersten Arbeitsmarkt, das wird halt nichts mehr. [...] Aber daheim hocken kann ich nicht, da fällt mir die Decke auf den Kopf, ich muss früh raus. Wie gesagt, ich bin trockener Alkoholiker, ich kann nicht daheim hocken und die Wand ankucken oder in den Fernseher reingucken, das geht nicht!“ (TN 14)

Ein sozialer Arbeitsmarkt kann also für Personengruppen mit multiplen Vermittlungshemmnisses ein **geschützter Raum** sein, in dem sie sich nach ihren Möglichkeiten einbringen können und in dem mit ihren Einschränkungen behutsam und achtsam umgegangen wird.

„Ich habe ein Amtsschreiben, da steht drin, dass ich eine dauernde Einschränkung der Beweglichkeit habe. Ich möchte ganz einfach nicht jedes Mal sagen, ‚Leute, ich kann das nicht machen, weil...‘ Das ist für mich so schon schlimm genug, ich will nicht krank sein. Ich möchte einfach, dass das akzeptiert wird vom Arbeitgeber.“ (TN1)

Voraussetzung dafür ist, dass die Einsatzstellen ihre eigene Rolle kennen und auch sich selbst als Schutzraum sehen.

„Sie werden nicht gesünder dadurch, dass sie bei uns sind. Wenn die Rückenprobleme haben und 34 Bandscheibenvorfälle und was sie alles haben. [...] Sie sind hier in einem geschützten Raum. Wir sind nicht der Arbeitgeber in der freien Wirtschaft. [...] Es ist immer noch ein himmelweiter Unterschied.“ (ES 13)

In verschiedenen Zusammenhängen wurde deutlich, dass den Teilnehmenden aufgrund der Erfahrungen mit ihren Einschränkungen auf dem ersten Arbeitsmarkt bewusst ist, dass sie in einem geschützten Bereich tätig sind und dass sie es auch wertschätzen, dass besonders behutsam mit ihnen umgegangen wird.

„Mein Vater ist gestorben im August und da war den nächsten Tag [unverständlich]. Und auch da konnte ich hier einfach aussetzen. [...] Das würde in einem Bürojob nicht gehen. Das hat mir doch sehr geholfen in dem Moment, dass ich mich von meinem Vater verabschieden konnte. Anschließend bin ich wieder hierher zum Arbeiten und habe weitergemacht. Das ist flexibel von der Arbeit her und das ist schön so.“ (TN 2)

In der deutschen und auch in anderen westlichen Gesellschaften dient Arbeit nicht nur zur materiellen Existenzsicherung durch das Erwerbseinkommen. Arbeit bietet vielmehr einen Referenzpunkt zur Selbst- und Fremdentifikation und -wertschätzung. Die **stärkende Wirkung einer Beschäftigung** wurde in den Interviews immer wieder betont. Veranschaulichen kann dies die folgende Aussage:

„Die Möglichkeit hier hat mir die Motivation wieder gegeben. Ich will arbeiten. Ich brauche das. Arbeit braucht der Mensch, glaube ich.“ (TN 2)

Diese Stärkung der Teilnehmenden durch Anerkennung, die ihnen im Rahmen ihrer Beschäftigung zukommt, wird auch in den Einsatzstellen wahrgenommen:

„Viele sehen es als Aufwertung für sich. [...] Sie haben diese Anerkennung: ‚Ich gehe jeden [Tag] früh an die Arbeit. Ich komme jeden Nachmittag nach Hause. [...] Damit habe ich wieder diesen Status. Ich hänge nicht den ganzen Tag auf der Couch. Ich gehe jeden Tag dahin, mache meine Arbeit.‘ (ES 13)

Neben einer indirekten Wirkung durch die Stärkung des Selbstwertgefühls und die Überwindung der empfundenen Schmach der Arbeitslosigkeit eröffnet die Arbeit in den Einsatzstellen auch direkt neue Möglichkeiten der sozialen Integration. Die Arbeitsstätten sind häufig die Grundlage für soziale Interaktionen und Kontakte (mit Kolleg_innen und Kund_innen).

„Ich war glücklich ohne Ende. Das, was ich eigentlich immer wollte: mit Menschen zusammen arbeiten.“ (TN 22)

Darüber hinaus verbinden sich mit der Arbeit viele Aspekte der **gesellschaftlichen Teilhabe**. Wenn die Beschäftigung auf dem regulären, ersten Arbeitsmarkt (zeitnah) nicht möglich erscheint, kann es daher sinnvoll sein, Personen in einen zweiten, geförderten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Um die empirisch festgestellte Wirkung der Förderung eines sozialen Arbeitsmarktes im Allgemeinen – unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der vier Säulen – darzustellen, muss zwischen direkten und indirekten Effekten und zum anderen nach der Ebene der Wirkung unterschieden werden.

4.2.1.1 Direkte Effekte

Direkte Effekte zeigen sich auf der regionalen Ebene, der Vereins- und Einsatzstellenebene, auf der Ebene der Teilnehmenden sowie auf der Ebene der Jobcenter. Sie sind direkt auf diesen Ebenen, bei den Akteuren messbar und dies zumeist schon nach relativ kurzer Zeit.

Regionale Ebene

Regionale Effekte sind vor allem kommunale Effekte. Im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung wird gesellschaftlicher Mehrwert erbracht, indem die Leistungen im öffentlichen (regionalen und lokalen) Interesse liegen. Für die Regionen werden damit Angebote geschaffen, die in solcher Form unter Wettbewerbsbedingungen nicht hätten umgesetzt werden können. In diesem Sinne verfolgt die Landesrichtlinie neben der originären arbeitsmarktpolitischen auch eine sozialpolitische Zielstellung, die sich vor allem auf die Einwohner_innen und Besucher_innen der jeweiligen Region richtet.

Das Spektrum der gemeinwohlorientierten Arbeiten, die die Teilnehmenden ausführen, ist sehr breit. Das Ausmaß der Bandbreite kann am besten der quantitativen Analyse im Kapitel 5.1 entnommen werden. Eine Kommunalvertreterin beschreibt es folgendermaßen:

„Da ist hier im Landkreis [früher] schon wirklich viel entstanden durch diese ganzen ABM-Maßnahmen, wo viel weggebrochen ist, hinterher, weil es das nicht mehr gab. Es gab eine Menge Leute, die Gutes geleistet haben. Und manche Vereine gäbe es gar nicht, wenn es diese Zeit der ABM nicht gegeben hätte. Auch im kulturellen Bereich. Oder die Chroniken: Mittlerweile gibt es Heimatvereine die eigene Bücher schreiben. Aber am Anfang waren das alles ABM-gestützte Dinge.“ (KV 1)

„Die Hälfte der sozialen Angebote gäbe es ohne solche Projekte nicht.“ (JC 3)

Über die Förderung und Etablierung von Bürgerangeboten wird ein wichtiger Beitrag zur Sicherung und Verbesserung des öffentlichen Lebens geleistet. Die Wirkungen der in den regionalen Einsatzstellen erbrachten Leistungen reichen von Unterstützungsangeboten über die Sicherung der Kontinuität vieler Angebote bis hin zum Schutz vor Isolation und Vereinsamung, zum Beispiel von älteren Menschen oder jungen Müttern.

Vereins-/ Einsatzstellenebene

Auf der Vereinsebene lassen sich im Wesentlichen drei positive Effekte feststellen: Zum ersten wird aus den Einsatzstellen berichtet, dass die Umsetzung von neuen Ideen und Projekten nur Dank der Teilnehmenden ermöglicht werden kann. Damit erhöht sich die Vielfalt der Angebote und somit auch das kulturelle Leben einer Kommune.

„Zum einen, dass wir die Projekte als Vorstellung schon hatten und eine Möglichkeit gesucht haben, wie sie finanziert werden können. Weil, wir als Träger können es nicht finanzieren. Wir könnten diese Projekte nicht durchführen, wenn es keine Finanzierung von Dritten gäbe. Und da das - wie der Name schon sagt - Projekte sind, die der Allgemeinheit dienen sollen und das auch machen, muss man ja immer schauen. Wer kann das finanzieren?“ (ES 13)

„Das Programm schafft für den Verein Kontinuität ... Sonderaufgaben sind möglich ... Koordinationsprobleme werden minimiert, weil kontinuierliche Ansprechpartner da sind...“ (ES 6)

Zum zweiten würde es ohne die finanzielle Förderung der Teilnehmenden auch an Personen fehlen, die vorhandene gemeinwohlorientierte Projektideen umsetzen bzw. fortführen.

Insbesondere aus Vereinen, in denen sich (fast) ausschließlich Ehrenamtliche engagieren, wird zum dritten berichtet, dass die Teilnehmer_innen zu deren Entlastung beitragen und somit die Grundlage für weiteres soziales und ehrenamtliches Engagement schaffen:

„Alles was sie hier macht, habe ich für etwas anderes Zeit. Das hat sich jetzt schon bemerkbar gemacht. Ich habe noch nicht die Zusagen, aber das Interesse von Sponsoren, weil ich einfach auf sie zugehen kann. Das konnte ich sonst nicht machen. Es ist schon eine enorme Hilfe.“ (ES 3)

Einige der Arbeiten, die von den Teilnehmenden ausgeführt werden, wie z.B. die Recherche zur Erstellung einer Verbandschronik oder die Gestaltung und Pflege einer Verbandshomepage richten sich an unspezifische Adressaten. Viele Angebote sind aber personennah und richten sich direkt an bestimmte Zielgruppen. Diese sind in vielfacher Hinsicht meist Personengruppen, die in irgendeiner Weise sozial benachteiligt oder von Isolation gefährdet sind. Für solche Zielgruppen stellen die gemeinwohlorientierten Leistungen, die die Teilnehmer_innen durch ihre Beschäftigung erbringen, einen Beitrag zur Verbesserung ihrer Lebenssituation und zum Schutz vor Isolation dar.

Eine Teilnehmerin, die in einer Begegnungsstätte arbeitet, in der wöchentlich ein Seniorentreff veranstaltet wird, berichtete zum Beispiel:

„Es sind hier viele Leute gestorben in [Ort A]. Aber es gibt noch sehr viele, die zuhause sitzen. Ich gehe zu den Leuten und spreche sie persönlich an. Hier unten ist eine ältere Dame und muss geholt werden im Rollstuhl. Ich rede mit ihr [und sage], dass Mittwoch ist und ich sie hole. Sie verbringt dann hier zwei Stunden in einer Umgebung, wo sie sich unterhalten kann, wo sie nicht bloß zuhause ist. Und ich fahr sie dann wieder heim im Rollstuhl.“ (TN 4)

Aus Sicht der gemeinnützigen Vereine, in denen die Teilnehmenden beschäftigt sind, wird auch deutlich, dass sie viele Leistungen für ihre Klienten ohne die Unterstützung durch die öffentlich geförderte Beschäftigung nicht erbringen könnten.

„Unser soziales Möbelkaufhaus gibt es auch schon länger. Es war zwischenzeitlich mal ganz weit heruntergefahren, weil wir keine Erträge generieren, mit denen man so etwas finanzieren kann, über dieses soziale Möbelkaufhaus. Und wenn ich da nicht eine Förderung kriege, kann ich es nicht machen. Wenn ich die Möbel kaufe und verkaufe, dann ist das erstens nicht wettbewerbsneutral; zweitens kann ich die Zielgruppe nicht erreichen, das bringt es auch nicht. So dass wir auch hier sagen, wir sind darauf angewiesen [...], dass es Fördermittel gibt, sonst könnten wir es nicht machen. Dann ist der Laden zu, muss ich mal so deutlich sagen.“ (ES 13)

Teilnehmerebene

Die Wirkung der öffentlich geförderten Beschäftigung für die Teilnehmenden ist vielfältig. Sie variiert mit den Vermittlungshemmnissen, aufgrund derer die Personen in der Langzeitarbeitslosigkeit bzw. dem Langzeitleistungsbezug verblieben sind, mit der individuellen Lebenssituation der Betroffenen und auch mit der jeweiligen Fördersäule. Dennoch lassen sich auch verallgemeinernde Aussagen zur Wirkung der öffentlich geförderten Beschäftigung auf die Teilnehmer_innen treffen.

Im Bewusstsein ihrer persönlichen Vermittlungshemmnisse und ihrer zum Teil langjährigen Frustrationserfahrungen bei Bewerbungen auf dem ersten Arbeitsmarkt wurden die Teilnehmerinterviews – unabhängig von der Fördersäule – ausgesprochen häufig mit Aussagen eröffnet, die zum Ausdruck brachten, dass die Teilnahme am Projekt als **große Chance** wahrgenommen wird.

„Das Beste, was ich in den letzten zehn Jahren hatte.“ (TN 1)

„Das ist für mich eine Chance. [...] Und daher ist das für mich hier wieder eine Chance, ein bisschen hoch zu kommen. Ich bin froh, dass ich hier bin und wieder etwas Neues dazu lerne.“ (TN 22)

„Ich habe mich riesig gefreut. Endlich geht es mal aufwärts. Endlich bringt das was, was ich mir hier erarbeitet habe und ich habe vielleicht die Chance vom Arbeitsamt wegzukommen und kein Harz IV mehr zu beziehen aber es reicht nicht ganz.“ (TN 2)

„Das war wie ein Sechser im Lotto. Sehr gut. Dass ich eine Arbeitsstelle bekomme und ich nicht zu Hause sitzen brauche. Und in meinem Alter – ich habe mich überall beworben – dass es jetzt einmal geklappt hat mit einer Arbeitsstelle.“ (TN 4)

„Das ist der große Glückstreffer.“ (TN 20)

„Es ist einfach ein gutes Gefühl.“ (TN 21)

Nicht für alle, aber für einige der Teilnehmenden knüpft sich an die Beschäftigungsmaßnahme die Hoffnung, darüber perspektivisch wieder Anschluss an den ersten Arbeitsmarkt zu erhalten.

„Ich würde gerne aus der Beschäftigung heraus und nach den drei Jahren mit der Erfahrung von hier versuchen, irgendwo in eine Bürostelle hineinzukommen. Dann kann ich sagen: ‚Ich habe drei Jahre Büro vorzuweisen.‘ Ich mache hier ja verschiedene Tätigkeiten [...]. Parallel versuche ich zur Zeit, eventuell über das Jobcenter eine berufsbegleitende Weiterbildung [...] zu bekommen. Dass ich vielleicht doch noch einmal zurückgehe [in den bisherigen Arbeitsbereich], aber in eine Stelle, bei der ich mit der [körperlich zu schweren Arbeit] nichts zu tun habe. Dann kommt mir das Büro natürlich auch zugute. Ich versuche schon, parallel auf mehreren Schienen zu fahren.“ (TN 3)

Der Anleiter der Teilnehmerin in der Einsatzstelle rechnet ihr dafür auch gute Chancen aus:

„Sicherlich ist das ihre Chance, ins Berufsleben zu finden.“ (ES 3)

Eine andere Einsatzstelle denkt schon heute über die mögliche Weiterbeschäftigung ihrer Teilnehmerin nach und sucht nach Wegen, die Finanzierung der Stelle zu sichern:

„Wir können uns eine Weiterbeschäftigung vorstellen, wenn diese [für uns] finanzierbar ist.“ (ES 2)

Das Vorhandensein multipler und schwerwiegender Vermittlungsergebnisse ist Voraussetzung, um an den Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung teilzunehmen. Diese besondere Problemlage ist vielen Einsatzstellen bewusst und auch hier liegt für die Teilnehmenden eine Chance, über einen längeren Zeitraum an den ersten Arbeitsmarkt und die damit verbundenen Alltags- und Arbeitsstrukturen herangeführt zu werden.

„Für die Mittelalten ohne Kind erwarte ich, dass wir neun Monate vor Ende definitiv darüber sprechen, was wir danach konkret machen. Ich hoffe, dass wir eine Bereitschaft vorfinden, sich in Verweistätigkeiten zu erproben, tatsächlich nebenbei mal ein Praktikum zu machen, [...] um sich quasi einzulassen auf das, was der Arbeitsmarkt tatsächlich hergibt; so sie denn gesundheitlich stabil sind. Das heißt: eine grundsätzliche Erwartungshaltung ist auch eine physische und psychische Stabilisierung aller Teilnehmer und deren Angehöriger.“ (JC 1)

„Sie auch wieder an das Arbeitsleben zu gewöhnen. Es sind sechs Stunden und wir fangen ein bisschen später an, nicht halb 7 oder um 7, nachmittags ist eher Schluss, dann ist noch Zeit. Das ist ein ganz wichtiger Aspekt für uns. Diese sozialen Kompetenzen wieder zu erwerben: ‚Wie schaffe ich das, wenn ich einmal ein Problem habe? Hier habe ich Hilfen. Kriege ich es nächstes Mal vielleicht auch alleine hin?‘“ (ES 13)

Es wurde schon aufgezeigt, dass Arbeit in unserer Gesellschaft stark mit Wertschätzungskonzepten verbunden ist. Dass sie sich selbst – im Vergleich zu ihrer Arbeitslosigkeit – als gestärkter und selbstbewusster empfinden, sprechen viele der Teilnehmenden selbst an.

„Mein Selbstwertgefühl ist wieder ein ganz anderes. Es ist schon schön, wenn man zur berufstätigen Bevölkerung gehört.“ (TN 1)

„Ich glaube, man sieht es einem auch an. Man sieht gesünder, frischer aus.“ (TN 2)

„Seitdem lebe ich ruhiger, innerlich ruhiger. Früher war das anders: Immer saßte da und grübelst.“ (TN 6)

„Mit Einkommen stehe ich ja auch an vorderer Stelle.“ (TN 17)

„Ich kann mich wieder sozial eingliedern, denn als Arbeitsloser stürzt man schnell ins Aus.“ (TN 19)

„Der Status ist jetzt ein ganz anderer. [...] Ich muss früh aufstehen. Das tut mir körperlich und seelisch gut – der geregelte Tagesablauf.“ (TN 20)

Insbesondere die Wertschätzung durch andere scheint für Personen, die über längere Zeit durch die enge Verknüpfung von Erwerbstätigkeit mit Identitäts- und Selbstwertkonzepten besonders unter ihrer Arbeitslosigkeit gelitten haben, wichtig zu sein.

„Jetzt werde ich gebraucht. Das wird mir auch von meinem Vorgesetzten vermittelt.“ (TN 3)

„Ist ein schönes Gefühl, wenn die Kinder sich über Sachen freuen und dann sagt man sich, dann haste doch etwas Gutes hergestellt. Bist doch nicht ganz umsonst auf dieser Welt hier.“ (TN 16)

„Diese Anerkennung ist wichtig. Sowohl durch die Kollegen hier im Haus, durch die Leitung, als auch durch den Verein oder die das mitbetreuen. Das ist für [die Teilnehmer_innen] wichtig.“ (ES 13)

„Ich freue mich, wenn die Esser kommen zum Mittag oder zum Frühstück und sagen, ‚Danke, es hat geschmeckt.‘“ (TN 13)

„Wenn wir uns einig sind darin, dass es gesellschaftlich notwendige Arbeit gibt, dann soll die auch genauso entlohnt werden wie die auf dem ‚ersten‘ Arbeitsmarkt sind.“ (KV 1)

„Oftmals gehe ich hier hinaus und denke: ‚Schön, du kannst stolz auf dich sein. Das hast du alles prima gemacht. Das ist gut gelaufen.‘ Selbst wenn es keiner gesagt hat. [...] Ich komme gerne her und das ist die Bestätigung, die man braucht im Arbeitsleben, wo man gesagt kriegt: ‚Das haben Sie jetzt aber gut gemacht.‘“ (TN 2)

„Man fühlt sich ein wenig anerkannter. Auch im Bekanntenkreis wissen dann einige, wo man arbeitet. Man fühlt sich dann schon etwas mehr wert.“ (TN 3)

„Ich bin eine Unterstützung. [...] Die Chefin ist sehr dankbar, dass ich da bin. Das ist ein sehr schönes Gefühl.“ (TN 24)

Noch grundlegender wird oft von dem Gefühl einer **neuen Sinnhaftigkeit** berichtet. Viele von den Teilnehmenden, die im Rahmen der Evaluation zu ihren Erfahrungen befragt wurden, waren alleinstehend. Die Kinder – sofern vorhanden – meist erwachsen und der Freundes- und Bekanntenkreis häufig sehr überschaubar, weil sie vielfach (auch aus Scham oder mangels finanzieller Ressourcen) sehr zurückgezogen lebten. Das Gefühl einer Aufgabe nachzugehen, die einem anderen nützt, das Gefühl, gebraucht zu werden, wird in den Interviews häufig als besonders schöne Erfahrung im Rahmen der neuen Beschäftigung beschrieben.

„Ich bin froh, dass ich jetzt wieder raus bin von zu Hause und eine Aufgabe habe. [...] Ich verdiene jetzt mein Geld. Ich kann sagen: ‚Siehst du, ich verdiene jetzt mein Geld. Ich habe wieder eine Arbeit.‘ Das ist, was mich wieder so glücklich macht. Ich habe eine Aufgabe und eine Beschäftigung.“ (TN 22)

„Ich bin zufriedener geworden. Mein Umfeld sagt mir, dass ich verträglicher geworden bin. Wenn ich zuhause bin – so ist es bei mir, ich weiß, es geht nicht allen Arbeitslosen so, leider – aber ich muss immer etwas zu tun haben, ich werde dann unzufrieden. Ich äußere das dann auch [...]. Ich fühle mich dann irgendwie nicht gebraucht.“ (TN 3)

„Das tut einem in der Seele gut, das motiviert [...] und man bringt sich mehr ein.“ (TN 20)

Verknüpft mit dem Gefühl, sinnvolle Arbeit zu verrichten und eine **gute Strukturierung des Tages** zu erleben, scheint sich auch die **Lebenszufriedenheit** der Teilnehmenden wesentlich zu erhöhen:

„[Ich erlebe] schöne Begebenheiten, wegen denen ich abends im Bett noch lache.“ (TN 4)

„Ich gehe nach Hause und denke, es war wieder ein schöner Tag. Es war zwar anstrengend, aber es war schön. Ich fühle mich hier wohl.“ (TN 2)

„Ich bin aktiver geworden. Ich habe auch mehr Lebensfreude, mehr Elan, irgendetwas zu machen.“ (TN 3)

„Ich war erleichtert, dass ich etwas habe und nicht allein zu Hause sitze [...].“ (TN 23)

Aus der Perspektive der Teilnehmer_innen (der ersten drei Fördersäulen) wird die öffentlich geförderte Beschäftigung als ein Arbeitsverhältnis wahrgenommen. In das Sozialversicherungssystem einzahlen zu können, Rentenbeiträge zu leisten, wird besonders hervorgehoben:

„Und das ist auch noch versicherungspflichtig.‘ Wissen Sie, wie das klang? Wie Musik. Wie Smetana.“ (TN 1)

„Mir geht es jetzt auch darum, dass man wieder Beiträge in die Rentenkasse einzahlt.“ (TN 4)

„Ich empfinde das jetzt [...] als richtige Arbeit. [...] Die Arbeit macht Sinn und das merkt man auch.“ (TN 20)

Allerdings schaffen es viele der Teilnehmenden – insbesondere die alleinerziehenden Mütter – nicht, allein von der Entlohnung ihres öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisses zu leben.

„Was ich verdiene, reicht trotzdem hinten und vorne nicht. Ich muss aufs Arbeitsamt gehen. [...] Das ist für mich nicht schön. Ich möchte gerne vom Amt wegkommen. Ich möchte mein eigenes Geld verdienen und möchte sagen: ‚Ich brauche vom Amt nichts mehr.‘ Ich bin ja dankbar, dass das Amt da ist und mir hilft, keine Frage. Aber wenn man selber arbeiten geht und sein Geld verdient, möchte man gerne sagen: ‚Ich habe mein Geld, für das ich gearbeitet habe.‘ Aber das ist leider nicht so. Und du musst jedes Mal hin und musst deine Daten vorlegen – und das finde ich nicht richtig.“ (TN 22)

Dennoch berichten auch Teilnehmer_innen davon, sich nun nach langer Zeit, wieder Wünsche erfüllen zu können.

„Ich kann mir dadurch wieder einiges erfüllen.“ (TN 2)

„Ich werde dieses Jahr 60. Ohne dies hier hätte ich keine Möglichkeit, meine Familie einzuladen.“ (TN 7)

Schließlich wird auch die lange Zeitperspektive und das selbst erarbeitete Geld als ein stabilisierendes und wohltuendes Element wahrgenommen.

