

# Evaluationsbericht

zur Prioritätsachse 8

„Armutsbekämpfung durch aktive  
Eingliederung“

Im Rahmen der Begleitevaluierung des Multifondsprogramms  
für den EFRE und den ESF in Niedersachsen



Bild: fotolia/stokkete



Niedersachsen

# Arbeitsgemeinschaft Begleitevaluierung Multifondsprogramm Niedersachsen



INSTITUT FÜR  
SOZIALFORSCHUNG UND  
GESELLSCHAFTSPOLITIK



**GEFRA**

unter Mitarbeit von



## **Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8 „Armutsbekämpfung durch aktive Eingliederung“**

**Im Rahmen der Begleitevaluierung des Multifondsprogramms  
für den EFRE und den ESF in Niedersachsen**

**Im Auftrag des**

**Niedersächsischen Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten und  
Regionale Entwicklung**

**Berlin, den 06.04.2021**

**ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH**

Otternbuchtstraße 35

13599 Berlin

Autoren und Autorinnen: Sabine Wellmer, Hans Verbeek, Marco Puxi

Unter Mitarbeit von: Julia Schade, Melchior Decitre

**Inhalt**

Zusammenfassung.....	8
1 Einleitung .....	11
2 Methoden der Evaluierung .....	19
2.1 Analyse von Sekundärdaten.....	19
2.2 Analyse von Primärdaten aus qualitativen und quantitativen Evaluationserhebungen .....	20
2.2.1 Fokusgruppe .....	20
2.2.2 Fallstudien .....	20
2.2.3 Teilnehmendenbefragungen zur Messung von Entwicklungen bei Beschäftigungsfähigkeit, gesellschaftlicher Teilhabe und weiterer individueller Merkmale .....	22
2.3 Kontrafaktische Wirkungsanalyse .....	35
2.3.1 Theoretischer Ansatz .....	36
2.3.2 Beschreibung des Prozessdatensatzes der Bundesagentur für Arbeit.....	37
2.3.3 Datensatzaufbereitung.....	38
3 Einordnung in den sozioökonomischen Kontext.....	42
4 Programmlogik der Förderung .....	52
5 Umsetzungsstand der Förderung.....	60
6 Ergebnisse der Förderung .....	65
6.1 Erster Wirkkanal: Direkte Armutsreduzierung (QuA).....	65
6.1.1 Charakteristika der Zielgruppen von QuA.....	66
6.1.2 Zugang zum Förderprogramm .....	73
6.1.3 Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Integration .....	74
6.1.4 Weitere Ergebnisse der QuA auf Basis der standardisierten Teilnehmendenbefragung 78	
6.1.5 Integration in Beschäftigung oder Ausbildung und Reduzierung der Betroffenheit von Armut .....	80
6.1.6 Einfluss externer Rahmenbedingungen auf die Arbeitsmarktintegration von QuA- Teilnehmenden .....	90
6.1.7 Fazit: Beitrag zur Reduzierung der Betroffenheit von Armut sowie des Armutsrisikos	99
6.1.8 Beitrag zu gesellschaftlicher Teilhabe .....	100
6.1.9 Kosten-Nutzen-Analyse .....	100
6.2 Zweiter Wirkkanal: präventive Armutsreduzierung (JWS und PACE).....	111
6.2.1 Charakteristika der Zielgruppen von Jugendwerkstätten und PACE .....	111
6.2.2 Verbesserung der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit .....	125
6.2.3 Integration in (Aus-)Bildung oder Arbeit.....	141

## Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

6.2.4	Einfluss externer Rahmenbedingungen auf die Integration der Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE in Arbeit oder Ausbildung .....	151
6.2.5	Fazit: Beitrag zur Reduzierung von Armut bzw. des Armutsrisikos .....	152
6.2.6	Beitrag zu gesellschaftlicher Teilhabe .....	154
6.2.7	Strukturelles Ziel: Schlüsselposition im System Übergang Schule – Beruf .....	155
6.3	Dritter Wirkkanal: Armutsreduzierung von Straffälligen und Haftentlassenen.....	157
6.3.1	Charakteristika der Zielgruppe von Berufliche Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen .....	157
6.3.2	Integration in schulische/berufliche Bildung und Erwerbstätigkeit.....	160
6.3.3	Beitrag zur Reduzierung der Betroffenheit Armut bzw. des Armutsrisikos.....	162
6.3.4	Beitrag zu gesellschaftlicher Teilhabe .....	163
6.4	Umsetzung der Querschnittsziele innerhalb der PA 8.....	163
6.4.1	Gleichstellung von Frauen und Männern.....	164
6.4.2	Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung .....	173
6.4.3	Nachhaltige Entwicklung .....	181
6.4.4	Gute Arbeit .....	182
7	Gesamtbewertung .....	185
7.1	Bewertung des Beitrags zur Reduzierung der Betroffenheit von Armut und des Armutsrisikos sowie gesellschaftlicher Teilhabe.....	185
7.1	Bewertung des Beitrags zur Strategie Europa 2020.....	189
8	Handlungsempfehlungen .....	191
9	Literaturverzeichnis .....	197
10	Anhang.....	206

## Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1: Fallstudien zur PA 8 - Durchgeführte Interviews .....	22
Tabelle 2: Rücklauf der Teilnehmendenbefragungen und Vergleich mit der Struktur der Grundgesamtheit.....	24
Tabelle 3 Struktur der Befragten und Teilnehmenden (Eintritte) von Jugendwerkstätten .....	26
Tabelle 4 Struktur der Befragten und Teilnehmenden (Eintritte) von PACE.....	27
Tabelle 5 Struktur der Befragten und Teilnehmenden (Eintritte) von QuA .....	28
Tabelle 6 Variablen zur Messung von Beschäftigungsfähigkeit .....	30
Tabelle 7 Merkmalsbereiche und Merkmale der Ausbildungsreife.....	32
Tabelle 8 In den Eingangs- und Ausgangsbefragungen zu Jugendwerkstätten und PACE verwendete Items und Indikatoren der Ausbildungsreife.....	34
Tabelle 9: Erwerbszustände in der Erwerbshistorik .....	41
Tabelle 10 Arbeitslosenquoten in Niedersachsen 2014-2019 in %.....	44
Tabelle 11 Jugendarbeitslosenquoten in Niedersachsen zwischen 2014 und 2019 in % .....	46
Tabelle 12: Finanzieller Umsetzungsstand der PA 8 nach Richtlinien zum 30.09.2020.....	61
Tabelle 13: Bewilligte Projekte der PA 8 nach Bewilligungsjahr zum 30.09.2020 .....	62
Tabelle 14: Teilnehmendeneintritte in Förderprogramme der PA 8 nach Zielregion bis 30.09.2020 ..	63
Tabelle 15: Zentrale Output- und Ergebnisindikatoren der PA 8 zum 30.09.2020 .....	63
Tabelle 16: Merkmale der im Förderzeitraum 2014-2020 bis einschl. 30.09.2020 eingetretenen QuA-Teilnehmenden.....	68
Tabelle 17 Bildungsstatus der im Förderzeitraum 2014-2020 bis einschl. 30.09.2020 eingetretenen QuA-Teilnehmenden.....	70
Tabelle 18: Integrationshemmnisse der befragten QuA-Teilnehmenden .....	73
Tabelle 19: Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden von QuA auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Eingangs- und Ausgangsbefragung.....	77
Tabelle 20: Bewertung des Projekts durch die Teilnehmenden auf Basis der standardisierten Teilnehmendenbefragung .....	78
Tabelle 21: Wirkungen des QuA-Projekts auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Teilnehmendenbefragung.....	80
Tabelle 22: Integration in Erwerbstätigkeit (inkl. Selbstständigkeit und ohne betriebliche Ausbildung) unmittelbar nach Austritt aus dem QuA-Projekt nach Geschlecht.....	93
Tabelle 23: Integration in Erwerbstätigkeit (inkl. Selbstständigkeit und ohne betriebliche Ausbildung) unmittelbar nach Austritt aus dem QuA-Projekt nach Migrationshintergrund .....	93
Tabelle 24: Integration in Erwerbstätigkeit (inkl. Selbstständigkeit und ohne betriebliche Ausbildung) unmittelbar nach Austritt aus dem QuA-Projekt) nach Fluchthintergrund .....	94

## Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

Tabelle 25: Erwerbsstatus bei Programmaustritt von bei Projekteintritt arbeitslosen QuA-Teilnehmenden, die sechs Monate nach Austritt erwerbstätig sind .....	96
Tabelle 26: Integration in schulische oder berufliche Ausbildung nach unmittelbarem Austritt aus einem QuA-Projekt nach Geschlecht .....	97
Tabelle 27: Integration in schulische oder berufliche Ausbildung nach unmittelbarem Austritt aus einem QuA-Projekt nach Migrationshintergrund.....	98
Tabelle 28 Integration in schulische oder berufliche Ausbildung nach unmittelbarem Austritt aus einem QuA-Projekt nach Fluchthintergrund.....	98
Tabelle 29: Jährliche Mittelbindungen QuA (in 1.000 Euro) .....	103
Tabelle 30: Jährliche Nettoeinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben aus den Effekten der Förderung (in 1.000 Euro) .....	104
Tabelle 31: Jährliche Nettoeinsparungen bei Sozialleistungen aus den Effekten der Förderung (in 1.000 Euro).....	104
Tabelle 32: Zusammenfassung der Nettoeinnahmen und -einsparungen aus den Effekten der Förderung (in 1.000 Euro) .....	107
Tabelle 33: Nettoeinnahmen der QuA-Projekte für den Untersuchungszeitraum (in 1.000 Euro).....	109
Tabelle 34: Jährliche Nettoeinnahmen und -Einsparungen durch die Beschäftigungseffekte (in 1.000 Euro).....	110
Tabelle 35: Merkmale der im Förderzeitraum 2014-2020 bis einschl. 30.09.2020 eingetretenen Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE .....	114
Tabelle 36: Bildungsstatus der im Förderzeitraum 2014-2020 bis einschl. 30.09.2020 eingetretenen Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE .....	116
Tabelle 37: Integrationshemmnisse der befragten Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE .....	120
Tabelle 38: Unterstützungsbedarf der Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE bei Eintritt in das Projekt .....	121
Tabelle 39: Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit von Teilnehmenden an Angeboten der Jugendwerkstätten – Vergleich zwischen der Situation zum Eintrittszeitpunkt sowie zum Austrittszeitpunkt bzw. 4 Monate nach Eintritt in das Projekt .....	128
Tabelle 40: Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit von Teilnehmenden an Angeboten der PACE – Vergleich zwischen der Situation zum Eintrittszeitpunkt sowie zum Austrittszeitpunkt bzw. 4 Monate nach Eintritt in das Projekt.....	129
Tabelle 41: Entwicklung der Ausbildungsreife der Teilnehmenden an Angeboten der Jugendwerkstätten – Vergleich zwischen der Situation zum Eintrittszeitpunkt sowie zum Austrittszeitpunkt bzw. 4 Monate nach Eintritt in das Projekt .....	131
Tabelle 42: Entwicklung der Ausbildungsreife der Teilnehmenden an Angeboten der PACE – Vergleich zwischen der Situation zum Eintrittszeitpunkt sowie zum Austrittszeitpunkt bzw. 4 Monate nach Eintritt in das Projekt .....	133

## Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

Tabelle 43: Erwerbsstatus der bei Projekteintritt arbeitslosen oder nichterwerbstätigen Teilnehmenden an Angeboten der Jugendwerkstätten und PACE bei Projektaustritt	143
Tabelle 44: Bei Projekteintritt nicht im schulischen oder beruflichen Bildungssystem befindliche Teilnehmende von Jugendwerkstätten und PACE, die bei Projektaustritt Schüler*in einer allgemeinbildenden Schule waren	145
Tabelle 45: Vor Projekteintritt arbeitslose oder nichterwerbstätige Teilnehmende von Jugendwerkstätten und PACE, die bei Projektaustritt eine schulische oder betriebliche Ausbildung absolvieren	147
Tabelle 46: Vor Projekteintritt arbeitslose oder nichterwerbstätige Teilnehmende von Jugendwerkstätten und PACE, die bei Projektaustritt erwerbstätig sind (ohne betriebliche Ausbildung)	149
Tabelle 47: Bei Projekteintritt arbeitslose oder nichterwerbstätige Teilnehmende von Jugendwerkstätten und PACE, die sechs Monate nach Projektaustritt erwerbstätig sind (inkl. Selbstständigkeit und betriebliche Ausbildung)	150
Tabelle 48: Merkmale der im Förderzeitraum 2014-2020 bis einschl. 30.09.2020 eingetretenen Teilnehmenden in Projekte der beruflichen Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen	158
Tabelle 49: Bildungsstatus der im Förderzeitraum 2014-2020 bis einschl. 30.09.2020 in Projekte der beruflichen Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen eingetretenen Teilnehmenden	159
Tabelle 50: Erwerbsstatus von Teilnehmenden an Projekten der beruflichen Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen unmittelbar nach Austritt aus dem Projekt	161
Abbildung 1: Wirkungsmodell für PA 8	59
Abbildung 2: Entwicklung der Integrationsquoten in Beschäftigung und Verbleib im Leistungsbezug – Vergleich von QuA-Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden	82
Abbildung 3: Entwicklung der Integrationsquoten in nachhaltige Beschäftigung und nachhaltiger Verbleib im Leistungsbezug – Vergleich von QuA-Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden	83
Abbildung 4: Wirkungen von QuA auf die Integration in Beschäftigung und den Verbleib im Leistungsbezug – Vergleich von QuA-Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden	86
Abbildung 5: Wirkungen von QuA auf die nachhaltige Integration in Beschäftigung und den Verbleib im Leistungsbezug – Vergleich von QuA-Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden	89
Abbildung 6: Wirkungen von QuA auf die nachhaltige Integration in Beschäftigung und den Verbleib im Leistungsbezug – Vergleich von QuA-Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden	92
Abbildung 7: Entwicklung der geschlechtsspezifischen Integrationsquoten in Beschäftigung und Verbleib im Leistungsbezug	208
Abbildung 8: Wirkungen von QuA auf die nachhaltige Integration in Beschäftigung und den Verbleib im Leistungsbezug	210

## Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesagentur für Arbeit
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IdA	Integration durch Austausch, Handlungsschwerpunkt der Integrationsrichtlinie
IP	Investitionspriorität
IsA	Integration statt Ausgrenzung, Handlungsschwerpunkt der Integrationsrichtlinie
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
JMD	Jugendmigrationsdienst
JWS	Jugendwerkstätten
JUSTIQ	JUGEND STÄRKEN im Quartier
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
MB	Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung
MJ	Niedersächsisches Justizministerium
MP	Multifondsprogramm
MS	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

## Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

NEET	Not in Education, Employment or Training (nicht in Bildung, Beschäftigung oder Ausbildung)
OP	Operationelles Programm
PA	Prioritätsachse
PACE	Pro-Aktiv-Centren
QuA	Qualifizierung und Arbeit
seR	Stärker entwickelte Region
SGB	Sozialgesetzbuch
SZ	Spezifisches Ziel
ÜR	Übergangsregion

### Zusammenfassung

Hauptaufgabe der vorliegenden Studie war, im Rahmen einer theoriebasierten Wirkungsanalyse zu untersuchen, welche Beiträge die Förderung innerhalb der Prioritätsachse 8 zu den Zielen des Multifondsprogramms sowie zum Armutsbekämpfungsziel der EU geleistet hat. Hierbei kam ein Mix von qualitativen und quantitativen Methoden zum Einsatz. Für das Programm QuA wurde zusätzlich eine Wirkungsanalyse durchgeführt, für welche Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit genutzt wurden. Die Ergebnisse der Förderung wurden entlang von drei Wirkkanälen untersucht, welche (1) die direkte Armutsreduzierung, (2) die präventive Armutsreduzierung sowie (3) die Armutsreduzierung von Straffälligen und Haftentlassenen beschreiben.

Für den *ersten Wirkkanal*, der über das Förderprogramm Qualifizierung und Arbeit umgesetzt wird, konnte festgestellt werden, dass die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden in Bezug auf soziale Rahmenbedingungen, die Konzessionsbereitschaft hinsichtlich des Verdiensts, die Aktivität bei der Arbeitssuche sowie die Internetkompetenz erhöht werden konnte. Gleichzeitig konnte nachgewiesen werden, dass das Förderprogramm signifikant positive Effekte auf die unmittelbare sowie nachhaltige Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat. Das geringe Qualifikationsniveau einer Mehrheit der Teilnehmenden hat jedoch zur Folge, dass die aufgenommenen Arbeitsverhältnisse i. d. R. nicht ausreichen, um den Leistungsbezug zu beenden. Eine direkte Reduzierung von Armut über die Integration in Erwerbstätigkeit kann daher nur für einen geringeren Teil der Teilnehmenden erreicht werden.