„Ich bin wirklich froh über die drei Jahre [...].“ (TN 4)

„Das sind drei Jahre, das ist wirklich eine Perspektive. Da kann man für sich planen [...] und [...] für die Arbeit.“ (TN 20)

„Ich tue auch etwas für mein Geld.“ (TN 7)

„Das Geld ist besser, dafür musst du nichts beantragen, musst dich nicht nackig ausziehen [...].“ (TN 20)

Ebene der Jobcenter

Die Befragten aus den Jobcentern betonen, dass die Fördersäulen der ÖGB-Landesrichtlinie Chancen und Möglichkeiten für Personengruppen bieten, die sonst kaum erreicht werden könnten, da es für diesen Personenkreis wenig passende Fördermöglichkeiten gibt.

Sie sehen mit der Umsetzung der Fördersäulen neben der sinnvollen Beschäftigung von langzeitarbeitslosen Menschen in einer ihrer persönlichen Situation angemessenen Arbeitsmarktnähe (oder -ferne) einen wichtigen Beitrag zur Verminderung oder Verhinderung der Folgekosten von Langzeitarbeitslosigkeit und

verweisen hier insbesondere auf die Gefahr der sozialen Vererbung von Arbeitslosigkeit zwischen den Generationen.

Aus allen Jobcentern kam eine starke Betonung der Wichtigkeit eines sozialen Arbeitsmarktes und der damit verbundenen Nutzung (noch) vorhandener Potenziale bei den betreffenden Menschen, die bisher eher ungenutzt verloren gehen.

4.2.1.2 Indirekte Effekte und Wirkungen

Möglicherweise noch vielfältiger, mit Sicherheit aber in ihrem Ausmaß wesentlich schwieriger abzuschätzen, sind die indirekten Effekte der öffentlich geförderten Beschäftigung. Diese Effekte sind Mittel- und Langzeiteffekte mit zum Teil erheblichen Auswirkungen auf gesellschaftliche Kosten. Die zwei wichtigsten Effekte – der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Krankheit sowie die soziale Vererbung von Arbeitslosigkeit von den Eltern auf ihre Kinder – sollen an dieser Stelle herausgegriffen werden. Einerseits verdeutlichen sie, wie diffus die Folgewirkungen sind, und andererseits sollen sie helfen, die Reichweite der Wirkungen eines sozialen Arbeitsmarktes zu veranschaulichen.

Arbeitslosigkeit und Krankheit

Verschiedene Studien belegen einen schlechteren Gesundheitszustand Arbeitsloser im Vergleich zu Erwerbstätigen (vgl. RKI 2003). Arbeitslose sind anders krank, länger krank, schwerer krank. Dabei ist klar, dass gesundheitliche Einschränkungen häufig zu den Ursachen zählen, warum Personen arbeitslos werden, arbeitslos bleiben und in den Langzeitbezug geraten (Selektions- und Verbleibhypothese). Darüber hinaus wirkt sich die Arbeitslosigkeit jedoch negativ und vor allem negativ verstärkend auf den Gesundheitszustand von Menschen aus (Kausalitätshypothese). Zur Erklärung werden vor allem in der psychologischen und soziologischen Gesundheitsforschung wie im Gesundheitsbericht von 1998 folgende Wirkungsmechanismen herangezogen:

- *„Die mit der Arbeitstätigkeit verbundenen Momente von ökonomischer Sicherheit, sozialer Einbindung, Selbstwertgefühl, Zeitstrukturierung sowie externen Anforderungen schwächen sich ab oder gehen verloren (primäre Viktimisierung).*
- *Erfahrungen von Alltagsproblemen wie finanzielle Sorgen, Zukunftsunsicherheit und soziale Stigmatisierung führen zu einer Verstärkung von Belastungen (sekundäre Viktimisierung).*
- *Sozial als unangemessen angesehene Formen der Bewältigung werden den Betroffenen selbst angelastet (tertiäre Viktimisierung): Zum einen jenen Menschen, die aufgrund des Mangels an persönlichen und sozialen Ressourcen mit ihrer Situation nur sehr unzureichend fertig werden und gravierende psychosoziale Probleme aufweisen; zum anderen jenen positiven Bewältigern der Arbeitslosigkeit, die ‚zu gut‘ mit der Situation fertig werden und denen deshalb Selbstverschulden und Missbrauch des sozialen Sicherungssystems vorgeworfen werden.“ (Kieselbach 1998)*

Die gesundheitsfördernde und -stabilisierende Wirkung von Beschäftigung wurde auch von den Teilnehmer_innen und ihren Einsatzstellen wahrgenommen. Ohne dass die Gesprächsführung in den Interviews mit den Teilnehmenden auf gesundheitliche Aspekte fokussiert war, wurden im Gesprächsteil zu den Veränderungen, die die Teilnehmenden seit ihrer Beschäftigungsaufnahme an sich selbst feststellen konnten, verschiedene Verbesserungen des Gesundheitszustandes berichtet:

„Auch mein Gedächtnis ist wieder besser geworden, weil der Tag nicht mehr so monoton derselbe ist.“ (TN 1)

„Meine Lebensqualität ist besser, viel besser. Ich gönne mir für das, was ich ein bisschen übrig habe, Therme. Das ist für mich unwahrscheinlich gesundheitsfördernd.“ (TN 1)

Die Teilnehmer_innen investieren in ihre Gesundheit, gehen ins Fitnesscenter, joggen, gehen Schwimmen oder in die Sauna. Sie kümmern sich um Rückenschmerzen, weil diese sie bei der Arbeit behindern und sie die Arbeit behalten möchten, sie gehen zum Zahnarzt, weil ihnen in der Einsatzstelle erklärt wurde, dass dies nicht zwangsläufig mit Kosten verbunden sein muss. Sie sehen für sich selbst, dass es für sie einen Wert hat, ihre Gesundheit ernst zu nehmen und sich zu kümmern.

Auch in den Einsatzstellen wird ein veränderter Umgang der Teilnehmer_innen mit ihrer eigenen Gesundheit wahrgenommen:

„Sie nehmen ihre Gesundheit ernster, [...] sie tun etwas für ihre Gesundheit.“ (ES 7)

Im Rahmen der Schilderung der direkten Effekte unter den Teilnehmenden wurde schon beschrieben, dass das Gefühl, eine Aufgabe zu haben und gebraucht zu werden, den Teilnehmer_innen eine neue Sinnhaftigkeit für ihr Leben eröffnet hat. In diesem Zusammenhang wurde die Beschäftigungsaufnahme auch als Anlass beschrieben, ihr Gesundheitsverhalten bewusst (wieder) zu ändern.

„Ohne die Begegnungsstätte hier, wäre ich nicht zu dieser Therapie gekommen. Diesen Schritt hätte ich nicht gemacht und deswegen ist das hier mein Projekt.“ (TN 2)

„Ich habe oft gesundheitliche Probleme, bin mit meiner Gesundheit manchmal auch ein wenig sträflich umgegangen und habe mich jetzt auch durch diese Arbeit hier dazu durchgerungen, in das Fitnessstudio zu gehen in [Ort B]. Es ist hier um die Ecke und ich habe gesagt: ‚Gut, etwas Besseres kann mir nicht passieren, dann gehe ich halt zwei- bis dreimal die Woche.‘ Wenn ich arbeite, ist das etwas anderes. Wenn man zuhause sitzt, hat man den Elan nicht. [...] Aber wenn man sowieso unterwegs ist - ich habe meine Sporttasche immer hier, die schaffe ich nach dem Training gleich wieder hierher. Man hat mehr Freude an allem, was man macht.“ (TN 3)

Die psychische Gesundheit profitiert am schnellsten, schon nach kurzer Zeit (drei Monate) stellten die Teilnehmer_innen einen direkt durch die Arbeit ausgelösten **stärkenden Effekt auf ihre psychische Gesundheit** fest, wie die folgenden Zitate unterstreichen.

„Ich bin ruhiger geworden.“ (TN 14)

„Man ist auch seelisch besser drauf.“ (TN 18)

„Es ist den Leuten offensichtlich nicht klar, wie schlimm Arbeitslosigkeit für die Menschen ist. [...] Meine Kinder haben sich sehr gefreut, weil sie wussten, dass ich Probleme mit der Arbeitslosigkeit habe [...]“ (TN 19)

„Ich hatte mehr Probleme mit meiner Arbeitslosigkeit als mein Umfeld [...]. Hauptsache ist, dass es mir besser geht.“ (TN 20)

Intergenerationale Weitergabe von Arbeitslosigkeit

Eine weitere indirekte Folge, die nur mit einer sehr langen Zeitperspektive und noch schwieriger empirisch untersuchbar ist, ist die soziale Vererbung von Arbeitslosigkeit. Eine Studie des IWH hat in einer empirischen Studie nachweisen können, dass Eltern tatsächlich Arbeitslosigkeit an ihre Kinder „vererben“

(vgl. IWH 2015). Aus Sicht der verschiedenen Akteursgruppen, die im Rahmen der Evaluation befragt wurden, ist die Vermeidung einer intergenerationalen Weitergabe von Arbeitslosigkeit in den Familien ein expliziter Antrieb für Programme zur öffentlichen Förderung von Beschäftigung.

Demotivations- und Deprivationserfahrungen der Eltern, die die Kinder miterleben, stellen dabei die Basis der intergenerationalen Weitergabe von Arbeitslosigkeit dar und werden durch Stigmatisierungseffekte (die sich u.a. in Kleidung, Auftreten, Kommunikation und fehlender Teilhabe äußern), durch das Nichterleben eines Arbeitsalltags und der eigenen Gestaltbarkeit von Leben verstärkt. Dem Personenkreis der Langzeitarbeitslosen fehlt das Erleben, dass sich Anstrengung und Leistungen lohnen, dass sie damit etwas erreichen können. Vielmehr haben sie Misserfolgserlebnisse verinnerlicht und übertragen diese über die fehlende bzw. entgegengesetzt wirkende Vorbildfunktion auf ihre Kinder.

Die mangelnde Tagesstruktur wirkt dabei als ein ausschlaggebender Vermittlungsmechanismus, wie auch eine Kommunalvertreterin ausführt:

„Der Arbeitsmarkt boomt jetzt und die Arbeitslosigkeit geht zurück, auch in dem Langzeitarbeitslosenbereich, aber natürlich nicht so wie wir uns es erwarten. Wir haben, glaube ich, noch 6.000 Menschen [in Region A] die von Hartz IV in irgendeiner Form leben, darunter eine ganze Menge Kinder. Ein Drittel unserer Heranwachsenden [...] leben unter Hartz IV-Bedingungen und wachsen mit einer gewissen Demotivation auf [...] und haben gar nicht den Leistungswillen, eine Lehrstelle zu bekommen, obwohl hier mittlerweile jeder eine Lehrstelle kriegt. [...] Ich versuche die anderen Ebenen darauf aufmerksam zu machen, dass es nicht nur an den Leuten selbst liegt, wenn die Kinder aus den Familien nicht in der Lage sind, die hochwertigen Arbeitsplätze zu besetzen. Weil sie es nicht anders kennen. Sie haben nicht die Erfahrung, regelmäßig zur Arbeit zu gehen oder früh aufzustehen. Wie viele Lehrer mir erzählen, dass viele Kinder ohne Frühstück zur Schule kommen, unterzuckert sind, sich nicht konzentrieren können.“ (KV 1)

Auch eine Mitarbeiterin eines Jobcenters betont die Bedeutung der neuen Perspektive einer sinnhaften Arbeit und des Antriebs der Eltern, sich einzubringen, als Motivation und Chance für die Kinder der Teilnehmer_innen:

„Für [Personen] mit Kindern erwarte ich, dass die Kinder sich auch stabilisieren und dass sie gut übergehen, in Ausbildung, in Arbeit, weil sie jetzt eine andere Perspektive sehen und sehen, dass es durchaus lohnenswert ist, in Arbeit zu kommen. Deswegen müssen wir das unbedingt schaffen, dass wir die Menschen in Arbeit kriegen.“ (JC 1)

Eine Teilnehmerin, die selbst von sich sagt, dass sie unter Lernschwierigkeiten leidet, beschreibt ihre große Angst vor sozialer Vererbung sehr anschaulich:

„Sie ist wissbegierig, meine Tochter, sehr wissbegierig. Sie will alles wissen. Und manchmal, wenn sie etwas nicht begreift, fängt sie an zu weinen: ‚Warum verstehe ich das nicht?‘ Und manchmal ist es dann so: ‚Wie kann ich dir das jetzt erklären?‘ Da sage ich zu ihrem Papa: ‚[Name des Kindsvaters], sag du das mal bitte.‘ Ich schäme mich richtig dafür. Und manche Sachen, wenn ich etwas aufschreiben soll, einen bestimmten Namen, da weiß ich manchmal selber nicht: Wie wird der jetzt geschrieben? Das ist ganz schlimm [...]. Es ist beschämend. Und ich will nicht, dass sie so wird wie ich. [...] Es ist für mich schwierig, das sage ich Ihnen offen und ehrlich. Ich möchte aber trotzdem etwas Neues dazulernen. Das ist ja mein Drang, etwas Neues dazulernen, damit ich ein bisschen weiter komme. [...] Ich bin ja Vorbild für meine Kinder.[...]“ (TN 22)

Vor allem von den alleinerziehenden Teilnehmer_innen erfolgt in fast allen Interviews der Verweis auf ihre besondere Rolle als arbeitende Eltern, auf ihre Vorbildfunktion und ihre Aufgaben.

„Ich habe ja auch eine Vorbildfunktion.“ (TN 17)

„[Ich] muss die Kinder an Selbstständigkeit heranführen.“ (TN 6)

Mittelbare Effekte auf das Familienleben, die z.B. unter dem Punkt soziale Teilhabe beschrieben oder auch die Verbesserung der Lebenszufriedenheit der Eltern, gesundheitliche Effekte und auch ein Abbau psychosozialer Stressoren der Eltern lassen sich bereits innerhalb einer recht kurzen Zeitdauer feststellen.

„Auch am Wochenende können wir jetzt etwas unternehmen. Da fahren wir weg und so. Das findet [meine Tochter] schön. Oder wir gehen in der Woche schwimmen, das haben wir elf Jahre lang nicht gemacht. Das ging gar nicht.“ (TN 3)

„Durch die Arbeit bin ich viel ausgeglichener. Auf jeden Fall. Ich komme zwar manchmal gestresst nach Hause und lasse das an meiner Tochter aus. [Aber sie sagt dann:] ‚Ich kann nichts dafür, dass du Stress hattest.‘ Inzwischen kann sie das gut reflektieren.“ (TN 2)

Im Rahmen einer Evaluation mit einer Laufzeit von sechs Monaten ist es allerdings selbstverständlich nicht möglich, abzuschätzen, wie nachhaltig der Beitrag ist, den die Thüringer Landesrichtlinie dazu leistet, die Mechanismen sozialer Vererbung von Arbeitslosigkeit zu mildern oder abzubauen.

4.2.1.3 Die Einsatzstellen

Die Einsatzstellen sind der eigentliche Umsetzungsort der Fördervorhaben. In ihnen arbeiten die ehemals langzeitarbeitslosen Teilnehmer_innen. Dort werden die Zielstellungen der ÖGB-Richtlinie verfolgt. Hier werden die Teilnehmer_innen von Stammebelegschaften, ehrenamtlich Tätigen und den Einsatzstellenleiter_innen begleitet und angeleitet. Sie gilt damit als Ort der Integrationsarbeit.

Die Handlungsfelder der Einsatzstellen sind breit gefächert. Im Rahmen der Evaluation konnten vor allem sechs verschiedene Formen von Einsatzstellen gefunden werden, die sich entweder in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung (freier Markt vs. sozialer Markt) oder in ihrer Zielgruppenspezifität unterscheiden:

1. Einsatzstellen mit (Dienstleistungs-)Angeboten auf dem freien Markt wie zum Beispiel Pflege- und kommunale Unternehmen, wo unterstützende Arbeit geleistet wird,
2. Einsatzstellen mit sozialen Angeboten wie (kommunalen) Begegnungsstätten und (sozialen oder sozialmedizinischen) Beratungsstellen,
3. Einsatzstellen mit Angeboten wie Tafeln oder soziale Kaufhäuser,
4. Einsatzstellen mit Angeboten für die Einwohnerschaft der Kommunen wie Sportvereine oder Bibliotheken,
5. Einsatzstellen mit touristischen Angeboten für Besucher_innen der Kommunen wie Museen sowie
6. Einsatzstellen im Bereich der Natur-, Landschafts- und Tierpflege.

Den Einsatzstellen kommt eine besondere Aufgabe bei der Beschäftigung der ehemals langzeitarbeitslosen Teilnehmer_innen zu. Sie sollen einerseits fachliche, sinnvolle Arbeiten bereitstellen, die dem aktuellen

Leistungsstand der Teilnehmer_innen entsprechen und müssen andererseits häufig alltagsunterstützende, konfliktlösende und motivierende Hilfestellungen geben.

Der damit in Zusammenhang stehende Begleitaufwand ist somit vielfältig und auch nicht abzugrenzen von der individuellen und familiären Situation der Teilnehmer_innen.

Zu den zu lösenden Aufgaben gehören also:

- Vermittlung und Begleitung einer arbeitsbezogenen Fachlichkeit,
- Beratung und Unterstützung bei der Bewältigung von gesundheitlichen Problemen, insbesondere gesunde Ernährung und Verringerung von Übergewicht,
- Heranführung an den und Unterstützung im Alltag,
- gesunde Lebensführung,
- Vermittlung der Notwendigkeit von Pünktlichkeit und Verlässlichkeit,
- Förderung der Fähigkeit, im Team zu arbeiten, und
- Unterstützung bei Sucht-, Familien-, Paar- und Wohnungsproblemen.

Dazu ist eine sensible Begleitung notwendig, denn der Frust des langjährigen Misserfolges muss von den Teilnehmer_innen erst einmal überwunden werden. Sie müssen alltagsorientierte Problemlösung (wieder) erlernen und dazu die Fähigkeit entwickeln, sich selbst einzubringen und sich aktiv für sich selbst einzusetzen.

Vor allem sogenannte Softskills müssen nach langer Arbeitslosigkeit häufig erst wieder erlernt werden. Das stellt viele langzeitarbeitslose Menschen vor eine große Herausforderung und für die (fast) ausschließlich ehrenamtlich arbeitende Einsatzstellen ist die Bewältigung des damit verbundenen Begleitaufwandes eine große Aufgabe, wie ein Träger erklärt:

„[Es ist] für Einsatzstellen auch ein Stück weit belastend [...], da muss es passen.“ (T 1)

Alle befragten Einsatzstellen sind sich ihrer besonderen Aufgabe und auch der damit verbundenen Grenzen bewusst:

„[Es ist eine] Gratwanderung [...], ab wann Selbstständigkeit funktioniert und [wo] Bevormundung beginnt.“ (ES 13)

„Die Arbeit mit Langzeitarbeitslosen erfordert hohe Sensibilität.“ (ES 2)

Langzeitarbeitslose Menschen sind beim Wiedereintritt in Beschäftigung in bzw. nach für sie schwierigen Situationen schnell verunsichert, verängstigt, ziehen sich zurück oder kommen nicht mehr auf Arbeit aus Angst, versagt zu haben. Hier ist und wäre eine Integrationsbegleitung von besonderem Wert.

4.2.1.4 Soziale Begleitung

Der sozialen Begleitung kommt bei der Integration von langzeitarbeitslosen Menschen eine besondere Bedeutung zu. Für eine erfolgreiche, effektive und nachhaltige Integrationsbegleitung ist die Beachtung der individuellen Spezifik der jeweiligen Teilnehmer_innen und ihrer Zugehörigkeit zu einer der drei Gruppen unter den ehemals Langzeitarbeitslosen (siehe auch Kapitel 3) von hoher Relevanz.

Die Begleitung muss sich dabei an den individuellen und gruppenspezifischen Besonderheiten orientieren, vertrauensvoll sein und Alltagsunterstützung „ohne erhobenen Zeigefinger“ anbieten. Sie sollte für die Teilnehmer_innen freiwillig sein – zum Beispiel mit Beginn der Beschäftigung, aber auch in bestimmten Lebenssituationen, in denen die Teilnehmer_innen Begleitbedarf aufweisen. Die Begleitung sollte zugehend und für die Teilnehmer_innen ohne Antrags- oder Fahraufwand nutzbar sein. Die notwendige Zeitdauer einer sozialen Begleitung ist individuell und ergibt sich aus den spezifischen individuellen, sozialen, familiären und gesundheitlichen Bedürfnissen der Teilnehmer_innen.

Auf der Grundlage der Erfahrungen der Evaluatorinnen aus den (früheren) Evaluationen von Bürgerarbeit⁶ und VITAL 50plus⁷ ist die Ansiedlung der Begleitung außerhalb des Jobcenters effektiver und erfolgsversprechender, da diese aus der Perspektive der Teilnehmer_innen keine Sanktionsmacht besitzt und ihr somit offener und vertrauensvoller begegnet wird.

Eine kontinuierliche Einzelfallbegleitung durch Träger, soziale Begleiter_innen oder Coaches benötigen die wenigsten Teilnehmer_innen. Diese scheint vor allem bei Teilnehmer_innen notwendig, denen der Wechsel vom Alltag innerhalb ihrer Arbeitslosigkeit hin zur arbeitsorientierten Tagesstruktur sehr schwer fällt oder die suchtabhängig bzw. alkoholkrank sind. Zur ersteren Gruppe gehören aus Sicht einiger Einsatzstellen vornehmlich jüngere Langzeitarbeitslose ohne erlebten Arbeitsalltag nach der Schulpflicht und allein lebende ältere Männer. Unter den Menschen mit Sucht- oder Alkoholproblemen seien keine geschlechterbedingten Unterschiede festzustellen.

Eine Einsatzstelle verweist darauf, dass diese notwendige soziale Begleitung früher leichter zu bewältigen gewesen sei und heute vor allem deren fehlende bis unzureichende Finanzierung kritisch ist.

„Die Finanzierung sozialer Begleitung ist nicht mehr vorgesehen, obwohl das Klientel heute schwieriger ist. Das waren früher Selbstverständlichkeiten.“ (ES 7)

4.2.1.5 Kritische Aspekte in der Umsetzung

Zur Beschreibung der Wirkung der durch die Landesrichtlinie öffentlich geförderten Beschäftigung müssen auch Grenzen und Herausforderungen, die sich in der Praxis bei der Umsetzung der Landesrichtlinie zeigen, angesprochen werden.

Aus dem Zusammenspiel der Zielstellung der Landesrichtlinie zur öffentlich geförderten Beschäftigung – Aktivierung, Beschäftigung und soziale Teilhabe - können sich im Detail auch Zielkonflikte ergeben.

Die mit der öffentlich geförderten Beschäftigung bewirkte Aktivierung der ehemals langzeitarbeitslosen Menschen kann zu ihrer explizit erwünschten Erhöhung ihrer gesellschaftlichen Teilhabe führen. Aufgrund der relativ geringen Löhne und der nicht vorhandenen finanziellen Reserven dieses Personenkreises können durch die stärkere Inanspruchnahme von Leistungen, die in Zeiten der Arbeitslosigkeit nicht genutzt wurden, neue Kosten entstehen, die insgesamt das Haushaltsnettoeinkommen verringern könnten.

Wie andere Maßnahmen auch, stehen auch die Fördermaßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung vor der Herausforderung, Lock-In-Effekte und Stigmatisierungseffekte zu vermeiden

Als **Lock-In-Effekt** bezeichnet man, dass Personen in öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnissen weniger motiviert sein können oder auch weniger Zeit zur Verfügung haben, nach regulären Beschäftigungsmöglichkeiten zu suchen, womit sich die Chance einer ungeforderten Beschäftigung verringert. Dieser

⁶ Böttcher, Sabine, Hauss, Friedrich, Willisch, Andreas (2013): *Begleitstunde zur Umsetzung der Bürgerarbeit in Mecklenburg-Vorpommern.*; Böttcher, Sabine (2009): *Bürgerarbeit in Bad Schmiedeberg.*; Steiner, Christina, Hauss, Friedrich, Böttcher, Sabine, Lutz, Burkhardt (2008): *Evaluation des Projektes Bürgerarbeit im 1. Flächenversuch in der Stadt Bad Schmiedeberg.*

⁷ Böttcher, Sabine, Lukanow-Arndt, Katja (2015): *Evaluation des Beschäftigungspaktes VITAL ab 50. (unveröffentlicht)*

Effekt dürfte aufgrund der besonderen Zielgruppe und ihrer großen Distanz zum ersten Arbeitsmarkt im Rahmen der ÖGB-Richtlinie kaum ins Gewicht fallen.