In Bezug auf das Ziel der Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe konnte festgestellt werden, dass sich die sozialen Rahmenbedingungen der Teilnehmenden während der Projektteilnahme verbessert haben und die Teilnehmenden sich nach der Programmteilnahme subjektiv besser sozial integriert fühlen. Eine Verstetigung dieser Effekte kann über die Arbeitsmarktintegration eines Teils der Teilnehmenden erzielt werden. Für den Fall, dass keine Arbeitsmarktintegration folgt, ist jedoch anzunehmende, dass die Wirkung hinsichtlich der sozialen Integration nur von kurzer Dauer ist.

In Bezug auf den *zweiten Wirkkanal*, der über die Förderschwerpunkte Jugendwerkstätten und PACE umgesetzt wird, wurde im Rahmen der Evaluation festgestellt, dass die Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit der benachteiligten Jugendlichen hinsichtlich einer Reihe von Merkmalen in allen abgefragten Wirkungsdimensionen<sup>1</sup> erhöht werden und somit das Programmziel erreicht werden konnte. Ein Beitrag zur präventiven Reduzierung des Armutsrisikos konnte über die Aufrechterhaltung

---

<sup>1</sup> Zu den Wirkungsdimensionen der Beschäftigungsfähigkeit, in denen Verbesserungen festzustellen waren, zählt die Aktivität der Arbeitssuche, Motivation, Konzessionsbereitschaft, das Selbstbild in Bezug auf die eigenen Fähigkeiten, soziale Rahmenbedingungen sowie die psychische und physische Gesundheit. Die Ausbildungsreife der befragten Teilnehmenden konnte in Bezug auf schulische Basiskenntnisse und psychologische Leistungsmerkmale, Schlüsselkompetenzen, die Wohnsituation, sowie die Berufswahlreife erhöht werden.

## Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

des Schulbesuchs von Schüler\*innen (und damit die Vermeidung von vorzeitigem Schulabgang und -abbruch) sowie die Integration in berufliche Ausbildung von weiteren Teilnehmenden geleistet werden. Ein Beitrag zur direkten Reduzierung von Armut über Erwerbsintegration kann aufgrund des geringen Qualifikationsniveaus der Teilnehmenden nur in überschaubarem Maße geleistet werden.

Ein Beitrag zu gesellschaftlicher Teilhabe wird im zweiten Wirkkanal über Angebote zur sozialen Stabilisierung der Teilnehmenden geleistet. Das subjektive Teilhabegefühl der Teilnehmenden erhöht sich entsprechend im Projektverlauf. Zudem wird die gesellschaftliche Teilhabe über die Integration in berufliche Ausbildung und Erwerbstätigkeit erhöht.

Für den *dritten Wirkkanal*, der das Förderprogramm Berufliche Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen umfasst, wurde festgestellt, dass etwa ein Drittel der Teilnehmenden des dritten Wirkkanals direkt nach Programmaustritt einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Für diese in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmenden kann angenommen werden, dass ihre gesellschaftliche Teilhabe über die erfolgreiche Erwerbsintegration verbessert wird. Aufgrund des geringen Qualifikationsniveaus der Teilnehmenden ist allerdings auch davon auszugehen, dass die erzielten Einkommen i. d. R. unterhalb der Armutsgrenze liegen werden. Entsprechend dürfte der Beitrag zum Ziel der (materiellen) Armutsreduzierung als eher gering einzuschätzen sein.