Eine weitere Gefahr besteht im Hinblick auf sogenannte **Creaming-Effekte** oder Fehlselektion, wenn also anstatt der eigentlichen Zielgruppe Arbeitslose mit vergleichsweise guten Beschäftigungschancen in die Fördermaßnahme gelangen. Um diese zu vermeiden, wurde in einem Jobcenter ein Bewertungsschema eingesetzt, das eine nachvollziehbare Bewertung möglich machte, indem aus der Anzahl und dem Grad der Vermittlungshemmnisse ein Index berechnet wurde. Erst ab einem gewissen Schwellenwert konnten Personen von den Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung profitieren.

Die Auswahl von Personen für ein Förderprogramm, das sich an Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen richtet, kann **Stigmatisierungseffekte** erzeugen. Von solchen Stigmatisierungseffekten hat allerdings keiner der Gesprächspartner_innen berichtet.

Wenn Stigmata angesprochen wurden, dann von den Teilnehmenden der Fördermaßnahmen und zwar rückblickend auf ihre Zeit während der Arbeitslosigkeit. Dabei ging die Reichweite der empfundenen Stigmatisierungen sogar so weit, dass auch der vormals Arbeitslose die Schmach seiner Mutter über die Arbeitslosigkeit ihrer Sohnes antizipierte wie im nachfolgenden Zitat deutlich wird.

„Es ist ja auch ganz einfach so, wenn man mal in der Stadt jemanden getroffen hat, dann geht das los: ‚Was machst du?‘ Man ist ja schon den Leuten aus dem Weg gegangen. Ich meine, ich konnte es immer erklären mit meinen körperlichen Handicaps usw. aber man kommt sich trotzdem blöd vor. Und jetzt: Bibliothekar, das klingt doch. Es ist doch so. Ich finde das geil. Wer am glücklichsten war, war meine Mama. Für die war das noch furchtbarer, der Sohn arbeitslos.“ (TN 21)

Wenn auch nicht auf Stigmatisierungseffekte verwiesen wurde, so wurden dennoch verschiedene Schwierigkeiten in der konkreten Umsetzung der Richtlinie zur öffentlich geförderten Beschäftigung benannt. Solche, die säulenübergreifend aufgefallen sind, sollen hier näher beschrieben werden. Ergeben sich aus der Spezifik der Fördersäule besondere Schwierigkeiten in der Praxis, so werden diese im Kapitel 5.2.2 behandelt.

Entlohnung

Lob und Schulterklopfen sind Formen der Wertschätzung, die – wie oben dargestellt – für die Teilnehmer_innen von großer Bedeutung sind. Aber auch Entlohnung ist ein Spiegel der Wertschätzung von Arbeit. Allerdings ist es, wie schon erwähnt, nicht für alle Teilnehmer_innen – insbesondere nicht für die alleinerziehenden Mütter – möglich, allein von der Entlohnung ihres öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisses zu leben.

„Was ich verdiene, reicht trotzdem hinten und vorne nicht. Ich muss aufs Arbeitsamt gehen. [...] Das ist für mich nicht schön. Ich möchte gerne vom Amt wegkommen. Ich möchte mein eigenes Geld verdienen und möchte sagen: ‚Ich brauche vom Amt nichts mehr.‘ Ich bin ja dankbar, dass das Amt da ist und mir hilft, keine Frage. Aber wenn man selber arbeiten geht und sein Geld verdient, möchte man aber auch gerne sagen: ‚Ich habe mein Geld, für das ich gearbeitet habe.‘ Aber das ist leider nicht so. Und du musst jedes Mal hin und musst deine Daten vorlegen - und das finde ich nicht richtig.“ (TN 22)

Ein Teilnehmer ist froh, sich vom Jobcenter zumindest für die Zeit von drei Jahren lösen zu können und verzichtet auf eine weitere Unterstützung, insbesondere deshalb, weil er das Offenlegen der persönlichen Verhältnisse im Jobcenter als sehr demütigend empfindet.

„Ich tue mir das nicht mehr an, ich verzichte auf die 30 Euro [Aufstockung].“ (TN 20)

Mittelbare Kosten der sozialen Integration

Im Zusammenhang mit der geringen Entlohnung steht für einige Teilnehmer_innen auch fest, dass die Beschäftigungsaufnahme zunächst einen finanziellen Mehraufwand bedeutete, da sie sich angemessene Arbeits(schutz)kleidung und -schuhe zulegen mussten.

„Man sieht es an der Kleidung, man sieht es an allem, dass da kein Geld ist. [...] Wenn man anfängt zu arbeiten, braucht man neue Schuhe und dies und das und jenes, weil man sich das ja endlich mal auch wieder kaufen muss. [...] Aber ich muss erstmal Geld verdienen.“ (TN 1)

Die Reaktion der Jobcentermitarbeiter_innen auf die beispielhafte Schilderung dieser Problemlage in den Interviews war unterschiedlich. Während einige signalisierten, dass die Bewilligung finanzieller Mittel für die Erstausrüstung im Rahmen einer Beschäftigungsaufnahme nicht vorgesehen sind, haben andere sich offener gezeigt:

„Von uns kann sie ein bisschen kriegen, nicht sehr viel, aus dem Vermittlungsbudget. Wenn sie sagt, zur Arbeitsaufnahme würde sie sich gerne neu einkleiden und würde zum Friseur gehen und zur Kosmetik. Das würden wir einmalig bezahlen. Ja, aber, einmal! Du kannst ja auch nicht jeden Tag mit den gleichen Klamotten [kommen]. Spätestens nach einer Woche wirst du komische Blicke kriegen von den Menschen.“ (JC 1)

Aber auch im Verlauf der Beschäftigung bleibt die geringe finanzielle Entlohnung ein Thema, wenn damit z.B. das Gefühl verbunden ist, sich von den Kolleg_innen absondern zu müssen, weil ein auswärtiges Mittagessen den finanziellen Rahmen sprengen würde:

„Die Damen bestellen sich für fünf, sechs Euro, Mittagessen. Das ist nicht teuer, aber [...] nicht möglich. Mein Tagessatz bewegt sich bei drei Euro plus, mit Frühstück, Mittag und Abendessen. [...] Da sagt man: ‚Nein, tut mir leid‘, und bringt sein Essen mit.“ (TN 1)

Eine andere Teilnehmerin, die in einer Begegnungsstätte arbeitet und dort unter anderem mit der Planung, Vorbereitung und Organisation von Ausflügen für Senioren befasst ist, beschreibt, dass sie selbst nicht an den Veranstaltungen teilnehmen kann, weil dafür ihr Geld nicht ausreicht und sie die Kosten nicht als Reisekosten abrechnen kann:

„Ich habe hier zum Beispiel ein Schreiben, darin ist eine Veranstaltung zum Frauentag, das wird hier von den Frauen gerne besucht. Das ist der Brauereisaal, das ist schön – aber ein Unkostenbeitrag von 15 Euro. Früher habe ich nichts gesagt, jetzt habe ich gesagt: ‚Es tut mir leid, ich habe jetzt die 15 Euro nicht, da müssen wir nächstes Jahr drüber reden.‘ Ich hatte gefragt: ‚Es muss privat bezahlt werden, weil das Kaffeetrinken und das Abendbrot mit dazu gehört. [...] Dann ist das Nächste mit den Ausfahrten, z.B. nach Jena ins Planetarium. Das würde mich auch interessieren. Ich war in der Schulzeit zu DDR-Zeiten dort. Es soll schön sein und eine Fahrt kostet ungefähr 40 Euro. Dass ich mir jetzt etwas zurücklege von dem Geld. Und mit dem Mindestlohn und den 30 Stunden die Woche, was ich jetzt raus habe, stecke ich in das Benzingeld, dass ich hier hin und her komme. Dass ich jetzt etwas weglege und dann mit nach Jena fahren können, das würde ich mir schon wünschen.“ (TN 4)

Ein weiterer Punkt, der die Bezahlung bzw. mittelbar entstehende Kosten betrifft, sind Fahrtkosten. In den Städten, so die Auskunft aus den Evaluationsgesprächen, sei es weniger problematisch. Aber für die Beschäftigung in den Einsatzstellen in den Landkreisen ist ein Auto zum Teil unabdingbar. Eine Teilnehmerin hat die Dringlichkeit mithilfe des Bildes von „Sonnenschein-Bussen“ sehr anschaulich beschrieben:

„Ich hatte kein Geld für ein Auto und auf den Dörfern ist man da erschossen. Denn der Nahverkehr ist ein Skandal in Thüringen. Sie kommen definitiv nicht zur Arbeit. Das sind „Sonnenschein-Busse“. Werksverkehr gibt es nicht mehr. Zudem fangen die Betriebe, die mittlerweile wieder da sind, zu unterschiedlichen Zeitpunkten an. Es wäre günstig, wenn die jetzt sagen würden: ‚Normalschicht wieder wie früher 7 Uhr Beginn‘, und dann würde sich der Nahverkehr so einrichten.“ (TN 1)

Eine andere Teilnehmerin berichtet davon, welche versteckten Kosten sich mit der Anfahrt zur Arbeit mit Auto verbinden:

„‘Haben Sie ein Auto?’ Ich sage: ‚Ja.‘ Den Autobrief haben sie auf dem Arbeitsamt abkopiert. Dann habe ich noch kein Benzin, noch keine Durchsicht, noch keinen TÜV, das habe ich alles in Raten bezahlt. Ich habe Ratenzahlung am Hals.“ (TN 4)

Arbeitsmittel und Sachkosten

Ein weiterer Kritikpunkt liegt in der Ausstattung der Arbeitsstätten. Da es sich bei den Beschäftigungsverhältnissen um zusätzliche Beschäftigung handelt, kommt es in einigen Fällen vor, dass vollkommen neue soziale Angebote geschaffen werden. Damit verbindet sich teilweise jedoch das Problem, dass es in den Einsatzstellen an den dafür notwendigen Arbeitsmaterialien fehlt. Eine Teilnehmerin berichtete zum Beispiel davon, dass in einer Begegnungsstätte ein Bastelnachmittag für Kinder veranstaltet werden sollte, ohne dass dafür Materialien vorhanden waren:

„Ich habe hier keinen Rahmen. [Mir wurde] Papier zur Verfügung gestellt, jetzt gerade für den Bastelnachmittag. Ich habe nur Papier, ich habe keine Schere und keinen Bleistift, ich habe keinen Leim.“ (TN 4)

Zu den benannten Arbeitsmitteln, die die Einsatzstellen nicht in jedem Fall oder nur unter großem Aufwand selbst tragen konnten oder sich die Teilnehmer_innen zum Teil von (früheren) Mitarbeiter_innen leihen (bzw. leihen mussten), gehörten zum Beispiel Winterbekleidung für die Arbeit im Freien, Arbeitsschutzbekleidung und Kosten für die Einweisung in die Nutzung technischer Geräte. Sich etwas leihen zu müssen, kann jedoch auch diskriminierend und stigmatisierend wirken und sich nachteilig auf die Integrationschancen der Teilnehmer_innen auswirken.

Auch aus den Einsatzstellen wird berichtet, dass die Finanzierung der Ausstattung zum Teil schwierig ist:

„Wir stellen die Lagerhalle zur Verfügung. Wir zahlen drauf: Miete kriege ich keinen Pfennig. Ich habe ein paar Sachkosten dabei, aber das ist minimal, was wir da bekommen. Dann habe ich den Anlader. Den stemme ich für lau. [...] Wir machen die Projekte, weil wir es gut finden, weil wir selbst sozial engagiert sind als Unternehmen. Wir sind gemeinnützig. Wir wollen das auch gerne machen, sind aber an Grenzen gebunden, weil die Ausstattung finanziell sehr eng ist.“ (ES 13)

Zeithorizont und Anschlussperspektive

Der Zeithorizont und die Anschlussperspektive werden als sehr ambivalent wahrgenommen. Sind alle Befragten einerseits froh über den sicheren Beschäftigungszeitraum von bis zu drei Jahren, so wird doch gleichzeitig auf die Befristung und die Angst vor dem Danach verwiesen.

Im Vergleich zu anderen Förderprogrammen wird von allen Akteuren, die im Rahmen der Evaluation zu Wort gekommen sind, die Laufzeit dieser Beschäftigungsverhältnisse der öffentlich geförderten Beschäftigung von drei Jahren positiv hervorgehoben.

„Wir haben seit mehr als zehn Jahren Maßnahmen – verschiedene Sachen, zum Beispiel den Bundesfreiwilligendienst. Maßnahmen, die gefördert werden, unterstützt man. Es ist immer schwer, eine

*Maßnahme zu bekommen. Bei dieser Maßnahme ist das Gute: Es ist über einen längeren Zeitraum. Für drei Jahre, das ist gut. Oftmals [brauchte es eine Weile], wenn [die Teilnehmenden] sich einge-
arbeitet hatten, war das halbe Jahr vorbei.“ (ES 3)*

Die Teilnehmer_innen, deren Projektlaufzeit auf weniger als drei Jahre begrenzt sind, zeigen insbesondere aufgrund der medialen Berichterstattung Unverständnis darüber, warum die Begrenzung sie, aber nicht alle anderen Teilnehmer_innen betrifft.

Hinzu kommt, dass insbesondere dann, wenn mithilfe der Fördermaßnahmen neue Projekte oder Angebote realisiert werden, Zeit vonnöten ist, damit diese sich entfalten und etablieren können:

„Ich wollte, dass einmal ein paar Kinder herkommen zum Basteln. Ich saß aber alleine da. Aus dem Grund: Sie kennen mich hier nicht. Ich bin [aus Ort C] und das hier ist [Ort D]. Das ist hier ein Kreis. Sie kenne ich nicht und da geh ich nicht hin! Ich muss jetzt erst einmal sehen.“ (TN 4)

Trotz des weiten Zeithorizonts wiesen fast alle Teilnehmer_innen in den Interviews darauf hin, dass sie sich bereits vor dem **Ende der Beschäftigungsförderung** fürchten. In dem Maße, in dem sich für sie Hoffnungen an die Beschäftigung knüpfen, fehlt ihnen die Anschlussperspektive:

„Das Einzige, wovon ich ein wenig enttäuscht war, war, dass es für drei Jahre befristet ist. Ich bin jetzt 57, ich bin dann 60. Was dann kommt, steht in den Sternen. Aber drei Jahre sind besser als gar nichts. [...] Ich will arbeiten gehen und ich bin froh. Aber ich würde eben gerne bis zur Rente gehen.“ (TN 4)

„Ich bin nur traurig darüber, dass es im Endeffekt nur bis 2018 geht und dann ist es zu Ende.“ (TN 22)

Auch ein Träger verweist auf die zeitliche Begrenzung und ihre Wirkung auf die Teilnehmer_innen:

„Wenn das Ende naht, werden sie sehr traurig.“ (T 1)

Probleme in der Integration entstehen auch dadurch, dass es einigen Teilnehmer_innen an der Fähigkeit zu Reflexion mangelt, sie sich selbst also anders sehen als das Stammpersonal und die Leitungsverantwortlichen.

Schließlich geben einige Einsatzstellen zu Bedenken, dass früher (vor Hartz IV) das Förderspektrum passender war. Es baute aufeinander auf wie eine Förderkette, die Menschen waren motiviert, kreativ zu sein und eigene Ideen zu entwickeln und einzubringen. Derzeitige Förderinstrumente nehmen sie als voneinander losgelöst wahr. Es sind zwischen den Maßnahmen (Zwangs-)Pausen notwendig, wodurch die geleistete Integrations- und Motivationsarbeit wieder vernichtet wird.

Herausforderungen im Besetzungsverfahren

Auch die Jobcenter verweisen auf fördersäulenübergreifende Schwierigkeiten: So sehen alle befragten Jobcenter – mit Ausnahme in der Säule Gemeinwohlarbeit – besondere Herausforderungen im **Bewerbungsverfahren**. Eine größtmögliche Passung zwischen potenziellen Teilnehmer_innen, den Voraussetzungen der Fördersäulen sowie den Anforderungen der potenziellen Einsatzstellen ist dabei schwierig und vor allem personal- und zeitaufwändig. Zur Besetzung eines Platzes mussten die vier- bis zehnfache Personenanzahl angesprochen und informiert werden.

Als hauptsächliche Schwierigkeiten wurden hinsichtlich des Teilnehmerkreises schwere individuelle Vermittlungshemmnisse, aber auch Ängste und Vorbehalte, das Geforderte schaffen zu können, benannt. Auf Seiten der Einsatzstellen wird dagegen durchaus versucht, Teilnehmer_innen mit den bestmöglichen

Voraussetzungen zu erhalten. Um Creaming-Effekte zu vermeiden wurde, wie oben beschrieben, von einigen Jobcentern eine starke und stringente Vorauswahl getroffen, so dass einige Einsatzstellen in den Interviews deutlich machten, dass sie gar keine Auswahlmöglichkeit hatten, da sie nur eine Bewerbung erhielten.

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass Träger bzw. Einsatzstellen nicht angeben, für welche Fördersäule sie sich bewerben. Dieser Spielraum, den Träger bzw. Einsatzstellen somit aus Unwissenheit bei der Beantragung von Förderungen lassen, erschwert den Jobcentern die Vorauswahl und bindet Arbeitszeit und Arbeitskraft, da für alle möglichen Säulen nach potenziellen Teilnehmer_innen geschaut und Bewerbergespräche geführt werden müssen.

Stellenbeschreibungen sind zu einem geringen Teil recht eng und starr gefasst, so dass sie sowohl von den Teilnehmer_innen als auch von den Einsatzstellen als entmündigend wahrgenommen wurden.

4.2.2 Praxiserfahrungen innerhalb der einzelnen Säulen

In diesem Abschnitt werden die spezifischen Praxiserfahrungen beschrieben, die sich entweder aus der Förderstruktur der jeweiligen Fördersäule oder aus deren Zielgruppe ergeben haben.

4.2.2.1 FAVplus

Einige Einsatzstellen bewerteten das **Prozedere der Antragstellung und Finanzierung** von Maßnahmen im Bereich von *FAVplus* als zu kompliziert, undurchsichtig und aufwändig, so dass sie sich auf andere Fördersäulen (vor allem *Soziale Teilhabe*) umorientiert haben.

Eine Einsatzstelle beschreibt ihr Unverständnis über offenbar verschiedene Bewilligungszeiträume: Die Maßnahme würde seitens der GFAW für zwei Jahre bewilligt, vom Jobcenter aber nur für ein Jahr, da das Jobcenter für die Teilnehmer_innen jedes Jahr neu zu entscheiden habe, ob der Grad der „Minderleistung“ inzwischen zurückgegangen sei.

In einem Fall führte eine andere Einsatzstelle an, dass die Förderbedingungen als nicht umsetzbar angesehen werden können, da die Aussagen der GFAW nicht mit den Aussagen des Jobcenters zusammenpassen und es zwischen beiden keine ausreichende Vernetzung und Kommunikation gäbe.

FAVplus und *Soziale Teilhabe* werden im Vergleich zur gemeinwohlorientierten Arbeit als für die Teilnehmer_innen besser eingeschätzt, weil sie der Sozialversicherungspflicht unterliegen. Das Thema Rente und Altersarmut wurde vor allem von Teilnehmer_innen ab 55 Jahren häufig angesprochen.

Aus Sicht einiger Jobcenter scheinen sich die Träger bzw. Einsatzstellen nicht für die Säule *FAVplus* zu interessieren oder sich mit der Beantragung sehr schwer zu tun, ursächlich hierfür wird vor allem die Unwissenheit und mangelnde Erfahrung bei den Trägern gesehen.

Ebenfalls führen einige Jobcenter an, dass einerseits die notwendigen **Zugangsvoraussetzungen** für diese Säule von immer weniger Personen erfüllt werden können und andererseits die Jobcenter nicht in ausreichendem Maße in der Lage sind, über einen Zeitraum von sechs Monaten die mögliche Anzahl an Personen besonders intensiv zu aktivieren. Als ursächlich wird neben der Personalenge auch die hohe Anzahl von Flüchtlingen benannt.

Die Bindung an einen Tarifvertrag kann insbesondere in der Anfangszeit, wenn es dem Stammpersonal (noch) an Verständnis für die Situation und das Potenzial der Teilnehmer_innen fehlt, schwierig sein, da alle

das gleiche Geld für eine vergleichbare inhaltliche Tätigkeit erhalten, diese Tätigkeiten aber von den Personen in unterschiedlicher Qualität und Selbstständigkeit ausgeführt werden.

Als problematisch wird vor allem von Einsatzstellen, die einem Tarifvertrag unterliegen, eine Erhöhung der Lohnkosten durch Tarifsteigerungen während der Projektlaufzeit benannt. Diese zusätzlichen Kosten konnten im Vorfeld nicht vorhergesehen werden und eine Nachbewilligungsmöglichkeit gäbe es nicht. Die Bewältigung dieser ungeplanten, zusätzlichen finanziellen Kosten stellt die Einsatzstellen vor große Herausforderungen.

Als sehr positiv erwähnten Jobcenter und Einsatzstellen die **assistierte Vermittlung** in einem Landkreis, bei der das Jobcenter als Bindeglied zwischen Teilnehmer_innen und Einsatzstelle/ Unternehmen fungiert. Dies wurde als sehr unterstützend wahrgenommen und half, die vielfältigen Ängste und Vorbehalte auf beiden Seiten zu überwinden. Die befragten Einsatzstellen verweisen auf sehr gute Erfahrungen mit dieser Förder säule und würden gern aufstocken.

4.2.2.2 Soziale Teilhabe

Schwierig und problematisch schätzten einige Einsatzstellen das **Dreieck GFAW – Jobcenter – Einsatzstelle** in der Phase der Antragsstellung ein. Besonders für Einsatzstellen, die sich nicht regelmäßig an Förderprogrammen beteiligen, waren die Zuständigkeiten und Ansprechpartner_innen in den verschiedenen Institutionen z.T. unklar. Kommunikationsdefizite sowie die mangelnde Erfahrung führten dazu, dass in einigen Einsatzstellen Verunsicherung entstand und der Arbeitsaufwand für die Antragstellung als besonders hoch empfunden wurde.

Auch die Jobcenter beschrieben ähnliche Erfahrungen: Aufgrund einer als schwierig eingeschätzten Kommunikationsstruktur und damit einhergehenden Informationsbrüchen fehlen Rückmeldungen seitens der GFAW an die Jobcenter über Zeitstrukturen der Antragstellung und –bewilligung. Dadurch sind Jobcenter als lokaler Ansprechpartner gegenüber den potenziellen Einsatzstellen nicht auskunftsfähig. Die Erstellung von Ablaufhandlungen, das Festschreiben von Zuständigkeiten mit einem klaren Zeithorizont und mehr Transparenz im gesamten Prozess für die verantwortlichen Akteure in den Jobcentern wird gewünscht und empfohlen.

Einige Einsatzstellen verwiesen auf eine mangelhafte Informationsstruktur über das Landesprogramm und vergleichbare Maßnahmen. Ein Einsatzstellenleiter fasste dies so zusammen:

„Anleitungen für teilnahmeinteressierte Einsatzstellen sind wichtig. Es kann nicht sein, dass man nach solchen Infos suchen muss oder sie zufällig findet.“ (ES 6)

Mit dem Beginn der Tätigkeit der Teilnehmer_innen (außer *Gemeinwohlarbeit* und Aufstockern) in den Einsatzstellen „verlieren“ die Jobcenter die Information über die Teilnehmer_innen und es fehlt ihnen die Rückmeldung, wie es vor Ort läuft. Wird dies seitens der Teilnehmer_innen als gewünscht und angenehm empfunden, schätzen einige Befragte der Jobcenter dies als ungünstig ein, da in schwierigen Lebenssituationen Hilfestrukturen zu spät oder gar nicht in Anspruch genommen werden und dies langfristig die Gefahr von erneuten Misserfolgen fördern würde.

Die Forderung, dass mit den durchgeführten Tätigkeiten der erste Arbeitsmarkt nicht berührt werden darf, leuchtet auf der einen Seite allen befragten Akteuren ein, auf der anderen Seite wurde häufig argumentiert, dass dies mit dem Personenkreis, der die beschriebenen Tätigkeiten ausführen sollte, nicht möglich sei.

4.2.2.3 Mehr wert sein - Mehrwert schaffen

Schwierigkeiten bereitet in der Säule *Mehrwert* v.a. der Prozess der Abstimmung zur **Finanzierung und Abwicklung**. Immerhin sind hier die unterschiedlichen Haushaltsstrukturen und deren zeitlichen Vorläufe und Bindungen von insgesamt vier Finanziers zu berücksichtigen.

„Der bürokratische Aufwand ist unfasslich für den Anteil an Finanzierung in Bezug auf die 20 Eintritte. Weil wir hier drei Geldgeber haben und ein Viertel, der Geld geben muss, ohne dass er erscheint, nämlich die Einsatzstelle. Wir haben monatliche Mittelabflüsse, die auch so beantragt werden müssen. Wir haben Prüfpflichten. Jeder hat andere Prüfroutinen, wir haben verschiedene Haushaltsordnungen zu beachten: Kommunale Haushaltsordnung, Bundshaushaltsordnung, Landshaushaltsordnung. Wir haben verschiedene Gerichtsstände, wir haben verschiedene Prüforgane, wir haben hier die interne Revision der Bundesagentur und auch noch den Bundesrechnungshof, wir haben das Rechnungsprüfungsamt der Kommune und wir haben noch die Landesprüforgane, weil wir ja auch noch eine Landesförderung haben. Also Sie merken, es ist schier unerschöpflich.“ (JC 1)

Eine Mitfinanzierung der Kommune ist insbesondere dann schwer, wenn die Finanzierungshöhe nicht im Haushalt eingeplant ist bzw. nicht eingeplant werden konnte, da dies nachträglich auch für das laufende Kalenderjahr nur schwer möglich ist. Die Einbindung von Landkreisen als Finanzier bedingt daher einen zustimmenden Kreistagsbeschluss, der von allen Kommunen des Landkreises mitgetragen werden muss, wie mit dem nachfolgenden Zitat sichtbar wird:

„Dazu muss man wissen, dass ein Landkreis keine eigenen Steuereinnahmen hat und am Ende das Geld, das wir dafür ausgeben, anderen Kommunen weggenommen wurde, diese Kreisumlage, und deswegen am Ende ein Kreistagsbeschluss da sein muss. Obwohl am Ende nur 20 Einsatzstellen mit ganz konkreten Arbeitsaufträgen davon profitieren, ist die Frage gewesen: ‚Kriege ich es durch den Kreistag durch oder nicht?‘“ (KV 1)

Weiterhin stellt die Erbringung des **Eigenanteils** des mit der Umsetzung beauftragten Trägers von etwas mehr als 110 Euro pro Monat so manche Einsatzstellen vor große Herausforderungen. Dies betrifft vor allem Einsatzstellen, die keine eigenen Einnahmen erzielen und auf Spenden angewiesen sind. Einige Vereine haben die Finanzierung des Eigenanteils nicht erbringen können und sind deshalb wieder ausgestiegen.

„Der einzige Negative ist der relativ hohe Eigenanteil. Sieben Prozent [sind] schon recht viel. Wir sind auf Zuwendungen und Spenden und so weiter angewiesen. [...] Es sind ungefähr 111 Euro. [...] Es ist für 30 Stunden angemessen, aber für einen Verein [...] ist es schon viel.“ (ES 3)

„Es gab konkret einen Verein [...], der macht Jugendarbeit auf der Straße und macht ein Jugendtreff und die konnten das nicht und wir haben es nicht zusammengekriegt und das ist halt ein bisschen traurig.“ (JC 1)

Eine berufsbegleitende **Weiterbildung** ist während des Modellprojektes durch das Jobcenter nicht förderfähig. Dies stößt bei Teilnehmer_innen auf Unverständnis, da sie sich gerade durch die Beschäftigung im Modellprojekt befähigt fühlten, eine solche Herausforderung anzugehen. Die Sicherheit der dreijährigen Beschäftigung, die Arbeitszeit von 30 Stunden und das wachsende Selbstbewusstsein durch die Bestätigung am Arbeitsplatz werden als stabilisierende Faktoren benannt.

Wie auch schon bei der Fördersäule Soziale Teilhabe aufgezeigt, wird eine zu **enge Stellenbeschreibung** als hindernd für die Förderung der Entwicklung der Fähigkeiten und Fertigkeiten der Teilnehmer_innen angesehen.

4.2.2.4 Gemeinwohlarbeit

Die befragten Teilnehmer_innen dieser Fördersäule haben für sich selbst die **Zielperspektive erster Arbeitsmarkt abgeschrieben**. Keiner der Befragten machte sich noch Hoffnung auf eine solche Tätigkeit oder empfand die aktuell ausgeübte Beschäftigung als hinführend zum ersten Arbeitsmarkt. Fast alle verwiesen gleichzeitig darauf, dass sie sich aufgrund persönlicher oder gesundheitlicher Probleme auch selbst nicht mehr als ausreichend belastbar für einen ungeforderten Arbeitsplatz in der freien Wirtschaft empfinden.

Auch die befragten Mitarbeiter_innen aus einigen Jobcentern teilen diese Perspektive und halten für diesen Personenkreis eine künftige Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt für ausgeschlossen, einerseits aufgrund des Alters der Teilnehmer_innen und andererseits aufgrund ihres schlechten Gesundheitszustandes.

Eine ähnliche Einschätzung findet sich auch bei den Einsatzstellen, wie das nachfolgende Zitat unterstreicht:

„Die Mehrzahl wird nicht in den ersten Arbeitsmarkt kommen, da sich ihre persönliche Situation [gesundheitliche Probleme] nicht verändert. [...] Sie werden nicht qualifizierter.“ (ES 12)

Eine Abwertung ihrer Tätigkeit sahen die Teilnehmer_innen allerdings darin, dass andere geförderte Beschäftigungen sozialversicherungspflichtig sind. Insbesondere das Nichteinzahlen in die **Rentenversicherung** und eine drohende Altersarmut wurde von einigen Teilnehmer_innen als beunruhigend und beängstigend wahrgenommen.

In der Fördersäule „Gemeinwohlarbeit“ wird ausschließlich die geleistete Arbeitsstunde bezahlt. Es gibt keine Entlohnung bei **Krankheit** oder **Urlaub**. Dies wurde von den Teilnehmer_innen vor allem dann als ungerecht angesehen, wenn innerhalb der Einsatzstelle Personen aus verschiedenen Beschäftigungsprogrammen mit relativ gleichen Tätigkeiten betraut waren. In den Interviews zeigte sich allerdings auch, dass unterschiedliche Verantwortlichkeiten und Aufgabeninhalte von den Teilnehmer_innen nicht als solche wahrgenommen wurden. Als bedenklich wird seitens der Evaluation wahrgenommen, dass zumindest der befragte Personenkreis auf Krankschreibungen und Erholungsphasen verzichtete, da das erzielbare Einkommen fest und in voller Höhe in die Alltagsfinanzierung eingeplant war.

Einige Einsatzstellen erklärten, dass die **Stellenbeschreibungen** in dieser Säule **ausreichend offen formuliert** werden können, so dass Veränderungen in den Tätigkeiten entsprechend der Entwicklung der Teilnehmer_innen problemlos möglich sind. Sie ergänzten, dass sie diesen Spielraum als unabdingbar ansehen, um bei den Teilnehmer_innen Entwicklungspotenziale und Gestaltungsbereitschaft zu wecken und diesen dann auch gerecht werden zu können.

„Und wie empfinden Sie die Enge oder Weite der Stellenbeschreibungen?“

„Wir haben es ziemlich weit gefasst, weil man es doch nicht so genau beschreiben kann im Vorfeld, wenn ich die Kunden noch nicht kenne, die dann tatsächlich in das Projekt einmünden. Aber im Regelfall ist es schon so, [...] wie es das Projekt sagt, [...] es ist eine angeleitete Tätigkeit. Ohne Anleitung geht nichts. Es muss immer ein Anleiter da sein, der schaut, so machen wir das jetzt, so machen wir das. Auch einmal schubsen.“ (ES 13)

Von einigen Einsatzstellen wird die Projektsäule „Gemeinwohlarbeit“ aufgrund der **Trägerpauschale** attraktiver eingeschätzt als die Projektsäule „Soziale Teilhabe“.

Vereinzelt wurde von Einsatzstellen darauf verwiesen, dass für sie eine Projektförderung im Bereich „Gemeinwohlarbeit“ ausgeschlossen ist, weil sie die **fachliche Betreuung**, die sie für die Zielgruppe als notwendig ansehen, aus der Einsatzstelle heraus nicht leisten können.

4.2.3 Praxiserfahrungen mit besonderen Personengruppen

Ältere Teilnehmer_innen

Für arbeitslose Menschen ab 50, spätestens 55 Jahren wird mehrheitlich keine Chance mehr für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt gesehen. Insbesondere für diesen Personenkreis wurde häufig der Wunsch formuliert, dass die Programme und Maßnahmen „bis zum Eintritt in Rente“ laufen sollten.

„Wer mit 50 noch nicht im ersten Arbeitsmarkt ist, kommt später auch nicht mehr rein.“ (ES 6)

Jüngere Teilnehmer_innen

Die Motivierung und Aktivierung jüngerer Langzeitarbeitsloser stellt offenbar eine besondere Herausforderung dar. Mehrere Jobcenter verwiesen darauf, dass einerseits die gesundheitlichen Probleme in dieser Personengruppe massiv sind und andererseits die grundlegende Motivation, sich einer neuen Aufgabe zu stellen, hinter einem großen Angstpotenzial verborgen ist. Zu diesen Ängsten gehören vor allem Versagens- und Berührungängste. Für einen Großteil dieser Gruppe wäre eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt eine größere Herausforderung als für ältere Langzeitarbeitslose, da sie in ihrem Leben noch keinerlei positive Erfahrungen, keine Erfolgserlebnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt vorweisen können. Hier bedarf es viel Zeit und vor allem sozialpädagogische Begleitung, um aus der überwundenen Angst in ein Erfolgserlebnis münden zu können.

Alleinerziehende und jüngere Teilnehmer_innen mit Kindern

Alleinerziehende oder jüngere mit Kindern haben aus Sicht einiger Einsatzstellen eine hohe Erwartungshaltung an Dritte – in Bezug auf Verständnis für ihre Situation, an Unterstützung und Hilfestellungen. Gleichzeitig sei die Erwartung an sich selbst und auch die Fähigkeit, selbst nach Lösungswegen zu suchen, eher gering ausgeprägt.

Menschen mit Suchtproblemen, insbesondere Alkoholismus

Für Menschen mit Suchtproblemen, insbesondere bei Alkoholismus, ist eine regelmäßige Tagesstruktur äußerst wichtig. Die Menschen benötigen starke Anleitung, klare Regeln, an denen sie sich orientieren können und trotz vorkommender Regelverletzungen benötigen sie das nötige Grundvertrauen, wieder kommen zu dürfen. Die Erfahrung, etwas zu schaffen, kann sinnstiftend sein und hat eine starke positive Wirkung.

Umgang mit Mobbing

Einige Teilnehmer_innen berichteten über Mobbing-Erfahrungen – sowohl von Angestellten als auch von Vorgesetzten. In solchen Situationen kommt dem Feingefühl der zuständigen Fallmanager*in ein besonderes Augenmerk zu, da die Tragweite für die betroffene Person von außen oftmals nur unzureichend eingeschätzt werden kann. So berichtete ein Teilnehmer – nach vorherigen Bitten um das Abschalten des Aufnahmegerätes – dass er sehr diskriminierendes Verhalten einer Vorgesetzten in einer Einsatzstelle erfahren hatte und sich in seiner Verzweiflung und Angst an seine zuständige Fallmanagerin wandte und diese ihm zuhörte, Mut machte und ihn in der Situation „gut abholen konnte“. Er betonte ausdrücklich, wie wertvoll es ihm in diesem Moment war, dass er als Mensch gesehen und ernst genommen wurde und mögliche Verhaltenswege und deren Konsequenzen sachlich und zugewandt besprochen wurden.

4.3 Individueller und gesellschaftlicher Mehrwert durch öffentlich geförderte Beschäftigung

In diesem Abschnitt stehen die nicht direkt oder erst in einem sehr langen Zeitfenster messbaren monetären und die nicht-monetären Auswirkungen von öffentlich geförderter Beschäftigung im Mittelpunkt der Betrachtung. Dazu sollen sowohl die bisher ausführlich dargestellten Effekte und Wirkungen auf den individuellen und gesellschaftlichen Mehrwert bezogen als auch die nur schwer oder langfristig messbaren monetären Effekte aufgezeigt werden.

4.3.1 Individueller Mehrwert

Ein individueller Mehrwert stellt einen Mehrwert für eine einzelne Person oder eine Gruppe von Personen dar, die sich durch ein oder mehrere spezifische Merkmale von anderen Personengruppen unterscheiden. Im Rahmen dieser Evaluation konnte die Entstehung eines individuellen Mehrwertes bei folgenden Personen bzw. Personengruppen festgestellt werden:

- bei Teilnehmer_innen,
- bei den Kindern und Familien der Teilnehmer_innen,
- bei den angestellten und ehrenamtlichen Beschäftigten in den Einsatzstellen,
- bei Kund_innen und Zielgruppen der Einsatzstellen,
- bei den Einwohner_innen der betreffenden Regionen.

Die Form oder Art, in der sich ein solcher individueller Mehrwert zeigen kann, ist äußerst verschieden. So kann ein individueller Mehrwert

- ein wachsendes Selbstbewusstsein,
- gestiegene Lebenszufriedenheit,
- das Gefühl von Sicherheit oder Aufgehoben-sein,
- eine zunehmende Gesundung oder Stabilisierung,
- die Erfahrung von Wertschätzung,
- das Gefühl, wahrgenommen zu werden,
- ein Schutz vor Vereinsamung und Isolation,
- eine Zeitersparnis,
- eine Arbeitserleichterung,
- die Erleichterung von Lebenssituationen durch Unterstützung, Beratung, Information oder auch
- eine konkrete Alltagshilfe sein.

4.3.2 Gesellschaftlicher Mehrwert

Beim gesellschaftlichen Mehrwert kann grundsätzlich zwischen drei Formen unterschieden werden: dem lokalen oder kommunalen Mehrwert, dem gesellschaftlichen Mehrwert im übergeordneten Sinn und dem politischen Mehrwert. Dieser ist zum Teil monetär nicht bzw. nur langfristig messbar.

Der **lokale oder kommunale Mehrwert** zeigt sich in den kommunalen Räumen und wirkt vor allem auf zwei Gruppen: auf die Einwohner_innen und die Besucher_innen bzw. die Tourist_innen der Regionen. Zu dieser Form des gesellschaftlichen Mehrwertes gehören unter anderem:

- die Förderung und Sicherung der Vereinsvielfalt,
- die Förderung der Kontinuität der Vereinsarbeit,
- die Sicherstellung und der Ausbau von Bürgerangeboten,
- das Sichtbarmachen von Bevölkerungsgruppen,
- die Verbesserung der Senioren- und Familienfreundlichkeit einer Kommune,
- die Förderung von Tourismus durch die Sicherung und den Ausbau touristischer Angebote sowie
- die Verschönerung von Grün-, Spiel- und Sportplätzen.

Der lokale oder kommunale Mehrwert ist monetär grundsätzlich nur schwer messbar. Messbare Faktoren wären zum Beispiel der Zuzug oder Wegzug von Familien mit Kindern, von Senioren oder potenziellen Familiengründern. Auch Besucherzahlen bei öffentlichen oder touristischen Angeboten und Einrichtungen könnten als Indikator dienen.

Ein kommunaler Mehrwert, der durch die Beschäftigung der Teilnehmer_innen entsteht, liegt in der Erhöhung ihrer Kaufkraft. Diese Form des kommunalen Mehrwertes wirkt einerseits auf die Teilnehmer_innen und ihre Familien selbst, andererseits aber auch auf die Unternehmen in der Kommune, da die Nachfrage nach ihren Leistungen und Angeboten steigt.

Der **gesellschaftliche Mehrwert im übergeordneten Sinn** ist kurzfristig nicht und langfristig nur schwer messbar, obwohl bekannt ist, dass bestimmte Faktoren zu erheblichen Belastungen der staatlichen Haushalte führen. Einer dieser Hauptfaktoren ist (Langzeit-)Arbeitslosigkeit mit ihren gesundheitlichen und generationalen Folgen. Ein gesellschaftlicher Mehrwert im übergeordneten Sinn zeigt sich vor allem in:

- einer Entlastung des Gesundheitssystems durch die nachweislich bessere Gesundheit von erwerbstätigen gegenüber arbeitslosen Menschen,
- einer Entlastung der Sozialkassen durch die Verringerung des Leistungsbezuges nach SGB II,
- einer Entlastung des Bildungssystems durch die Erhöhung von Bildungserfolgen und die Reduzierung von Schulabbrüchen bzw. Schuljahrwiederholungen,
- der Verringerung oder dem Abbau von „vererbter Arbeitslosigkeit“,
- der Milderung von Altersarmut durch Einzahlungen in die Rentenkassen und

- der Milderung von anderen sozialen und psychischen Folgen von Arbeitslosigkeit wie z.B. Vereinsamung und Isolation.

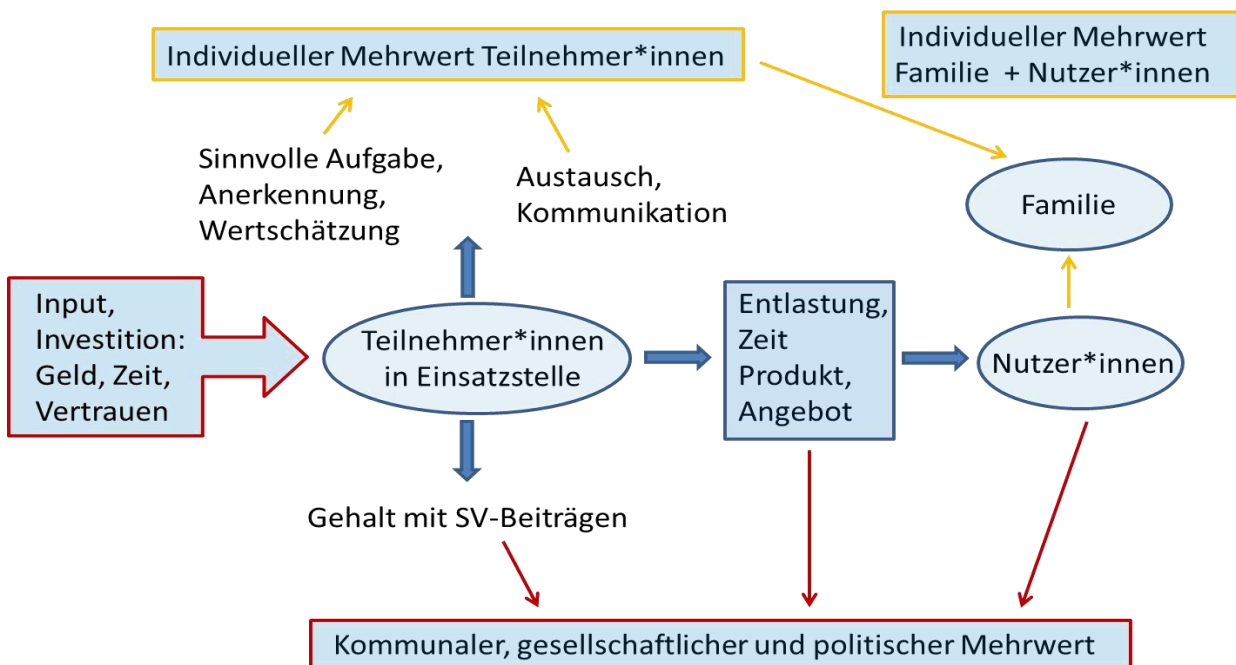
Der kommunale und der gesellschaftliche Mehrwert haben starke Auswirkungen auf das kommunale und gesellschaftliche Miteinander und beeinflussen damit auch das politische Leben in Deutschland. Entstehen für eine hinreichend große Bevölkerungsgruppe individuelle, kommunale und gesellschaftliche Mehrwerte kann auch die Entstehen eines **politischen Mehrwertes** erwartet werden. Ein solcher politischer Mehrwert liegt zum einen im Abbau von Vorurteilen, der Förderung von Vielfalt und Toleranz und kann in der Langzeitperspektive den Zulauf zu politischen Extrema vermindern.

4.3.3 Mehrwertketten

Die Grenzen zwischen individuellem und gesellschaftlichem Mehrwert sind fließend. Individueller Mehrwert stellt sich im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung als Voraussetzung für gesellschaftlichen Mehrwert dar, aus dem heraus wiederum ein individueller Mehrwert für einen anderen Personenkreis entstehen kann. In dieser Folge entstehen Mehrwertketten, die vor allem im lokalen und kommunalen Bereich ihre positiven Wirkungen schon nach kurzer Zeit entfalten.

Die nachfolgende Abbildung soll die den Mehrwertketten zugrunde liegenden Zusammenhänge schemenhaft skizzieren.

Abbildung 21: Individueller und gesellschaftlicher Mehrwert und Mehrwertketten



Quelle: ZSH-eigene Darstellung

Die innerhalb einer öffentlich geförderten Beschäftigung tätigen **Teilnehmer_innen** erhalten einen Input in Form von Einkommen, Zeit und Vertrauen. In den Einsatzstellen erhalten sie eine sinnvolle Aufgabe und Unterstützung bei der Bewältigung oder Umsetzung dieser Aufgabe. Sie erfahren Anerkennung und Wertschätzung hinsichtlich ihrer Person und ihrer Arbeit. Gleichzeitig stellt die Einsatzstelle einen Raum für Austausch und Kommunikation dar. Die ehemals Langzeitarbeitslosen begegnen anderen Menschen und zumeist auch einem anderen Klientel, sie nehmen vielfältige soziale Kontakte auf und erfahren von gleich- oder andersartigen Lebenswegen. Sie lernen so auch andere Erfahrungen im Umgang mit Schwierigkeiten

oder Problemen kennen. Ihr eigener Gestaltungsspielraum wird damit größer und flexibler, ihr Selbstbewusstsein steigt und sie gewinnen Vertrauen in ihre eigenen Fähigkeiten.

„Der Kundenkreis der Einsatzstelle ist vielfältig und im Umgang mit ihnen müssen kulturelle und religiöse Bedürfnisse beachtet werden. Daraus ergeben sich Anforderungen an die Teilnehmer_innen und die Einsatzstelle. Letztlich wird so Alltagstoleranz gefördert und einen Bildungsbeitrag zur Welt-offenheit geleistet.“ (Mitschriftzitat, ES 6)

Aus diesem Gefühl und diesem Erleben heraus, gebraucht und wertgeschätzt zu werden – dem *individuellen Mehrwert der Teilnehmer_innen* - entsteht die Bereitschaft, sich einzubringen, sich etwas zuzutrauen, kreativ zu sein, eigene Ideen zu entwickeln und diese gewinnbringend für andere, für die Kundengruppe der Einsatzstelle, für die Bewohner_innen und Besucher_innen des Ortes, für die Gesellschaft einzusetzen.

„Wissen um bezahlte Arbeit ist ungemein erfüllend.“ (JC 2)

Die Teilnehmer_innen werden belastbarer, fühlen sich sicherer und sind ruhiger im Umgang mit sich und anderen. Durch den damit verbundenen Gewinn an sozialen Kompetenzen und Konfliktfähigkeit entspannen sich vor allem auch die Beziehungen zwischen den Teilnehmer_innen und ihrem sozialen Umfeld. Daraus ergibt sich ein individueller Mehrwert für die Familienmitglieder der Teilnehmer_innen.

Für ihre Arbeit erhalten die Teilnehmer_innen ein Gehalt, von dem Beiträge zur Sozialversicherung abgezogen werden. Damit zahlen sie in die Renten- und Arbeitslosenversicherung ein, was vielen von ihnen sehr wichtig ist. Gleichzeitig steigt ihre Kaufkraft, da das Gehalt über dem Niveau der SGB-II-Leistungen liegt. Dieses Mehr an Geld investieren sie u.a. in ihre Gesundheit und in ihre Kinder.

Daraus wiederum ergibt sich ein *gesellschaftlicher Mehrwert für die Kommunen*, in denen die Teilnehmer_innen mit ihren Familien leben. Aber auch ein *gesellschaftlicher Mehrwert im übergeordneten Sinne* entsteht durch die Verbesserung der gesundheitlichen Parameter der Teilnehmer_innen, durch den mittel- und langfristig sowohl die Kranken- als auch die Sozialkassen entlastet werden.

Mit ihrer Arbeit entlasten die Teilnehmer_innen die angestellten oder ehrenamtlichen Beschäftigten in den Einsatzstellen. Diese gewinnen dadurch Zeit für andere Aufgaben innerhalb der Einsatzstellen, Zeit für sich oder für ihre Kinder und Familien. Dadurch entsteht ein *individueller Mehrwert bei den Beschäftigten der Einsatzstellen und ihren Familien*.

Gleichzeitig schaffen die Teilnehmer_innen mit ihrer Arbeit in den Einsatzstellen ein Produkt oder ein Angebot. Diese richten sich an einen bestimmten Nutzerkreis, zum Beispiel an Einwohner_innen (u. a. Senioren, junge Mütter, Kinder- und Jugendliche, Familien, Flüchtlinge, Einwohner_innen mit besonderen Bedürfnissen), an Tourist_innen oder an Kund_innen.

Insbesondere bei den kommunalen Angeboten für die Einwohner_innen in Form von Begegnungsstätten, Freizeitangeboten, sozialen Tafeln und ähnlichem stehen häufig Austausch, Wertschätzung und Sinnstiftung im Vordergrund. Die Einwohner_innen fühlen sich wahr- und mit ihren Bedürfnissen von ihrer Kommune ernst genommen. Somit führen diese Angebote zu einem *individuellen Mehrwert bei den Nutzer_innen* der Angebote und Produkte der Einsatzstellen.

Begegnungsstätten bieten z.B. attraktive Programme, Bibliotheken und Museen verlängern ihre Öffnungszeiten, Vereine bauen ihre Freizeitangebote aus und fördern so insgesamt das kulturelle und Freizeitleben in den Städten und Gemeinden. Aus diesem Mehrwert heraus können sich weitere gesellschaftliche Mehrwertparameter wie Familienfreundlichkeit und verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Seniorenfreundlichkeit und attraktive Stadt- und Ortsgestaltungen, saubere Spiel-, Sport- und Grünflächen ergeben.

„Die Hälfte der sozialen Angebote gäbe es ohne solche Projekte nicht. [...] Der Landkreis wäre ärmer, wenn es die Vereine [und ihre Angebote] nicht gäbe.“ (JC 3)

„Wenn das alles wegfallen würde, würde es hier viel nicht geben. Die Arbeit wird gebraucht.“ (TN 10)

Gleichzeitig entsteht ein *kommunaler und gesellschaftlicher Mehrwert bei einigen Nutzer*innen*, denn diese Angebote leisten einen wertvollen Beitrag zum Schutz vor Vereinsamung, Isolation und Verwahrlosung und ihren zum Teil kostspieligen gesundheitlichen, Bildungs- und Arbeitsmarktfolgen.

Insbesondere der Bildungs- und Arbeitsmarktbereich profitieren von kommunalen Angeboten für Kinder und Jugendliche, junge Mütter und sozial benachteiligte Familien. Wenn unabhängig vom Einkommen erlebt wird, dass Lernen zum Erfolg führen und Spaß machen kann, dass bei Schwierigkeiten auf Unterstützungsangebote zurückgegriffen werden kann, dann steigt die Bereitschaft, in die eigene Bildung und die der Kinder Zeit und Kraft zu investieren.

Bibliotheken, Begegnungsstätten und Freizeitangeboten kommt hierbei ein wichtiges Potenzial zu. Durch die damit verbundene Vermeidung oder Abmilderung der intergenerationalen Weitergabe von Arbeitslosigkeit entsteht ein kommunaler und gesellschaftlicher Mehrwert mit positiven mittel- und langfristigen Effekten auf die kommunalen Haushalte, die Haushalte von Land und Bund sowie auf die Haushalte des Gesundheits- und Bildungssystems.

„Die Menschen dürfen nicht vergessen werden. Das macht auch fiskalisch Sinn, weil die Folgekosten viel zu hoch sind ... verfestigte Arbeitslosigkeit in den Familien ... das darf nicht passieren.“ (ES 7)

Auch für die *Einsatzstelle* entsteht ein *gesellschaftlicher Mehrwert*. Durch die Arbeit der Teilnehmer_innen werden Angebote und Leistungen der Einsatzstellen aufrechterhalten oder erweitert, die Qualität der Angebote und Leistungen verbessert und damit ein grundsätzlicher Beitrag zur Sicherung und Verbesserung von kommunalen Angeboten erbracht. Die Kontinuität der Vereinsarbeit und die kulturelle Angebotsvielfalt wird sichergestellt.

Letztlich werden bisher im öffentlichen Leben eher „unsichtbare“ Bevölkerungsgruppen wie die langzeitarbeitslosen Teilnehmer_innen, aber auch alleinlebende Senior_innen oder junge Alleinerziehende wieder wahrgenommen. Ihre Fähigkeiten und Leistungspotenziale können anerkannt werden. Dadurch kommt es insgesamt zu einem verbesserten kommunalen Klima, mit einem höheren Maß an Akzeptanz und Toleranz gegenüber diesen Personengruppen.

Zur Verdeutlichung des gesellschaftlichen Mehrwertes in der Öffentlichkeit ist es wichtig, die Leistungen der Teilnehmer_innen bekannt zu machen und öffentlich zu wertschätzen. Hier sehen sich sowohl Einsatzstellen als auch Jobcenter in der Pflicht. Es stellt sich die Frage, wie diese Erfolge nach außen getragen werden können.

„Menschen müssen auch sehen, was sie gemacht haben und welchen Wert dieses für andere hat.“ (JC 2)

„Die Öffentlichkeit muss abgeholt, [...] informiert werden. [...] Es muss unsere Aufgabe werden, die Öffentlichkeit zu informieren [über die Projekte, die Teilnehmer und deren Leistungen], aber nur, wenn es keine Eintagsfliegen sind.“ (ES 11)

Langfristig kann daher durch die beschriebenen Wechselwirkungen auch gesamtgesellschaftlich gesehen ein **politischer Mehrwert** im Sinne einer höheren Toleranz und Akzeptanz erwartet werden.

5 Die Umsetzung des Passiv-Aktiv-Transfers in der Fördersäule „Mehr wert sein – Mehrwert schaffen“

Dem Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) liegt die Idee zugrunde, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Dazu werden Mittel des Bundes und der Kommunen, die sonst für Leistungen zum Lebensunterhalt und für Kosten der Unterkunft verwendet werden würden (passive Mittel), in aktive Mittel, also zur Beschäftigungsförderung im Sinne von Lohnzahlung transferiert. Die verfügbaren Haushaltsmittel des Bundes, der Länder und der Kommunen sollen also effektiver und nachhaltiger für die Ermöglichung einer öffentlich geförderten Beschäftigung eingesetzt werden.

Neben einer somit eher fiskalischen Betrachtung steht hinter dem PAT auch das Ziel, langzeitarbeitslosen Menschen den Weg zur gesellschaftlichen Teilhabe zu ebnet, indem sie sich selbst als aktiven und gestaltenden Akteur (wieder) erleben. Gleichzeitig wird damit der Blick auf mögliche Folgekosten gelenkt, die durch Arbeitslosigkeit entstehen, beispielsweise verursacht durch zunehmende gesundheitliche Probleme, das „Vererben“ von Arbeitslosigkeit auf die nachfolgende Generation und die zunehmende soziale Ausgrenzung dieses Personenkreises von der Teilhabe am öffentlichen und gesellschaftlichen Leben.

Die Finanzierung des Lebensunterhaltes von Personen in Langzeitarbeitslosigkeit oder im Langzeitleistungsbezug nach SGB II wird in erster Linie durch den Bund und die Kommunen geleistet (siehe Tabelle 6).

Tabelle 6: Kostenparameter bei Finanzierung von Arbeitslosigkeit

Finanzierung von Arbeitslosigkeit	Bund	Kommune
Sicherung des Lebensunterhaltes	Regelleistungen nach SGB II (Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach § 20 SGB II)	Kosten der Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II)
	Zuschüsse zur Kranken- und Pflegeversicherung (§ 22 SGB II)	
Versorgung und Unterstützung von Kindern	Bildung und Teilhabe	Kostenübernahme Kinderbetreuung
	Kindergeldzuschuss	Soziale Transferleistungen auf kommunaler Ebene für Familien mit Kindern
Sonstige Kosten	Befreiung von GEZ-Gebühren	Soziale Transferleistungen auf kommunaler Ebene für langzeitarbeitslose Personen

Vordergründiges Ziel im Rahmen des Modellprojektes der ÖGB-Richtlinie „Mehr wert sein – Mehrwert schaffen“ ist es, unter Beteiligung und somit auch in der Verantwortung der betreffenden Kommunen, Jobcenter, Einsatzstellen, einem mit der Umsetzung beauftragten Träger sowie des Landes ein Konstrukt zu schaffen, das unter den aktuellen gesetzlichen Möglichkeiten die Umsetzung der Idee des PAT möglich macht.

Mit dem PAT soll eine Möglichkeit geschaffen werden, eine soziale Stabilisierung durch die Finanzierung von öffentlich geförderter Beschäftigung zu erreichen. Insofern erfolgte im Rahmen der Evaluierung die Untersuchung der Umsetzung in den beiden Modellregionen innerhalb des Landesprogramms.

5.1 Die Finanzierungsstruktur des Thüringer PAT-Modells

Von den kreisfreien Städten und Landkreisen des Freistaates Thüringen haben sich die Landkreise Ilm-Kreis und Altenburger Land dazu entschlossen, die Fördersäule „Mehr wert sein - Mehrwert schaffen“ durchzuführen.

Die Finanzierung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse wird durch insgesamt vier beteiligte Geldgeber sichergestellt: den Bund über das jeweils beteiligte Jobcenter mit 43 Prozent der Kosten, das Land mit 33 Prozent, die Kommune mit 17 Prozent und die Einsatzstellen mit sieben Prozent. Die Teilnehmer_innen erhalten ein Bruttogehalt, welches auf einer maximalen Wochenarbeitszeit von 30 Stunden mit einer Vergütung auf Mindestlohnhöhe basiert. Dem Bruttogehalt wird ein Pauschalsatz von 20,4 Prozent für den Sozialversicherungsanteil des Arbeitgebers zugerechnet. Von der sich so ergebenden Gesamtpersonalkostensumme werden maximal 15 Prozent den Trägern als Overheadkosten bzw. als Pauschale für die Verwaltungsausgaben als zuwendungsfähig angesehen. Damit ergibt sich folgende Gesamtkostenrechnung pro Teilnehmer_in, die sich aufgrund der Erhöhung des Mindestlohnes zum 1. Januar 2017 zwischen den Jahren 2016 und 2017 unterscheidet:

Tabelle 7: Gesamtkostenrechnung pro Teilnehmer_in pro Monat		
	2016	2017
<u>Basiswerte:</u>		
Mindestlohn für eine Arbeitsstunde	8,50 €	8,84 €
Wochen pro Monat	4,3333	4,3333
<u>Kostensumme je Teilnehmer_in pro Monat:</u>		
Bruttogehalt Arbeitnehmer	1.105,00 €	1.149,20 €
SV-Anteil Arbeitgeber (20,4%)	225,42 €	234,44 €
Overheadkosten Träger (15,0%)	199,56 €	207,55 €
Gesamt:	1.529,98 €	1.591,18 €
<u>Finanzierung:</u>		
Bund/Jobcenter: Anteil § 16 SGB II (43%)	657,89 €	684,21 €
Land (33%)	504,89 €	525,09 €
Kommune (17%)	260,10 €	270,50 €
Einsatzstelle (7%)	107,10 €	111,38 €

Insgesamt ergeben sich damit zur Finanzierung für alle 40 Beschäftigten im PAT-Modell im Jahr 2017 monatlich für den Bund über die beiden Jobcenter 27.368 Euro, für das Land Thüringen 21.004 Euro, für die beiden Kommunen 10.820 Euro (Ilm-Kreis: 5.410 Euro; Altenburger Land: 5.410 Euro) und für die Einsatzstellen 4.455 Euro.

5.2 Unterstützungsleistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit

Bei den Unterstützungsleistungen wird zwischen grundsätzlichen und zusätzlichen Unterstützungsleistungen unterschieden. Zu den grundsätzlichen Unterstützungsleistungen zählen diejenigen, die allen Personen in (Langzeit-) Arbeitslosigkeit oder im Leistungsbezug nach SGB II zustehen. Zu den zusätzlichen Leistungen gehören Leistungen, die an bestimmte Voraussetzungen gebunden sind wie der Kinderzuschlag des Bundes an eine sozialversicherungspflichtige, aber für die Sicherung des Lebensunterhaltes der Familie zu gering entlohnte Beschäftigung oder kommunale Leistungen, die sich an die Einwohner_innen der kreisfreien Städte oder Landkreise richten wie zum Beispiel das Sozialticket.

5.2.1 Grundlegende Unterstützungsleistungen und deren Finanzierungsstruktur

Der **Bund**, vertreten durch die Agentur für Arbeit bzw. die Jobcenter, finanziert die Regelleistungen nach SGB II für erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die Zuschüsse zur Kranken- und Pflegeversicherung. Die Höhe dieser Regelleistungen ist vor allem abhängig von Größe und Struktur der Bedarfsgemeinschaft und der Anzahl und dem Alter der in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Kinder.

Darüber hinaus beteiligt sich der Bund über die Bundesbeteiligungsfestlegungsverordnung auf der Grundlage des § 46 SGB II an den kommunalen Kosten für Unterkunft und Heizung sowie für Bildung und Teilhabe. Für das Jahr 2016 lag dieser Beteiligungssatz für das Bundesland Thüringen bei 39,4 Prozent und für das Jahr 2017 liegt er bei 45,9 Prozent.

Im Umkehrschluss tragen die **Kommunen** den überwiegenden Teil der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie für das Bildung-und-Teilhabe-Paket.

Die Kosten für Unterkunft und Heizungen stellen das **grundlegende kommunale Einsparungspotenzial** dar. Eine Reduzierung der Kosten für Bildung und Teilhabe ist aufgrund der besonderen Struktur der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern (Alleinerziehende, beide Erwachsenen im Leistungsbezug) eher nicht zu erwarten.

Damit ergibt sich folgende grundlegende Kosten- und Finanzstruktur zwischen Bund (Jobcenter) und Kommunen im Zusammenhang mit der Sicherung des Lebensunterhaltes von (langzeit-)arbeitslosen Personen oder Personen im Langzeitleistungsbezug nach SGB II:

Tabelle 8: Kosten- und Finanzstruktur zwischen Bund (Jobcenter) und Kommunen

	Bund (Jobcenter)	Kommune
Leistungen zum Lebensunterhalt (LLU)	100,0%	0,0%
Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU)		
2016	39,4%	60,6%
2017	45,9%	54,1%
Kosten für Bildung und Teilhabe (BuT)		
2016	39,4%	60,6%
2017	45,9%	54,1%

5.2.2 Zusätzliche Unterstützungsleistungen und deren Finanzierungsstruktur

Der **Bund** unterstützt geringverdienende Familien mit Kindern mit einem Zuschlag zum Kindergeld von bis zu 170 Euro monatlich (ab 1.1.2017, 2016 bis zu 160 Euro). Dieser Kindergeldzuschlag steht Personen im SGB-II-Leistungsbezug nicht zu. Gelingt es ehemals (langzeit-)arbeitslosen Personen sich mit einer Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt aus dem Leistungsbezug zu lösen, könnten Anspruchsberechtigungen auf den Kindergeldzuschlag entstehen. Dies würde dann einen Kostenpunkt auf Seiten des Bundes darstellen. Aktuell scheint eine solche Entwicklung eher unwahrscheinlich.

Kommunen können eigene Angebote zur Unterstützung langzeitarbeitsloser Personen und ihrer Familien wie das Sozialticket oder vergünstigte Eintrittspreise unterbreiten. Auch die damit verbundenen Kosten sind in einem realitätsnahen PAT-Modell zu berücksichtigen. Einsparungen beim Sozialticket sind dann möglich, wenn die Einkommenshöhe der Personen die regional unterschiedlichen Einkommensgrenzen der gewährten Sozialtickets überschreitet.

Im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme sozialer Unterstützungsangebote ist eine Zunahme der kommunalen Kosten in dem Sinne vorstellbar, dass die bisher langzeitarbeitslosen Personen mit ihren Familien erst durch die Beschäftigung im PAT und die damit verbundenen höheren Einkünfte in die Lage versetzt

werden, bestimmte kulturelle, sportliche oder Freizeitangebote in Anspruch nehmen zu können, da sie erst durch die höheren Einkünfte die mit der Inanspruchnahme verbundenen Begleitkosten bestreiten können.

Leben Kinder mit langzeitarbeitslosen Personen oder mit Personen im Langzeitleistungsbezug zusammen, so werden häufig auch die Kinderbetreuungskosten durch die Träger der örtlichen Jugendhilfe übernommen. Auch diese Kostenübernahmen sind im PAT-Modell zu berücksichtigen, obwohl aktuell davon auszugehen ist, dass die Einkommen der Personen im PAT nicht die Einkommensgrenzen der Kostenübernahme überschreiten werden. Werden teilweise Kostenübernahmen oder Zuschüsse gewährt, sind auch in diesem kommunalen Kostenpunkt Einsparungen möglich.

5.3 Das Modellprojekt „Mehr wert sein - Mehrwert schaffen“ im Ilm-Kreis

5.3.1 Die Projektstruktur

Im Jobcenter Ilm-Kreis begann die Projektumsetzung der Säule „Mehr wert sein – Mehrwert schaffen“ im April 2016 mit der Einstellung von 20 Personen und einer Laufzeit von insgesamt 33 Monaten (bis Ende 2018). Seither ist bis einschließlich Mai 2017 eine Personen ausgeschieden, die daraufhin sofort nachbesetzt wurde. Damit waren zu jeder Zeit 20 Personen im Ilm-Kreis in der Säule Mehrwert beschäftigt.

Unter den Teilnehmer_innen befinden sich somit zehn Frauen und elf Männer (inklusive des ausgeschiedenen Teilnehmers). Fünf Personen (zwei Frauen und drei Männer) leben in einer Bedarfsgemeinschaft mit Kindern und sind alleinerziehend. Weitere fünf Personen leben in Partnerschaft und elf Personen allein.

In der **Gesamtkostenrechnung** im Ilm-Kreis für den Beobachtungszeitraum von April 2016 bis März 2017 (die ersten zwölf Monate) ergeben sich für die 20 Beschäftigten für den Bund Kosten in Höhe von 159.473 Euro, für das Land betragen die Kosten 122.386 Euro, den Landkreis 63.047 Euro und die Einsatzstellen 25.961 Euro.

Tabelle 9: Gesamtkostenrechnung Landkreis Ilm-Kreis (4/2016 bis 3/2017)

	2016	2017	Gesamt
<u>Basiswerte:</u>			
Anzahl Teilnehmer_innen	20	20	
Mindestlohn für eine Arbeitsstunde	8,50 €	8,84 €	
Wochen pro Monat	4,3333	4,3333	
<u>Kostenrechnung pro Monat:</u>			
Kostensumme je Teilnehmer_in pro Monat:	1.529,98 €	1.591,18 €	
Kostensumme alle Teilnehmer_innen pro Monat:	30.599,60 €	31.823,60 €	
<u>Kostenrechnung pro Jahr:</u>			
2016 = 9 Monate; 2017 = 3 Monate	275.396,40 €	95.470,80 €	370.867,20 €
<u>Finanzierung alle Teilnehmer_innen pro Monat:</u>			
Bund/Jobcenter: Anteil § 16 SGB II (43%)	13.157,83 €	13.684,15 €	
Land (33%)	10.097,87 €	10.501,79 €	
Kommune (17%)	5.201,93 €	5.410,01 €	
Einsatzstelle (7%)	2.141,97 €	2.227,65 €	
<u>Finanzierung alle Teilnehmer_innen pro Jahr:</u>			
<i>(2016 = 9 Monate, 2017 = 3 Monate)</i>			
Bund/Jobcenter: Anteil § 16 SGB II (43%)	118.420,47 €	41.052,44 €	159.472,91 €
Land (33%)	90.880,83 €	31.505,36 €	122.386,19 €
Kommune (17%)	46.817,37 €	16.230,04 €	63.047,41 €
Einsatzstelle (7%)	19.277,75 €	6.682,96 €	25.960,71 €

In den Fällen, in denen das Einkommen der Beschäftigten für die eigenständige Absicherung des Lebensunterhaltes und der Unterkunft nicht genügt, können sie weiterhin im Leistungsbezug der Jobcenter verbleiben und zusätzlich ergänzende Leistungen nach dem SGB II erhalten.

5.3.2 Die Kostenentwicklung

Zuerst wird in Abschnitt 5.3.2.1 die Entwicklung der Kosten dargestellt, die unter der Annahme weiterer Langzeitarbeitslosigkeit der 20 Personen entstanden wären, die seit März 2016 beschäftigt sind. Im Abschnitt 5.3.2.2 wird die Anzahl der Personen dargestellt, die trotz Eintritt in das Modellprojekt einer weiteren Unterstützung durch das Jobcenter bedürfen, um anschließend im Abschnitt 5.3.2.3 den Blick auf die damit entstehenden Kosten insgesamt zu lenken. Diese Kosten werden dann im Abschnitt 5.3.2.4 getrennt für Bund und Kommune ausgewiesen und in Relation zur Höhe der Finanzierungsleistungen für das Modellprojekt gesetzt.

5.3.2.1 Die Entwicklung der Kosten bei fortgesetzter Arbeitslosigkeit

Die Vergleichsbasis für das PAT-Modell (Finanzierung von Arbeit) stellt die Weiterführung des Grundzustandes (Finanzierung von Langzeitarbeitslosigkeit) dar. Unter der Annahme, dass der am Modellprojekt beteiligte Personenkreis keinen Zugang auf den ersten Arbeitsmarkt gefunden hätte, werden die Kosten zum Beginn des Modellprojektes (März 2016) als Grundlage genommen. Diese Kosten ergeben für den Beobachtungszeitraum von zwölf Monaten eine Gesamtsumme von 157.284 Euro.

Tabelle 10 Entwicklung der Kosten bei fortgesetzter Arbeitslosigkeit im Ilm-Kreis

	Leistungen zum Lebensunterhalt (LLU)	Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU)	Bildung und Teilhabe	GESAMT (Ohne Bildung und Teilhabe)
Ausgangsmonat: 3/2016	7.565,92 €	5.541,11 €	61,70 €	13.168,73 €
Gesamtkosten für 12 Monate	90.791,04 €	66.493,32 €		157.284,36 €

Gemäß der Finanzierungsstruktur entfallen bei der Finanzierung von Arbeitslosigkeit für den Beobachtungszeitraum von April 2016 bis März 2017 auf den Bund 118.070 Euro und auf die Kommune 39.214 Euro⁸.

Tabelle 11: Finanzierungsstruktur und Kosten bei fortgesetzter Arbeitslosigkeit im Ilm-Kreis

	Bund (Jobcenter)	Kommune
Finanzierungsstruktur der Leistungen zum Lebensunterhalt (LLU)	100,0%	0,0%
Kosten für Leistungen zum Lebensunterhalt (LLU)	90.791,04 €	
Finanzierungsstruktur Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU)		
2016 (9 Monate)	39,4%	60,6%
2017 (3 Monate)	45,9%	54,1%
Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU)		
2016 (9 Monate)	19.648,78 €	30.221,21 €*
2017 (3 Monate)	7.630,11 €	8.993,22 €*
	27.278,89 €	39.214,43 €*
Gesamtkosten	118.069,93 €	39.214,43 €*

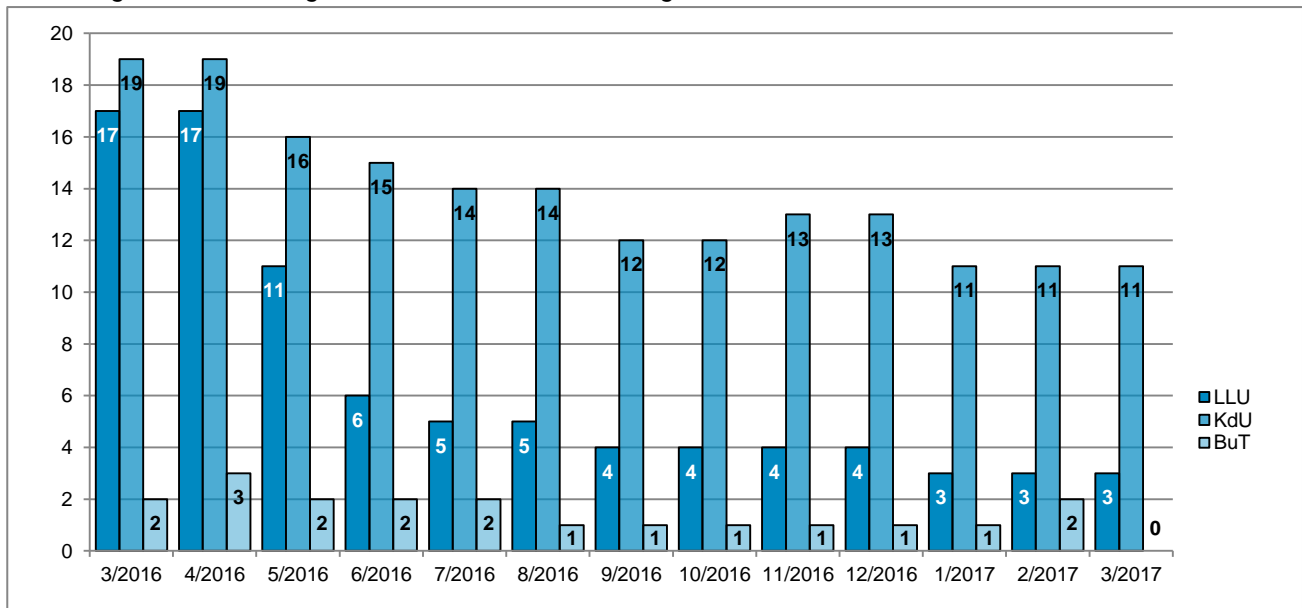
* Anteilig nach Rückerstattung der vom Bund übernommenen Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 46 SGB II.

⁸ Die vom Bund übernommenen Kosten für Unterkunft und Heizung werden den Kommunen gemäß der Verordnung zur Erstattung von Leistungen nach § 7 des Thüringer Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch auf Antrag zurückerstattet.

5.3.2.2 Die Entwicklung der Anzahl der nach SGB II geförderten Personen

Zuerst soll der Blick auf die Anzahl der durch unterstützende Leistungen nach dem SGB II geförderten Personen im IIm-Kreis und deren Veränderung im Verlauf der Evaluierung gerichtet werden. Hierzu gibt nachfolgende Abbildung Aufschluss.

Abbildung 22: Entwicklung der Anzahl der nach SGB II geförderten Personen im IIm-Kreis



Quellen: Zuarbeiten des Jobcenters IIm-Kreis,

LLU = Leistungen zum Lebensunterhalt, KdU = Kosten für Unterkunft und Heizung, BuT = Bildung und Teilhabe

Im März 2016 bekamen 17 Personen Leistungen zum Lebensunterhalt. Ein Jahr später, im März 2017, erhielten nur noch drei Personen Leistungen zum Lebensunterhalt. Bei den Kosten für Unterkunft und Heizung ist die Abnahme der Anzahl der geförderten Personen nicht ganz so stark. Diese verringerte sich von 19 auf elf Personen. Unterstützung aus dem Bereich Bildung und Teilhabe erhielten bzw. erhalten maximal drei Personen (April 2016).

5.3.2.3 Die Entwicklung der Kosten für die nach SGB II geförderten Personen

Mit Tabelle 12 wird die Entwicklung der Kosten im PAT-Modell für die innerhalb des Modellprojekts beschäftigten Personen im Landkreis IIm-Kreis deutlich, die weiterhin im Leistungsbezug nach SGB II verblieben sind. **Insgesamt** zeigt sich eine Reduzierung der monatlichen Kosten von 13.169 Euro auf 2.370 Euro.

Im Bereich „**Leistungen zum Lebensunterhalt**“ sanken die Kosten von 7.566 Euro (März 2016) auf 328 Euro (März 2017). Dies entspricht einer Kostensenkung von rund 96 Prozent, in Summe sind dies 7.238 Euro. Auch die personenbezogene Unterstützung ist deutlich gesunken: Betrug sie im März 2016 durchschnittlich 445 Euro pro Person mit Leistungen zum Lebensunterhalt, sank sie bis zum März 2017 auf 109 Euro.

In der Kostenentwicklung im Rahmen der „**Kosten der Unterkunft und Heizung**“ ist ein Rückgang von 3.499 Euro und damit eine Kostensenkung von 27 Prozent feststellbar. Der Durchschnittswert pro Person lag im März 2016 bei 292 Euro und reduzierte sich bis zum März 2017 auf 186 Euro.

Im Bereich „**Bildung und Teilhabe**“ ist die Analyse der Kosten deutlich schwieriger, weil diese Kosten u.a. in starker Abhängigkeit zu Schulaktivitäten (Klassenfahrten, Projektfahrten) und zur zeitlichen Struktur des

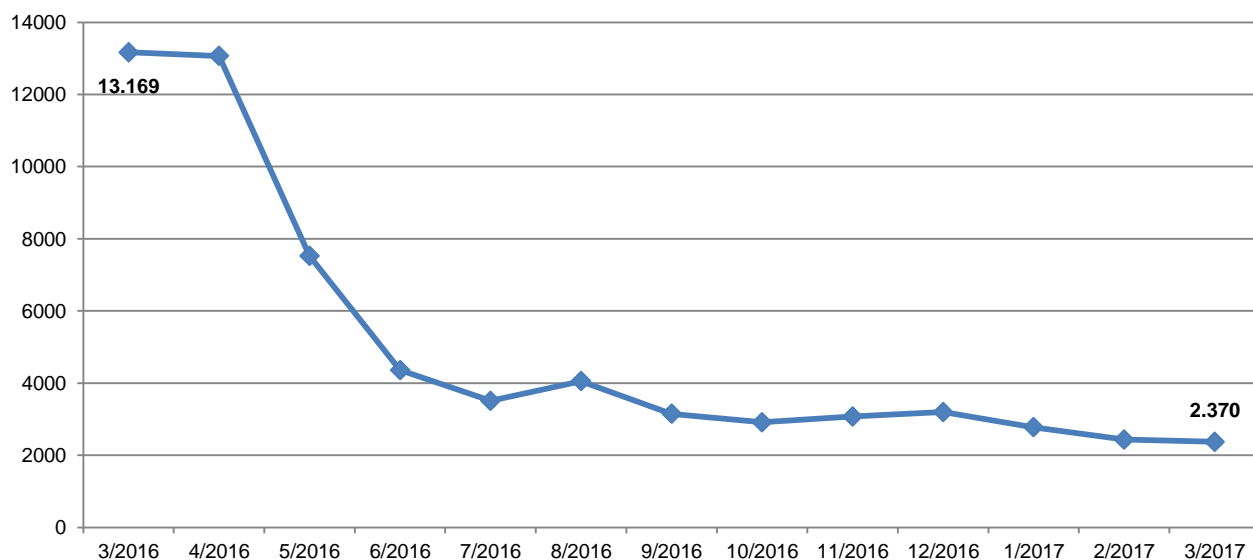
Schuljahres stehen. Hier wäre eine sichere Einschätzung erst im Verlauf eines zweiten Jahres möglich. Aktuell deutet sich eine leichte Verringerung der Kosten an, wenn die Halbjahreskosten gegenübergestellt werden. So entstanden in den ersten sechs Monaten (April bis September 2016) Kosten in Höhe von 527 Euro und im zweiten Halbjahr (Oktober 2016 bis März 2017) Kosten in Höhe von 214 Euro. Aufgrund der Unsicherheit der Kostenentwicklung und der Kostenschätzung im Bereich Bildung und Teilhabe werden diese aus dem aktuellen PAT-Modell herausgenommen. In einem Langfristmodell über mehrere Jahre ist aber der Einbezug der Kosten für Bildung und Teilhabe für eine realitätsnahe Bewertung unabdingbar.

Tabelle 12: Entwicklung der Kosten der nach SGB II geförderten Personen im PAT im Ilm-Kreis

	Leistungen zum Lebensunterhalt (LLU)	Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU)	Bildung und Teilhabe	GESAMT (Ohne Bildung und Teilhabe)
3/2016	7.565,92 €	5.541,11 €	61,70 €	13.107,03
Beobachtungszeitraum:				
4/2016	7.500,47 €	5.413,47 €	152,20 €	12.913,94 €
5/2016	3.287,40 €	4.181,31 €	56,10 €	7.468,71 €
6/2016	1.089,39 €	3.206,16 €	61,70 €	4.295,55 €
7/2016	565,81 €	2.909,68 €	32,50 €	3.475,49 €
8/2016	910,32 €	2.967,10 €	173,60 €	3.877,42 €
9/2016	502,83 €	2.595,76 €	50,40 €	3.098,59 €
10/2016	502,83 €	2.387,76 €	22,40 €	2.890,59 €
11/2016	502,83 €	2.520,84 €	49,00 €	3.023,67 €
12/2016	509,16 €	2.651,94 €	35,00 €	3.161,10 €
1/2017	391,33 €	2.335,47 €	47,20 €	2.726,80 €
2/2017	327,90 €	2.044,21 €	60,00 €	2.372,11 €
3/2017	327,90 €	2.041,97 €	0,00 €	2.369,87 €
Gesamt:	16.418,17 €	35.255,67 €	740,10 €	51.673,84 €

Mit Abbildung 23 ist zu erkennen, dass die Kosten in den ersten vier Monaten am stärksten gesunken sind. Die weitergehende Kostenersparnis vollzog sich in kleineren Schritten, ist aber offensichtlich noch nicht abgeschlossen.

Abbildung 23: Entwicklung der Gesamtausgaben des Jobcenters Ilm-Kreis zur Unterstützung der Personen im Projekt „Mehr wert sein - Mehrwert schaffen“



Die **Gesamtersparnis** an Kosten im Landkreis IIm-Kreis ergibt sich aus der monatlichen Reduzierung der Ausgaben für die Teilnehmer_innen im Vergleich zum März 2016. Unter der Annahme, dass ohne das Modellprojekt alle beteiligten Personen im bisherigen Leistungsbezug (Leistungen zum Lebensunterhalt und Kosten für Unterkunft und Heizung) geblieben wären, hätte das Jobcenter von April 2016 bis März 2017 monatlich die gleichen Kosten wie im März 2016, nämlich 13.107 Euro. Dies entspräche einer Gesamtsumme von 157.284 Euro für zwölf Monate. Demgegenüber stehen echte Kosten im Leistungsbezug nach SGB II von 51.674 Euro (April 2016 bis März 2017). Daraus ergibt sich eine Gesamtersparnis von 105.610 Euro, was einer Kostenreduzierung für den Zeitraum von April 2016 bis März 2017 von 67 Prozent für Leistungen nach SGB II entspricht.

5.3.2.4 Die Fiskalische Gesamtrechnung

Mit der Zusammenführung der Kosten zur Umsetzung des PAT-Modells und der Kosten, die aus dem Verbleib einiger Personen im Leistungsbezug nach SGB II entstehen, ist eine Gesamtaufrechnung der Kosten und ihre Gegenüberstellung zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit aufgrund der in der ÖGB-Richtlinie gewählten Form der Finanzierung möglich.

Table 13: Fiskalische Gesamtrechnung des PAT-Modells im IIm-Kreis (4/2016 bis 3/2017)

	Bund (JC)	Kommune	Gesamt
Finanzierung von Arbeitslosigkeit:			
Kosten für Leistungen zum Lebensunterhalt (LLU)	90.791,04 €	0,00 €	
Kosten für Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU)	27.278,89 €	39.214,43 €*	
Gesamt:	118.069,93 €	39.124,43 €*	157.284,36 €
Finanzierung von Arbeit:			
Beschäftigungskosten*	159.472,91 €	63.047,41 €	
SGB-II-Kosten (Aufstockung): LLU	16.418,17 €	0,00 €	
SGB-II-Kosten (Aufstockung): KdU 2016	11.360,60 €	17.473,42 €**	
SGB-II-Kosten (Aufstockung): KdU 2017	2.947,54 €	3.474,11 €**	
Gesamtkosten	190.199,22 €	83.994,94 €	274.194,16 €

* Siehe auch Tabelle 9

** Anteilig nach Rückerstattung der vom Bund übernommenen Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 46 SGB II.

Die alleinige Gegenüberstellung der finanziellen Inputs in die Finanzierung von Arbeitslosigkeit bzw. Arbeit offenbart nicht überraschend⁹, dass mit der Finanzierung von Arbeit höhere Kosten entstehen als mit der Finanzierung von Arbeitslosigkeit. Werden die Kosten zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit mit den Kosten zur Finanzierung von Arbeit in Bezug gesetzt, scheinen außerdem die Kommunen ein größeres Input zu leisten als der Bund. So liegen die Kosten zur Finanzierung von Arbeit bei den bundesfinanzierten Kosten um 68 Prozent und bei den kommunalfinanzierten Kosten um 123 Prozent über den Kosten zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit. Demgegenüber steht allerdings auch, dass eine Vielzahl der Abmilderung der Folgen von (Langzeit-) Arbeitslosigkeit und der Verbesserung der Teilhabe am öffentlichen und beruflichen Leben der Einwohner_innen vor allem und zuerst auf kommunaler Ebene zu erwarten sind und sichtbar werden.

Diese ausschließlich fiskalische Betrachtung ist jedoch aktuell auf die reine Gegenüberstellung des Input bei der Finanzierung von Arbeitslosigkeit bzw. Arbeit beschränkt und wird damit der Realität nicht gerecht. Sie bezieht weder den durch die Arbeit geschaffenen Wert in den Einsatzstellen, den damit sich ergebenden und darüber hinausgehenden kommunalen (und gesellschaftlichen) Mehrwert, die Erhöhung der Kaufkraft der Beschäftigten noch den entstehenden individuellen Mehrwert bei sämtlichen beteiligten Personengruppen ein (Beschäftigte, Kolleg_innen, Kund_innen, Partner_innen und Kinder (siehe hierzu Kapitel 4.3).

⁹ Wenn es anders wäre, bräuhete man weder das PAT-Modell und seine Evaluation noch hätte die Finanzierung von Arbeitslosigkeit eine solche Bedeutung gewonnen.

Um auch diese Effekte messen und in monetäre Größen umrechnen zu können, bedarf es allerdings einer deutlich längeren Beobachtungszeit und des Vergleichs mit Regionen, die den PAT nicht umsetzen.

Die schon in Kapitel 4 dargestellten Folgewirkungen von Arbeitslosigkeit, die Effekte einer gestiegenen Kaufkraft und der durch die Arbeit geschaffene Wert zeigen sich vor allem in den Kommunen. Um abschätzen zu können, ob der kommunale Anteil am PAT-Modell daraufhin angemessen ist, sollte in einer Langzeitevaluation ermittelt werden.

5.4 Das Modellprojekt „Mehr wert sein - Mehrwert schaffen“ im Altenburger Land

5.4.1 Die Projektstruktur

Das Modellprojekt im Landkreis Altenburger Land begann im Januar 2017 und endet im Dezember 2019. Es umfasst damit einen Zeitraum von 36 Monaten. Es startete mit der Einstellung von 18 Personen. Zwei Plätze wurden im Februar 2017 besetzt. Einer Person wurde in der Probezeit gekündigt, da von ihr die Erfüllung der Verbindlichkeiten, die sich mit einer vertraglich geregelten, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ergeben, nicht erbracht werden konnten. Dieser Arbeitsplatz wurde zum folgenden Monatsbeginn nachbesetzt. Unter den insgesamt 21 Teilnehmer_innen sind zwölf Frauen und acht Männer. Acht Personen leben allein, sechs Personen in Bedarfsgemeinschaften mit zwei Personen und vier Personen in Bedarfsgemeinschaften mit drei Personen.¹⁰

Tabelle 14: Gesamtkostenrechnung Landkreis Altenburger Land (2/2017 bis 4/2017)

2017	
<u>Basiswerte:</u>	
Anzahl Teilnehmer_innen	20
Mindestlohn für eine Arbeitsstunde	8,84 €
Wochen pro Monat	4,3333
<u>Kostenrechnung pro Monat:</u>	
Kostensumme je Teilnehmer_in pro Monat:	1.591,18 €
Kostensumme alle Teilnehmer_innen pro Monat:	31.823,60 €
<u>Kostenrechnung Beobachtungszeitraum (1/2017 bis 4/2017):</u>	
127.294,40 €	
<u>Kostenrechnung pro Jahr:</u>	
3814.883,20 €	
<u>Finanzierung alle Teilnehmer_innen pro Monat:</u>	
Bund/Jobcenter: Anteil § 16 SGB II (43%)	13.684,20 €
Land (33%)	10.501,80 €
Kommune (17%)	5.410,00 €
Einsatzstelle (7%)	2.227,60 €
<u>Finanzierung alle Teilnehmer_innen im Beobachtungszeitraum (4 Monate):</u>	
Bund/Jobcenter: Anteil § 16 SGB II (43%)	54.736,80 €
Land (33%)	42.007,20 €
Kommune (17%)	21.640,00 €
Einsatzstelle (7%)	8.910,40 €
<u>Finanzierung alle Teilnehmer_innen pro Jahr:</u>	
Bund/Jobcenter: Anteil § 16 SGB II (43%)	16.4210,40 €
Land (33%)	12.6021,60 €
Kommune (17%)	64.920,00 €
Einsatzstelle (7%)	26.731,20 €

¹⁰ Bei zwei Personen ist die Haushaltsform nicht bekannt.

In der **Gesamtkostenrechnung** im Altenburger Land betragen die Kosten für alle 20 Beschäftigungsplätze von Januar bis April 2017 für den Bund 54.737 Euro, für das Land 42.007 Euro, den Landkreis 21.640 Euro und die Einsatzstellen 8.910 Euro.

5.4.2 Die Kostenentwicklung

5.4.2.1 Die Entwicklung der Kosten bei fortgesetzter Arbeitslosigkeit

Wie schon dargestellt (u.a. im Abschnitt 6.3), bildet die Entwicklung der Kosten unter der Annahme einer weiteren (Langzeit-) Arbeitslosigkeit die Basis des Vergleiches im PAT-Modell. Unter der Annahme, dass ohne das Modellprojekt alle beteiligten Personen im Leistungsbezug (Leistungen zum Lebensunterhalt, Kosten der Unterkunft und Heizung) geblieben wären und keinen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt gefunden hätten, wären von Februar 2017 bis April 2017 monatlich die gleichen Kosten wie im Januar 2017, nämlich 11.674 Euro pro Monat, entstanden. Dies entspräche eine Gesamtsumme von 46.696 Euro für die ersten vier Monate.

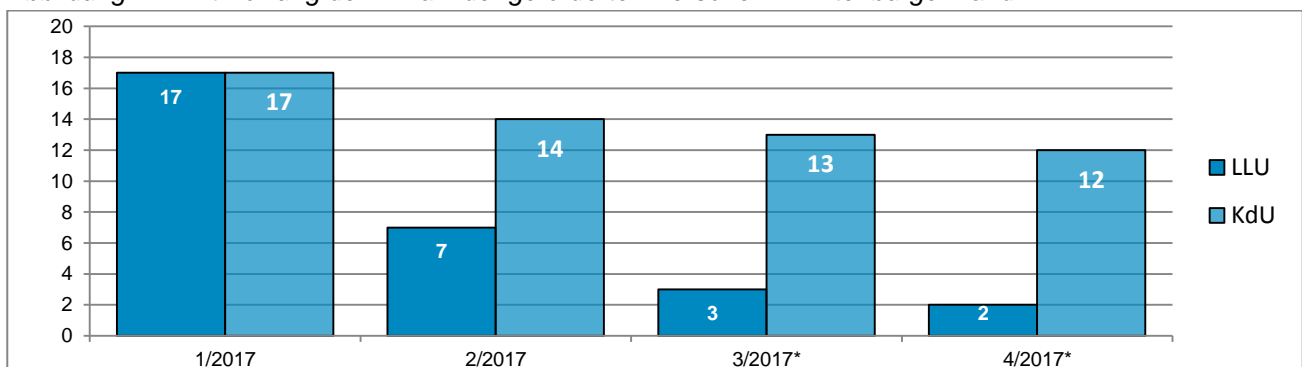
Tabelle 15: Entwicklung der Kosten bei fortgesetzter Arbeitslosigkeit im Altenburger Land

	Leistungen zum Lebensunterhalt (LLU)	Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU)	Bildung und Teilhabe	GESAMT
Ausgangsmonat: 1/2017	7.037,45 €	4.636,64 €	0,00 €	11.674,09 €
Gesamtkosten für 4 Monate	28.149,80 €	18.546,56 €	0,00 €	46.696,36 €

5.4.2.2 Die Entwicklung der Anzahl der nach SGB II geförderten Personen

Auch für das Altenburger Land wird der Blick zuerst auf die Entwicklung der Anzahl der geförderten Personen gelenkt: Im Januar 2017 erhielten 17 Personen Leistungen zum Lebensunterhalt. Vier Monate später, im April 2017, betraf dies nur noch zwei Personen. 17 Personen erhielten im Januar 2017 Unterstützung für die Kosten der Unterkunft und Heizung. Vier Monate später, im April 2017, ergibt sich dieser Anspruch noch für zwölf Personen. Keine Person bzw. Bedarfsgemeinschaft erhielt oder erhält Leistungen aus dem Paket Bildung und Teilhabe. Ebenso bekam keine einzige Person bzw. Bedarfsgemeinschaft Wohngeld.

Abbildung 24: Entwicklung der Anzahl der geförderten Personen im Altenburger Land



Quelle: Zuarbeiten des Jobcenters Altenburger Land

LLU = Leistungen zum Lebensunterhalt, KdU = Kosten für Unterkunft und Heizung, BuT = Bildung und Teilhabe

* Für eine Person bzw. Bedarfsgemeinschaft konnte aufgrund fehlender Unterlagen die Unterstützungsleistung noch nicht vollständig berechnet werden.

5.4.2.3 Die Entwicklung der Kosten für die nach SGB II geförderten Personen

Tabelle 16 verdeutlicht die Entwicklung der Kosten im PAT-Modell für die Personen aus dem Altenburger Land, die trotz Beschäftigung im Modellprojekt im Leistungsbezug nach SGB II verblieben sind.

Tabelle 16: Entwicklung der Kosten der nach SGB II geförderten Personen im Altenburger Land

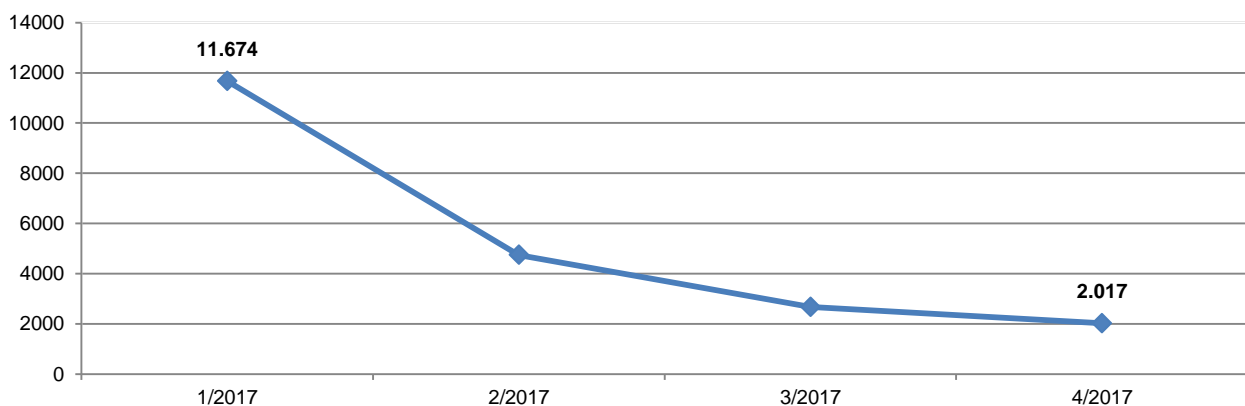
	Leistungen zum Lebensunterhalt (LLU)	Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU)	Bildung und Teilhabe (BuT)	GESAMT
Referenzmonat 1/2017	7.037,45 €	4.636,64 €	0,00 €	11.674,09 €
2/2017	2.104,05 €	2.639,90 €	0,00 €	4.743,95 €
3/2017	631,38 €	2.036,53 €	0,00 €	2.667,91 €
4/2017	328,94 €	1.687,81 €	0,00 €	2.016,75 €
Gesamt (mit Referenzmonat):	10.101,82 €	11.000,88 €	0,00 €	21.102,70 €
Gesamt (ohne Referenzmonat):	3.064,37 €	6.364,24 €	0,00 €	9.428,61 €

Wie schon im Ilm-Kreis wird auch im Altenburger Land insgesamt eine deutliche Kostenreduzierung der Leistungen nach SGB II von 11.674 Euro (Januar 2017) auf 2.107 Euro (April 2017) sichtbar.

Im Bereich Leistungen zum Lebensunterhalt sanken die Kosten von 7.037 Euro (Januar 2017) auf 329 Euro (April 2017) und beinhalten damit eine Reduzierung der Kosten von 95 Prozent bzw. 6.709 Euro. Die personenbezogene Unterstützung ist deutlich gesunken: Betrug sie im Januar 2017 durchschnittlich 414 Euro pro Person mit Leistungen zum Lebensunterhalt, sank sie bis zum April 2017 auf 164 Euro. Im Rahmen der *Kosten der Unterkunft und Heizung* kann ein Rückgang von insgesamt 2.949 Euro bzw. 64 Prozent festgestellt werden. Der Durchschnittswert pro Person mit Unterstützung für die Kosten der Unterkunft und Heizung ist von 273 Euro (Januar 2017) auf 141 Euro (April 2017) gesunken.

Unter der Annahme, dass sich die Entwicklung der Kosten des Jobcenters im Altenburger Land ähnlich verhält wie beim Jobcenter im Ilm-Kreis, ist für das Altenburger Land mit einer weiteren Kostenreduzierung zu rechnen.

Abbildung 25: Entwicklung der Gesamtausgaben des Jobcenters Altenburger Land zur Unterstützung der Personen im Projekt „Mehr wert sein - Mehrwert schaffen“



Die **Gesamtersparnis der Kosten im Altenburger Land** summiert sich aus der monatlichen Reduzierung der Ausgaben für die Teilnehmer_innen im Vergleich zum Januar 2017. Unter der Annahme, dass ohne das Projekt „Mehr wert sein – Mehrwert schaffen“ alle beteiligten Personen im Leistungsbezug (Leistungen zum Lebensunterhalt sowie Kosten der Unterkunft und Heizung) geblieben wären, würden die gleichen Kosten wie im Januar 2017 für diese beiden Parameter, nämlich 11.674 Euro, entstehen. Dies ergäbe eine Gesamtsumme von 46.696 Euro für die ersten vier Monate.

Dem stehen die tatsächlichen Kosten durch den Leistungsbezug nach SGB II in Höhe von 21.102,70 Euro für die Zeit von Januar bis April 2017 gegenüber. Wird der Referenzmonat Januar 2017 aus der Berechnung heraus genommen, ergeben sich Kosten für den Verbleib im Leistungsbezug nach SGB II in Höhe von 9.429 Euro. Daraus ergibt sich eine Gesamtersparnis von 25.594 Euro.

5.4.2.4 Fiskalische Gesamtrechnung

Auch für das Altenburger Land ist mit der Zusammenführung der Kosten für die Finanzierung von Arbeit (PAT-Modell) und der Kosten durch den Verbleib einiger der Beschäftigten im Leistungsbezug nach SGB II eine Gesamtaufrechnung der Kosten und ihre Gegenüberstellung zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit möglich.

Wie für den Ilm-Kreis wird auch im Altenburger Land ersichtlich, dass die Finanzierung von Arbeit in ihrer rein fiskalischen Berechnung teurer ist als die Finanzierung von Arbeitslosigkeit. Dieses nicht unerwartete Ergebnis stellt sich für das Altenburger Land aktuell noch kostenintensiver dar, da das Projekt im Januar 2017 begann und somit für den Monat Januar noch der volle Leistungsbezug miteinberechnet werden musste. Im Verlauf des Jahres kann in der Summierung der Kosten eine weitere Kostenersparnis mit der Finanzierung von Arbeit erwartet werden.

Tabelle 17: Fiskalische Gesamtrechnung des PAT-Modells im Altenburger Land (Januar-April 2017)

	Bund (Jobcenter)	Kommune	Gesamt
Finanzierung von Arbeitslosigkeit:			
Kosten für Leistungen zum Lebensunterhalt (LLU)	28.149,80 €	0,00 €	
Kosten für Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU)	8.512,87€	10.033,69 €*	
Gesamt:	36.662,67 €	10.033,69 €*	46.696,36 €
Finanzierung von Arbeit (einschließlich Referenzmonat Januar 2017):			
Beschäftigungskosten*	54.736,80 €	21.640,00 €	
SGB-II-Kosten (Aufstockung): LLU	10.101,82 €	0,00 €	
SGB-II-Kosten (Aufstockung): KdU 2017	5.049,40 €	5.951,48 €**	
Gesamtkosten	69.888,02 €	27.591,48 €	97.479,50 €

* Siehe auch Tabelle 14

** Anteilig nach Rückerstattung der vom Bund übernommenen Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 46 SGB II.

Doch wie bereits innerhalb der Darstellung zur Modellumsetzung im Ilm-Kreis wird eine ausschließlich fiskalische Berechnung dem PAT-Modell und seinen Wirkungen nicht gerecht. Insbesondere die sozialen, stabilisierenden und gesundheitsfördernden Effekte auf die Teilnehmer_innen und ihre Familien, die lokalen und kommunalen Effekte sowie die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Finanzierung von Arbeit statt von Arbeitslosigkeit bedürfen einer besonderen Beachtung und sind in diesem Evaluationsbericht insbesondere in den Abschnitten des Kapitels 4 ausführlich beschrieben.

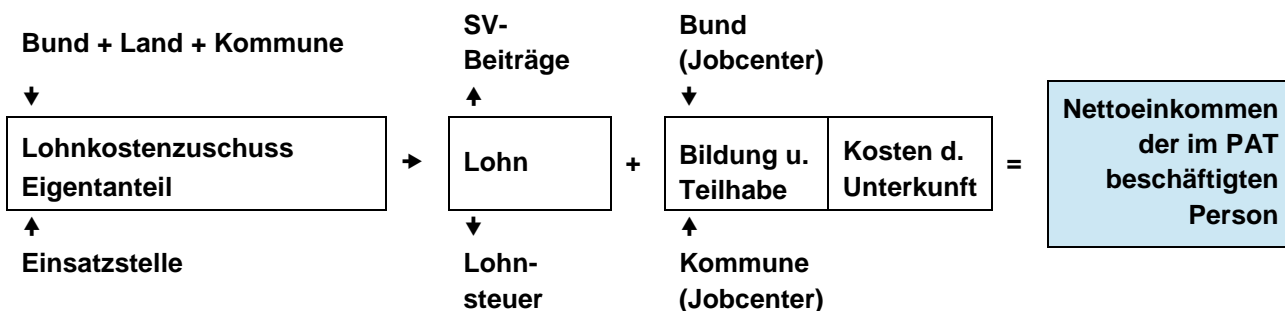
5.5 Der „Kreislauf“ im PAT-Modell

Im PAT-Modell werden passive Leistungen in aktive Leistungen transferiert. Gleichzeitig erfolgt jedoch ein Rückfluss der investierten Finanzleistungen in den kommunalen sowie in den Landes- und Bundeshaushalt. Dieser wird realisiert durch:

- Abgaben und Steuern,
- anfallende Beiträge zur Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung, sowie
- einen erhöhten Konsum

Die nachfolgende Abbildung stellt schematisch den daraufhin angenommenen Finanzkreislauf der innerhalb der ÖGB-Richtlinie umgesetzten PAT-Modelle dar.

Abbildung 26: Finanzkreislauf im PAT-Modell bezüglich des Nettoeinkommens der Beschäftigten



Für eine fiskalische Berechnung des PAT müssen daher verschiedene Kosten- und Einsparungsparameter auf Bundes- und kommunaler Ebene bekannt sein. Diese sind in Tabelle 18 zusammengefasst.

Tabelle 18: Kosten- und Einsparungsparameter des PAT		
	Kosten	Einsparungen
Finanzierung von Arbeit	Lohnkostenzuschuss Leistungen zum Lebensunterhalt (LLU, Aufstockung)	Bezogene Regelleistungen
Sicherung des Lebensunterhaltes	Kosten für die Unterkunft und Heizung Wohngeld Bildung und Teilhabe Integration und Qualifikation Übernahme/Vergünstigung Kinderbetreuung	
Sonstige Kosten	Verwaltungskosten im Jobcenter und Kommune GEZ Hilfen zur Erziehung	

Auf der Seite der Einsparungen sind vor allem die bezogenen Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes in der Zeit der Arbeitslosigkeit zu nennen. Auf der Kostenseite der Lohnkostenzuschuss, der für die gemeinwohlorientierte, öffentliche Beschäftigung gewährt wird.

Einige Parameter erscheinen jedoch sowohl bei der Berechnung der Kosten wie auch bei der Betrachtung der Einsparungen. Dies trifft zum Beispiel zu auf die Kosten der Unterkunft und Heizung oder Wohngeld, Unterstützungsleistungen aus dem Paket Bildung und Teilhabe, Kosten für die Integration und Qualifikation sowie die Leistungen zur Finanzierung der Kinderbetreuung. Als weitere Parameter sind die Verwaltungskosten der Jobcenter und der Kommunen, Hilfen zur Erziehung sowie die GEZ-Gebühr zu nennen. Auch bei diesen Faktoren kann nicht von einer vollständigen Einsparung ausgegangen werden, wohl aber scheint eine Senkung der Kosten möglich.

Aktuell verweisen sowohl die Ergebnisse dieser Evaluation als auch andere Studien und Untersuchungen (Knuth 2015) darauf, dass bei diesen Faktoren keine vollständige Loslösung aller Teilnehmer_innen von staatlichen oder kommunalen Unterstützungsleistungen erreicht werden kann, wohl aber kann von einer deutlichen Reduzierungen der Leistungen nach SGB II ausgegangen werden, wie auch die ersten Ergebnisse im Abschnitt 6 unterstreichen.

Für eine abschließende, alle Parameter umfassende Evaluation ist ein längerer Zeitraum als der dieser Evaluation zugrundeliegende Beobachtungszeitraum notwendig. Gleichzeitig bedarf es für eine vergleichende Betrachtung den Einbezug von Kontrollgruppen, um reale Bedingungen und Entwicklungen der Teilnehmer_innen, Markteffekte und -dynamiken sowie regionale Einflüsse abbilden und in ihrer Wirkung auf die Zielgruppe abschätzen zu können.

Die hier vorliegende Evaluation verweist jedoch bereits nach einem verhältnismäßig kurzen Zeitraum auf deutliche Kosteneinsparungen im Bereich der Leistungen nach dem SGB II, auf die vollständige Loslösung einiger Teilnehmer_innen aus dem Leistungsbezug und damit auf eine aktive und selbstbestimmte Gestaltung ihres Lebens. Dem sind weiterhin eine Vielzahl von individuellen und gesellschaftlichen Mehrwerteffekten zuzurechnen, die monetär nicht, nur schwer oder nur über einen längeren Zeitraum messbar sind.

5.6 Bekanntheit und Nutzung unterstützender Angebote für langzeitarbeitslose Personen und ihre Familien

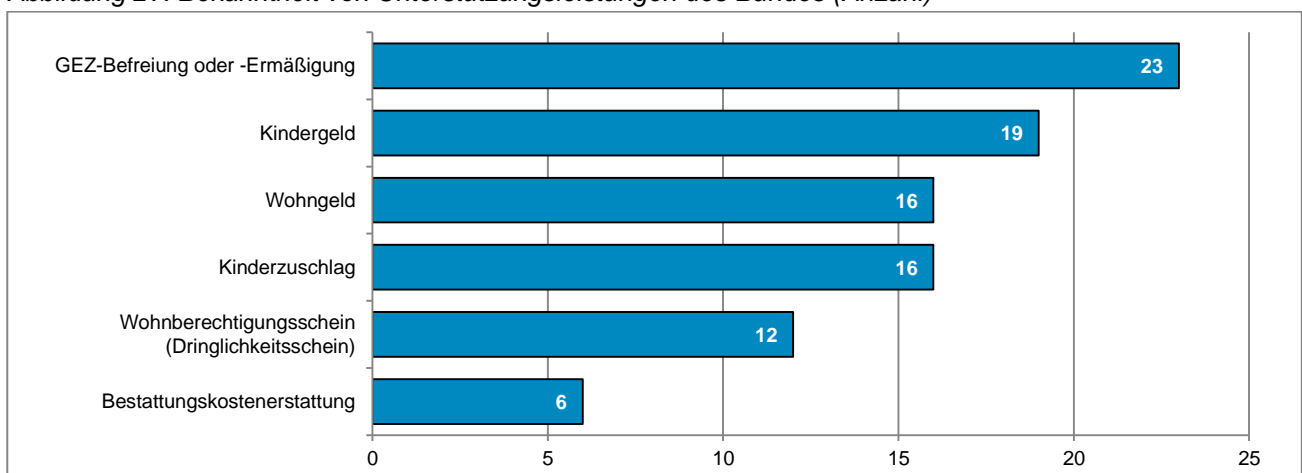
Neben den qualitativen Interviews mit Teilnehmer_innen wurde eine schriftliche Kurzbefragung unter den Teilnehmer_innen des Modellprojekts durchgeführt. Unter den 25 Personen, die sich daran beteiligt haben, waren 19 Frauen (76 Prozent) und sechs Männer. Damit haben sich Frauen deutlich stärker als es ihrem Anteil unter den Teilnehmer_innen entspricht (54 Prozent), an der Befragung beteiligt. Sieben Personen leben mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt, fünf von ihnen sind alleinerziehend (ein Mann und vier Frauen). Sechs Personen leben in einer Partnerschaft und 19 sind alleinlebend.

5.6.1 Bekanntheit und Nutzung unterstützender Angebote des Bundes

Zuerst wurden **allgemeine Unterstützungsangebote des Bundes** in Bezug auf ihre Bekanntheit und Inanspruchnahme erfragt.

Von den 25 Personen, die sich an der Kurzbefragung beteiligten, gaben 23 Personen an, die GEZ-Befreiung oder -Ermäßigung zu kennen. Diese ist damit das bekannteste Unterstützungsangebot. 19 Personen waren das Kindergeld und jeweils 16 Personen Wohngeld und Kinderzuschlag bekannt. Andersherum betrachtet heißt dies aber auch, dass neun der 25 befragten Personen Wohngeld als Unterstützungsmöglichkeit nicht kennen – ein eher unerwartetes Ergebnis.

Abbildung 27: Bekanntheit von Unterstützungsleistungen des Bundes (Anzahl)

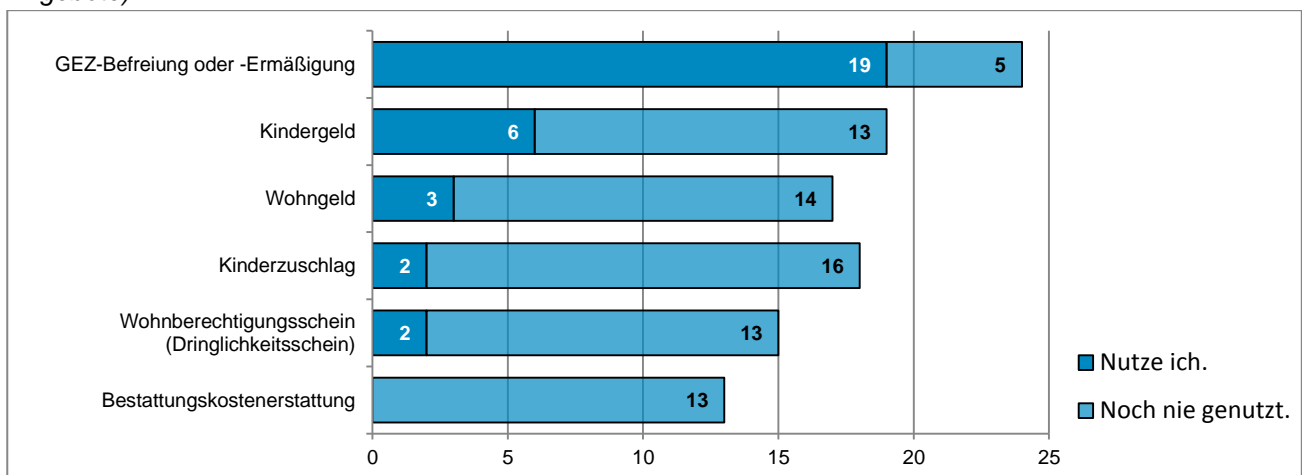


Die Frage nach der Nutzung von Unterstützungsangeboten des Bundes wurde nur an diejenigen gerichtet, die auch angegeben hatten, das entsprechende Angebot zu kennen.

Auch bei den genutzten Angeboten erreicht die GEZ-Befreiung oder -Ermäßigung die höchsten Nennungen. 19 der an der Befragung teilgenommenen Personen gaben an, diese zu nutzen, fünf weitere Personen verneinten dies.

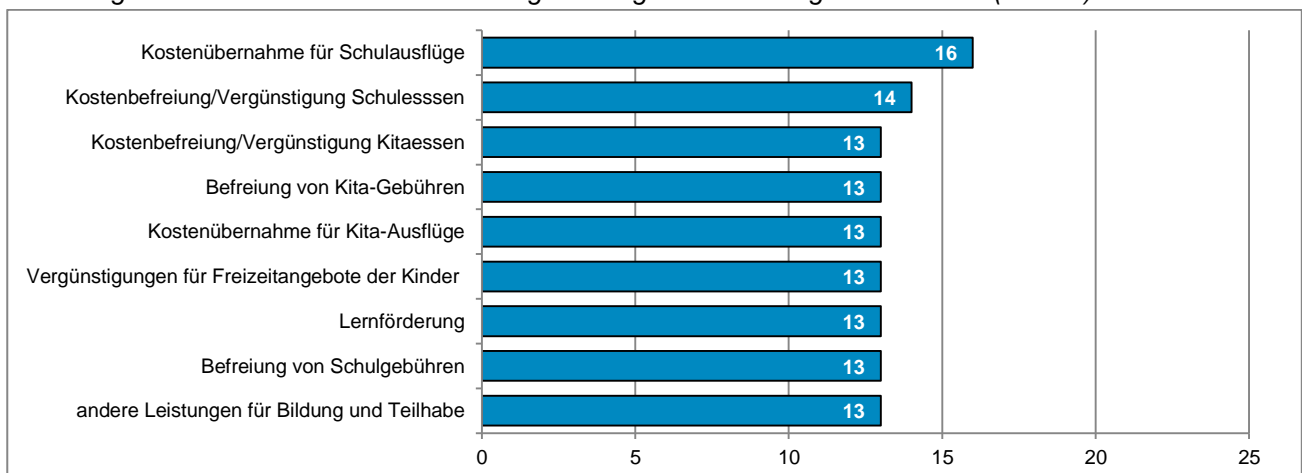
Kindergeld und Kinderzuschlag sind Leistungen, die an das Zusammenleben mit (minderjährigen) Kindern gebunden sind. Da der größte Teil der Befragten allein lebt, verwundert die geringe Inanspruchnahme dieser Unterstützungsleistungen nicht. Wohl aber erstaunt die geringe Inanspruchnahme von Wohngeld. Nur drei Personen gaben an, Wohngeld in Anspruch zu nehmen, weitere 14 Personen verweisen darauf, Wohngeld noch nie erhalten zu haben.

Abbildung 28: Nutzung von Unterstützungsleistungen des Bundes (Anzahl, nur Personen mit Kenntnis der Angebote)



Erfragt wurde auch die Bekanntheit des Unterstützungspaketes **Bildung und Teilhabe**. Am bekanntesten waren die Kostenübernahme für Schulausflüge und die Kostenbefreiung bzw. Vergünstigung des Schulessens. Vor dem Hintergrund der Lebenssituation der Befragten (hoher Anteil an Alleinlebenden) wird der Bekanntheitsgrad als gut eingeschätzt.

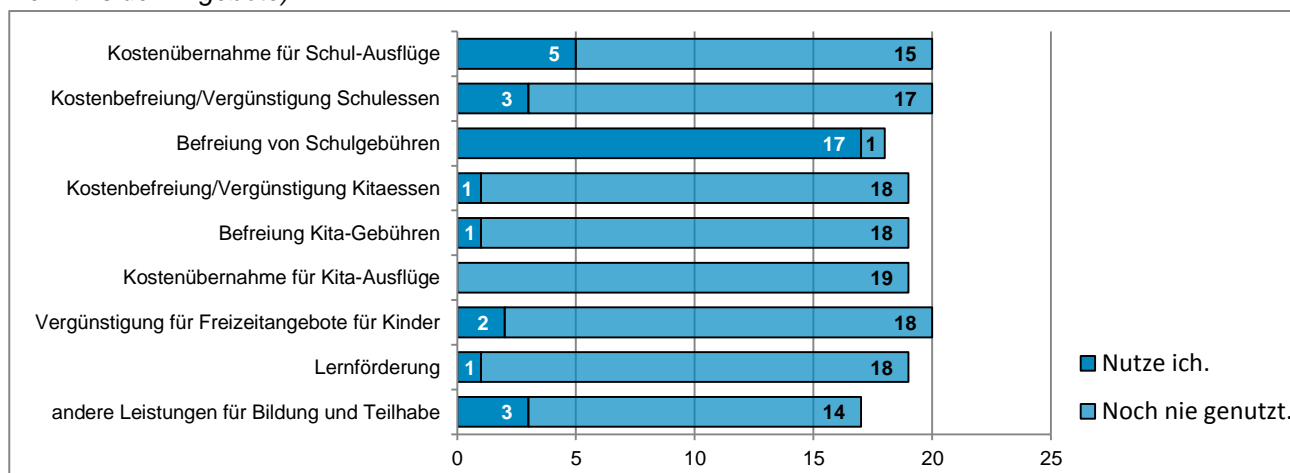
Abbildung 29: Bekanntheit von Unterstützungsleistungen aus Bildung und Teilhabe (Anzahl)



Bei der Analyse der Nutzung der Angebote aus Bildung und Teilhabe wird ein zum Teil sehr geringer Nutzungsgrad sichtbar. Die geringe Nutzung von Angeboten im Vorschulbereich ergibt sich aus der Altersstruktur

tur der Kinder der Befragten, die (fast) alle schon die Schule besuchen. Vor diesem Hintergrund wird jedoch vor allem die Nutzung von Angeboten zur Vergünstigung von Freizeitangeboten für Kinder sowie zur Lernförderung als äußerst gering eingeschätzt. Erstaunlich wirkt der hohe Nutzungsgrad des Angebotes „Befreiung von den Schulgebühren“ – 17 der 25 Befragten gaben an, dieses Angebot zu nutzen.

Abbildung 30: Nutzung von Unterstützungsleistungen aus Bildung und Teilhabe (Anzahl, nur Personen mit Kenntnis der Angebote)



Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass sich bei den Unterstützungsleistungen des Bundes, die über die Regelleistungen und die (vollständige oder teilweise) Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung hinaus gehen, eine relativ geringe Bekanntheit und eine noch geringere Nutzung mit Ausnahme der Befreiung bzw. Ermäßigung der GEZ-Gebühren zeigen. Insbesondere werden mit Blick auf das Bildungs- und Teilhabe-Paket sowohl bei der Nutzung als auch schon bei der Bekanntheit der verschiedenen Unterstützungsmöglichkeiten in der Zielgruppe (Personen mit minderjährigen Kinder) Zugangsdefizite und damit Verbesserungspotenziale sichtbar.

5.6.2 Bekanntheit und Nutzung unterstützender Angebote der Kommunen

In der schriftlichen Kurzbefragung wurde auch die Bekanntheit und Nutzung unterstützender Angebote der beiden Landkreise für langzeitarbeitslose Personen und deren Familien erfragt. Sichtbar wurde, dass die Angebote der Landkreise mit Ausnahme des Sozialpasses im Altenburger Land so gut wie nicht bekannt sind, dementsprechend gering ist auch der Nutzungsgrad dieser Angebote. Als Ursachen dieser mangelnden Bekanntheit können neben Informationsdefiziten seitens der Befragten auch fehlende bzw. unpassende Informationsstrukturen in Betracht kommen, die eine Inanspruchnahme der Angebote durch die eigentliche Zielgruppe stark erschweren. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die Ergebnisse:

Tabelle 19: Bekanntheit und Nutzung von Unterstützungsangeboten des Landkreises

	Kenne ich:	Nutze ich:
Sozialpass *	10	10
Familienurlaub über Stiftung FamilienSinn **	5	0
Übernahme/Vergünstigung der Kosten für Familienerholung/ Familienurlaub durch Jugendamt	4	0
Kostenübernahme Kinder- und Jugenderholung	2	0
Übernahme/Vergünstigung der Kosten der Kinderbetreuungskosten durch Jugendamt	1	0

* nur Altenburger Land

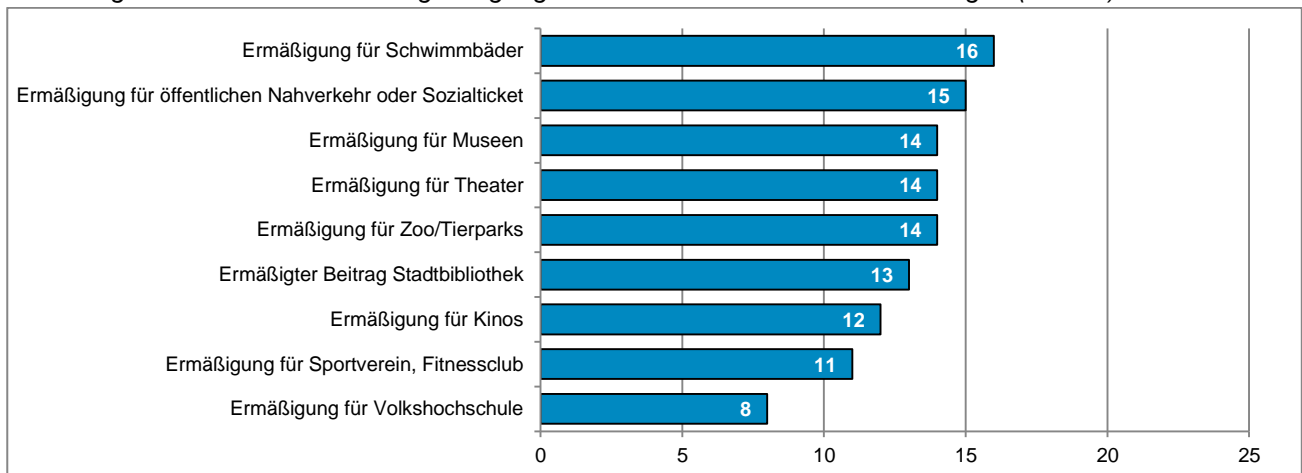
** Altenburger Land + Ilm-Kreis

5.6.3 Bekanntheit und Nutzung von Vergünstigungen für Freizeit- und Kultureinrichtungen

Neben den Unterstützungsangeboten des Bundes und der Kommunen gewähren auch Freizeit- und Kultureinrichtungen entsprechende Vergünstigungen, die sich an langzeitarbeitslose Personen und deren Familien richten. Diese Vergünstigungen sind zum Teil durch die Kommunen (mit)finanziert, können aber auch eigene Teilhabeangebote der Freizeit- und Kultureinrichtungen sein.

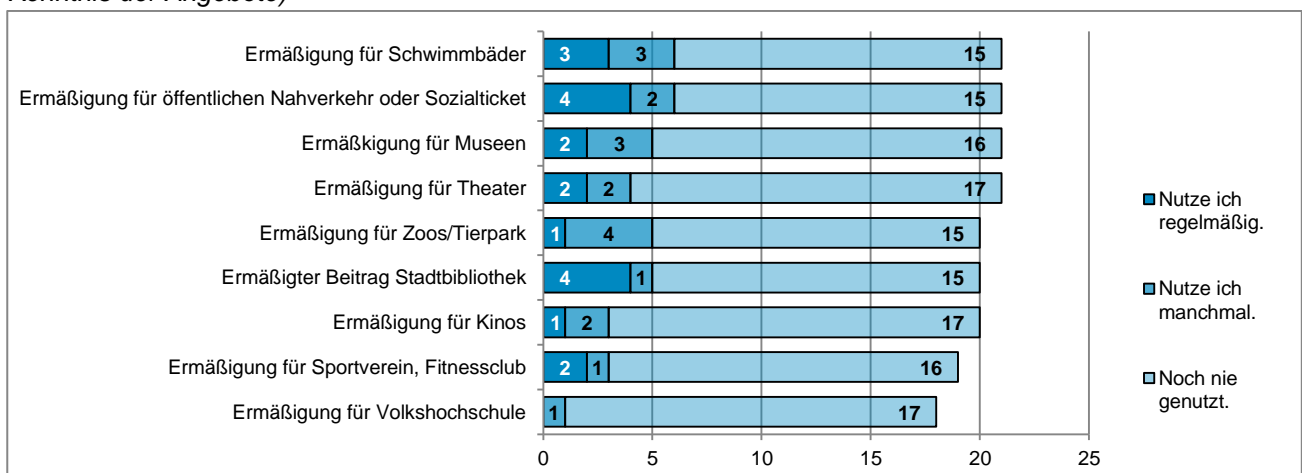
Am bekanntesten sind Ermäßigungen für Schwimmbäder und im öffentlichen Nahverkehr bzw. das Sozialticket. Am wenigsten bekannt ist den Befragten die Ermäßigung für den Besuch von Angeboten der Volkshochschule. Die Bekanntheit allein erlaubt aber noch keine Rückschlüsse auf die Inanspruchnahme.

Abbildung 31: Bekanntheit von Vergünstigungen für Freizeit- und Kultureinrichtungen (Anzahl)



Trotz des relativ hohen Bekanntheitsgrades von Vergünstigungen für Freizeit- und Kultureinrichtungen wird eine sehr geringe Nutzung sichtbar. So nimmt maximal ein Drittel der Personen, die das entsprechende Angebot kennen, dies auch regelmäßig oder manchmal in Anspruch. Am häufigsten werden die Ermäßigungen für Schwimmbäder oder für den öffentlichen Nahverkehr bzw. das Sozialticket (jeweils sechs Personen) sowie Ermäßigungen für den Zoo bzw. Tierpark oder der ermäßigte Beitrag in der Stadtbibliothek in Anspruch genommen (jeweils fünf Personen).

Abbildung 32: Nutzung von Vergünstigungen für Freizeit- und Kultureinrichtungen (Anzahl, nur Personen mit Kenntnis der Angebote)



Werden die **Haushalte mit Kindern** in den Fokus genommen, fällt auf, dass diese einen Großteil der angebotenen Vergünstigungen und Unterstützungsleistungen, die sich durchaus direkt an Familien mit Kindern

wenden, noch seltener in Anspruch nehmen als Haushalte ohne Kinder. Leider können hier aufgrund der geringen Fallzahlen keine verlässlichen Aussagen getroffen werden, aber diese Ergebnisse können als Indiz für einen mangelnden Zugang gedeutet werden. Dies betrifft sowohl Angebote des Bundes wie das Wohngeld und das Bildungs- und Teilhabepaket als auch kommunale Angebote wie den Sozialpass im Altenburger Land, den Familienurlaub über die Stiftung FamilienSinn sowie Ermäßigungen für Theater, Kino, Museen, Zoo/Tierparks, Schwimmbäder, den Beitrag der Stadtbibliothek sowie für Sportvereine bzw. Fitnessclubs.

Insgesamt muss für die Zielgruppe der langzeitarbeitslosen Personen bzw. der Personen im Langzeitleistungsbezug festgestellt werden, dass sowohl die Unterstützungsleistungen der Kommunen als auch die Vergünstigungen für Freizeit- und Kultureinrichtungen wenig bekannt sind und z.T. trotz Bekanntheit nur verhältnismäßig selten genutzt werden.

Hier stellen sich eine Vielzahl an Fragen, die jedoch im Rahmen dieser Evaluation nicht beantwortet werden können: Sind die Kosten trotz der Vergünstigungen noch immer zu hoch für die Betroffenen? Werden von den Betroffenen die Begleitkosten als nicht finanzierbar angesehen (z.B. Badesachen für das Schwimmbad, Sportsachen für den Fitnessclub, angemessene Kleidung für das Theater, Popcorn für die Kinder im Kino)? Schämen sich die Betroffenen, die Unterstützungsangebote in Anspruch zu nehmen, da sie ihre persönlichen Lebensverhältnisse durch die Vorlage des Bewilligungsbescheids des Jobcenters an der Kasse offenlegen müssen? Oder sind Wissensdefizite über die Angebote an sich oder über deren Inanspruchnahme ursächlich?

6 Handlungsempfehlungen

Auf der Grundlage der ausführlich dargestellten Ergebnisse der verschiedenen Evaluationsbausteine und ihrer Zusammenführung werden nunmehr Handlungsempfehlungen formuliert:

Es wird die Fortführung der Richtlinie empfohlen.

Ein zweiter Arbeitsmarkt wird als Integrationsraum für nicht vermittelbare arbeitslose Menschen gebraucht. Durch öffentlich geförderte gemeinwohlorientierte Arbeit kann es gelingen, Menschen außerhalb des ersten Arbeitsmarktes ein positives öffentliches Gesicht zu geben und ihren Leistungswillen sowie die Ergebnisse ihrer Arbeit in der Öffentlichkeit stärker sichtbar zu machen.

Es wird empfohlen, das Antragsprozedere zwischen GFAW, Jobcenter und Einsatzstellen insbesondere durch eine intensivere Kommunikation und geeignete regionale Informationsveranstaltungen transparenter zu gestalten.

Die Jobcenter fungieren als lokale Schnittstelle zu den Einsatzstellen und Unternehmen. Anfragen der Einsatzstellen zum Antragsprozedere oder zum Stand der Entscheidung werden in erster Linie an das Jobcenter gerichtet. Ist dieses aufgrund fehlender Abstimmungen über Zeitstrukturen zwischen GFAW und Jobcenter nicht aussagefähig, entsteht mindestens Irritation und Verwunderung bei den Einsatzstellen bis hin zur Rücknahme der Projektanträge.

Es wird empfohlen, für jede neue Bewilligungsphase eine Zeitstruktur zwischen GFAW und Jobcenter abzustimmen.

Einsatzstellen – vor allem „Neulinge“ – verweisen auf Unwissenheit bei der Beantragung von Förderprojekten, wodurch sich für die Jobcenter in der Antragsbearbeitung zusätzliche Arbeits- und Zeitbelastungen ergeben. Den Einsatzstellen fehlen vor allem abgrenzende Informationen zwischen den einzelnen Projektsäulen, die ihnen als Grundlage für die Entscheidung für die eine oder andere Projektsäule dienen können.

Es wird empfohlen, die bestehenden Förderketten für Langzeitarbeitslose und die Sinnhaftigkeit von Zwangspausen zwischen Maßnahmen zu prüfen.

Aktivierende und zum Arbeitsmarkt hinführende Maßnahmen sollten individuell abgestimmt werden und ziel führend aufeinander aufbauen. Aktuell sind aufgrund der gesetzlichen Vorgaben zwischen zwei Fördermaßnahmen Pausen bzw. „Wartezeiten“ einzuhalten. Deren Sinn ist weder aus praktischer noch aus wissenschaftlicher Sicht erkennbar. Vielfach scheint es so zu sein, dass investiertes Geld und Zeit aber auch das mit der Förderung zwischenzeitlich Erreichte wieder verloren geht. Aus der Perspektive der Teilnehmer_innen ist jede Pause, die sie zu Hause verbringen, ein Misserfolg und birgt das Risiko, in alte Verhaltensmuster zu verfallen, die einer Integration wiederum abträglich sind.

Es wird empfohlen, Stellenbeschreibungen so flexibel zu formulieren, dass sie ausreichend Spielraum für vorher noch nicht abschätzbare Entwicklungspotenzial der Teilnehmer_innen im Projektzeitraum bieten. Andernfalls werden Anpassungen empfohlen.

Der Projektzeitraum von drei Jahren ermöglicht die Entwicklung von fachlichen und sozialen Kompetenzen sowie Fähigkeiten bei den Teilnehmer_innen, die zu Projektbeginn nicht absehbar sind. Um diese Entwick-

lung der Teilnehmer_innen nicht abzurechnen und ihr Raum geben zu können, müssen die Stellenbeschreibungen flexibel sein oder an die erfolgte Entwicklung der Teilnehmer_innen angepasst werden.

Es wird die Finanzierung eines „Starterpaketes“ für Langzeitarbeitslose empfohlen.

Berufliche Integration orientiert sich nicht allein an fachlichen oder sozialen Kompetenzen, sondern auch am äußeren Erscheinungsbild der Teilnehmer_innen. Unangemessene oder aus dem Rahmen fallende Kleidung kann die Integration in die Stammebelegschaft behindern. Langzeitarbeitslose Menschen verfügen häufig nicht mehr über angemessene Kleidung für eine gesamte Arbeitswoche. Ein „Starterpaket“ sollte in Abhängigkeit zur auszuführenden Tätigkeit und des allgemeinen Umfeldes unterschiedliche Arten und auch eine entsprechende Anzahl an Kleidungsstücken beinhalten.

Es wird die Übernahme von Kosten zur Bereitstellung von Arbeits(schutz)kleidung für die Einsatzstellen empfohlen.

Nicht alle Einsatzstellen können den Teilnehmer_innen – vor allem bei neuen Angeboten - im ausreichenden Maße Arbeits(schutz)kleidung zur Verfügung stellen und nicht alle Teilnehmer_innen konnten sich diese selbst kaufen. Arbeits(schutz)kleidung wurde sich in einigen Fällen von anderen Kolleg_innen geborgt.

Es wird empfohlen, bei entsprechendem Bedarf die Teilnehmer_innen nicht von beschäftigungsbegleitenden Weiterbildungen auszuschließen.

Die Beschäftigung über drei Jahre gibt den Teilnehmer_innen finanzielle und soziale Sicherheit und mit einer Arbeitszeit von maximal 30 Stunden bietet sich gleichfalls ein Zeitraum, der zu einer beschäftigungsbegleitenden Weiterbildung genutzt werden kann, die wiederum nach Projektende einen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt eröffnen kann.

Es wird die Etablierung einer zielgruppenabhängigen (sozialpädagogischen) Begleitung der Beschäftigten empfohlen, welche möglichst unabhängig vom Jobcenter fungieren sollte.

Nicht jeder Teilnehmende benötigt die Hilfe einer Begleitung. Für manche Teilnehmer_innen sollte eine Begleitung angeboten werden, die vom Jobcenter unabhängig ist und sich aus verschiedenen Unterstützungsbausteinen zusammensetzt sowie an den Bedarfen der Teilnehmer_innen orientiert ist und von den Teilnehmer_innen freiwillig gewählt werden kann. Es wird empfohlen, hier auf Personalkonstanz zu achten, um ein offenes und vertrauensvolles Verhältnis zu schaffen. Neben der finanziellen Sicherstellung der Personalkosten der Begleitung, sollten auch Sachkosten, die sich vor allem aus Fahrkosten ergeben, finanziell unterstützt werden.

Literatur

Amtsblatt des Landkreises Altenburger Land, 26. November 2016, 20. Jahrgang, Nr. 17.

Backfisch, Michael (2015a): Land schafft 1000 Stellen für Langzeitarbeitslose in Thüringen. In: Thüringer Allgemeine vom 22.04.2015.

Backfisch, Michael (2015b): Thüringer Haushalt 2015: Millionen für Langzeitarbeitslose. In: Thüringer Allgemeine vom 29.08.2015.

Backfisch, Michael (2015c): Rot-Rot-Grün: Langzeitarbeitslose sollen Wanderwege beschildern. In: Thüringer Allgemeine vom 26.03.2015.

Baier, Thomas (2013): Hartz IV: Jenaer Stadtrat diskutiert "Leistungskürzungen". In: Thüringer Allgemeine, 03.05.2013.

Böttcher, Sabine (2009): Bürgerarbeit in Bad Schmiedeberg. In: Böttcher, Sabine (Hrsg.) (2009): zsh-Herbsttagung zur Fachkräftesicherung in turbulenten Zeiten - Tagungsband I. Forschungsberichte aus dem zsh 09-4.

Böttcher, Sabine, Hauss, Friedrich, Willisch, Andreas (2013): Begleitstunde zur Umsetzung der Bürgerarbeit in Mecklenburg-Vorpommern.

Böttcher, Sabine, Lukanow-Arndt, Katja (2015): Evaluation des Beschäftigungspaktes VITAL ab 50. (unveröffentlicht)

Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen: Aufruf zur Einreichung von Konzeptvorschlägen zur Durchführung des Modellversuches zur Beschäftigungsförderung „Mehr wert sein - Mehrwert schaffen“ im Rahmen der „Thüringer Initiative zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit“

Bundesrat (2017): Verordnung zur Festlegung und Anpassung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung für das Jahr 2017 (Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2017 - BBFestV 2017). Drucksache 402/17 vom 23.05.2017.

Czepek, Judith; Moczall, Andreas (2017): Betriebe machen meist gute Erfahrungen. In: IAB-Kurzbericht 8/2017.

Eichsfelder Jobcenter bewirbt sich für Bundesprojekt. In: Thüringer Allgemeine vom 25.06.2015, Unter: <http://eichsfeld.thueringer-allgemeine.de/web/eichsfeld/startseite/detail/-/specific/Eichsfelder-Jobcenter-bewirbt-sich-fuer-Bundesprojekt-104762829>.

Fick, Axel (2016): Programme für Langzeitarbeitslose in Thüringen floppen. In: Thüringer Allgemeine vom 05.04.2016.

Fischer, Cordula (2017): 15 Vereine im Altenburger Land bekommen neue Mitarbeiter. In: Ostthüringer Zeitung, 3. Januar 2017.

Gehrke, Christian (2015): Landkreis Nordhausen bezahlt 3000 Kindern die Busfahrt zur Schule. In: Thüringer Allgemeine vom 24.08.2015.

Göbel, Sybille (2016): Kreativität und Geschick: Sonderausstellung Olle DDR in Apolda. In: Thüringische Landeszeitung vom 02.06.2016.

- Grötsch, Ulrike (2016): Vertrag für Projekt „Mehr wert sein - Mehrwert schaffen“ im Landratsamt Altenburg unterzeichnet. In: Ostthüringer Zeitung, 17.11.2016.
- Hartmann, Bernd J. (2014): Verfassungsfragen des Passiv-Aktiv-Transfers: Rechtswissenschaftliches Gutachten. Virginia, 2014.
- Hirseland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp; Ritter, Tobias (2012): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses. WSI-Mitteilungen 2/2010: 94–102.
- ISG (2015): Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes ‚Passiv-Aktiv-Tausch‘ (PAT). Vorläufiger Endbericht. Köln, Stuttgart, 2015.
- IWH (2015): Arbeitslosigkeit vererbt sich auch in Deutschland – aber nicht in Familien mit Migrationshintergrund. IWH-Pressemitteilung 39/2015
- Keller, Michael (2016): Neue Hoffnung für 20 Langzeitarbeitslose. In: Thüringer Landeszeitung, 30.03.2016.
- Kieselbach, T. (1998): Arbeitslosigkeit. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.). Gesundheitsbericht für Deutschland. Stuttgart: Verlag Metzler-Poeschel, 116-121.
- Knuth (2015): Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ - Förderung eines dauerhaften sozialen Arbeitsmarktes. Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 26.08.2015. In: IAQ-Standpunkt, 2015, 05.
- Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung
- Lorenz-Bauer, Dirk (2016): Die „guten Seelen“ im Appartementhaus. In: Thüringer Allgemeine vom 20.12.2016.
- Maier, Martin, Kittler, Klaus (2012): Dem öffentlich geförderten Beschäftigungssektor durch Passiv-Aktiv-Transfer Kontinuität verleihen - ein Modellprojekt aus Baden-Württemberg. In: forum arbeit 3/2012, S. 26-29.
- Mertin, Mara (2016): 500 Euro für Tafelgärten und neues Kühlaggregat. In: Thüringer Allgemeine vom 14.01.2016.
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2017): Arbeitsmarkt in Thüringen. April 2017.
- Müller, Kristin (2016): Etablierter Treff für Jung und Alt in Nordhausen. In: Thüringer Allgemeine vom 01.07.2016.
- Neue Schulbusbegleiter für den Südharz geplant. In: Thüringer Allgemeine vom 06.10.2015.
- Paczulla, Volker (2016): 1530 Euro brutto statt Hartz IV: Ilmkreis wagt Experiment und stellt 20 Langzeitarbeitslose ein. In: Thüringer Allgemeine, 02.04.2016.
- Pieper, Jessica (2014): Nordhäuser Jobcenter zieht Bilanz für 2013. In: Thüringer Allgemeine, 03.02.2014.
- Piper, Jessica (2015a): Nordhäuser Jobcenter will Langzeitarbeitslose gezielt fördern. In: Thüringer Allgemeine vom 22.06.2017.

Piper, Jessica (2015b): Nordhäuser Jobcenter bietet neue Perspektive für Langzeitarbeitslose. In: Thüringer Allgemeine vom 20.08.2015.

Piper, Jessica (2015c): Nordhausen: Gelungener Start für Bundesprogramm Soziale Teilhabe. In: Thüringer Allgemeine vom 13.11.2015.

Piper, Jessica (2015d): Nordhausen: Schülerverkehr wird für den Schulstart vorbereitet. In: Thüringer Allgemeine vom 21.08.2015.

Regionalverband Saarbrücken: Modellregion Passiv-Aktiv-Tausch (Pat) im Regionalverband Saarbrücken. Machbarkeit, Kosten.

RKI (2003): Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Arbeitslosigkeit und Gesundheit

Rosbach, Peter (2016): Von der Zigarrenmacherin zur Helferin von Senioren. In: Thüringer Allgemeine vom 25.08.2016.

Steiner, Christine, Hauss, Friedrich, Böttcher, Sabine, Lutz, Burkhart (2008): Evaluation des Projektes Bürgerarbeit im 1. Flächenversuch in der Stadt Bad Schmiedeberg.

TA (2012a): Neue Form der Unterstützung für Arbeitgeber. In: Thüringer Allgemeine vom 02.06.2012, unter: <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/suche/detail/-/specific/Neue-Form-der-Unterstuetzung-fuer-Arbeitgeber-378260227>

TA (2012b): Nordhäuser Jobcenter bietet eine neue Förderung an. In: Thüringer Allgemeine vom 02.10.2012, unter: <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/suche/detail/-/specific/Nordhaeuser-Jobcenter-bietet-eine-neue-Foerderung-an-740044620>

TA (2015) Beschäftigungsprogramm für Langzeitarbeitslose schon 2015. In: Thüringer Allgemeine vom 22.05.2015, unter: <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/wirtschaft/detail/-/specific/Beschaefigungsprogramm-fuer-Langzeitarbeitslose-schon-2015-1573485311>.

TA (2016): Geförderte Rückkehr ins Arbeitsleben. In: Thüringer Allgemeine vom 18.11.2016, unter: <http://soemmerda.thueringer-allgemeine.de/web/soemmerda/startseite/detail/-/specific/Gefoerderte-Rueckkehr-ins-Arbeitsleben-763507084>.

Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (ThürAGSGB II) vom 12. Juli 2013.

Verordnung zur Erstattung von Leistungen nach § 7 des Thüringer Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Verordnung zu § 7 ThürAGSGB II), vom 19. Dezember 2013.

Verordnung zur Festlegung der der Revision der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung für das Jahr 2016 (Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2016)

Weisheit, Patrick (2016): Münchenbernsdorfer Jugendklub wird gut angenommen. In: Ostthüringer Zeitung vom 16.04.2016

Werner, Christian (2014): Ilmkreis: "Sockel verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit". In: Thüringer Allgemeine, 19.02.2014.

Wilhelm, Cornelia (2015): Gemeinderat in Neustadt tagte heute. In: Thüringer Allgemeine, 23.03.2015;

Wilhelm, Cornelia (2015): Neustadt konnte Defizit im Haushalt auf 100.000 Euro verringern. In: Thüringer Allgemeine, 25.03.2015

Wolf, Jörg (2015): Brandschutzerziehung im Altenburger Land vor dem Aus. In: Ostthüringer Zeitung vom 17.12.2015.

ZGT (2015): Eichsfelder Jobcenter bewirbt sich für Bundesprojekt. In: Thüringer Allgemeine vom 25.06.2015.

Zick, Andreas; Krause, Daniela; Berghan, Wilhelm; Küpper, Beate (2016): Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Deutschland 2002-2016, in: Zick, Andreas; Küpper, Beate; Krause, Daniela (Hrsg.): Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016. Verlag J. H. W. Dietz Nachf. GmbH, Bonn.