Bezogen auf die gesamte Prioritätsachse lässt sich im Hinblick auf die übergreifende Zielsetzung zusammenfassend feststellen, dass eine direkte Reduzierung der Betroffenheit von (materieller) Armut nur für einen kleinen Anteil der Teilnehmenden realistisch ist. Grund hierfür ist, dass – bezogen auf die gesamte Prioritätsachse 8– nur ein relativ geringer Anteil der Teilnehmenden in Erwerbstätigkeit integriert werden kann, auch aufgrund des vergleichsweise niedrigen Qualifikationsniveaus. Dieses engt die Beschäftigungschancen ein und führt häufig nicht zur Aufnahme einer Beschäftigung, die zu einem Einkommen oberhalb der Armutsgrenze beiträgt. Eine Reduzierung des (materiellen) Armutsrisikos lässt sich darüber hinaus perspektivisch über die – insbesondere im zweiten Wirkkanal erfolgende – Integration in berufliche Bildung sowie die Aufrechterhaltung des Schulbesuchs der Teilnehmenden erzielen, die langfristig die Beschäftigungschancen sowie die damit verbundenen Möglichkeiten auf eine Einkommenserzielung oberhalb der Armutsschwelle erhöhen. Da eine gesellschaftliche Teilhabe auch eng mit einer Erwerbsintegration korreliert, legen die Analyseergebnisse den Schluss nahe, dass auch die gesellschaftliche Teilhabe entsprechend der Integration in berufliche Ausbildung sowie Erwerbstätigkeit eines Teils der Teilnehmenden erreicht werden konnte. Zudem wurde diese über die Projektteilnahme dem subjektiven Gefühl der befragten Teilnehmenden zufolge erhöht. Wichtige Impulse konnte die Förderung in der Prioritätsachse 8 darüber hinaus auch bei der persönlichen und sozialen Stabilisierung der Teilnehmenden sowie der Erhöhung der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit erzielen. Inwieweit dies zu einer nachhaltigen sozialen Integration und/oder

einer erfolgreichen Integration in Bildung bzw. Beschäftigung beiträgt, kann nicht abschließend bewertet werden, da solche längerfristigen Effekte außerhalb des Betrachtungszeitraums dieser Evaluation stehen.

Auf Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse werden folgende Handlungsempfehlungen ausgesprochen:

1. Ausrichtung der Förderung auf das Ziel einer umfassenden, nicht allein auf materielle Dimensionen abstellenden Armutsreduzierung, z. B. über die Aufnahme der persönlichen und sozialen Stabilisierung als zentrale Wirkungsziele der Förderung und Anpassung der bestehenden Indikatorik sowie des Monitorings zur Messung von Fortschritten der Zielerreichung;
2. Berücksichtigung der Gruppe der armutsgefährdeten Erwerbstätigen in der Förderung zur Verhinderung von (materieller) Armut in Erwerbstätigkeit;
3. Differenziertere Erhebung des Erwerbsstatus unmittelbar sowie sechs Monate nach Projektaustritt zur Verbreiterung der Informationsbasis für die Messung von Ergebnissen der Förderung;
4. Gewährleistung eines Angebots von Kinderbetreuung parallel zur Programmteilnahme zur Verbesserung der Teilnahmemöglichkeiten von Personen mit Kinderbetreuungspflichten;
5. Ausrichtung des verpflichtenden Fortbildungsangebots im SZ 22 auf konkrete Projektinhalte zur Erhöhung der Praxisrelevanz der Fortbildungen;
6. Verzahnung von beruflicher Qualifizierung und sozialpädagogischer Begleitung zur Erhöhung der Wirksamkeit der Förderung;
7. Fortführung der niedrigschwelligen Zugangsmöglichkeiten für (Langzeit-)Arbeitslose;
8. Systematische und konsequente Berücksichtigung individueller Bedarfe der Teilnehmenden im Rahmen der sozialpädagogischen Einzelberatungen;
9. Aufstockung von Personalressourcen bei PACE zur Ausweitung der präventiven Arbeit sowie zur Verbesserung der Betreuungssituation;
10. Systematische Nutzung von Nachbetreuungsmöglichkeiten bei erfolgten Integrationen in Bildung, Ausbildung oder Erwerbstätigkeit;
11. Stärkere Anpassung der Werkstattbereiche im Rahmen der Jugendwerkstatt an die regionalen Gegebenheiten und Bedarfe des regionalen Arbeitsmarkts;
12. Systematischer Ausbau neuer und effektive Nutzung bestehender Kontakte der umsetzenden Träger zu örtlichen Betrieben zur Integration von Teilnehmenden in Praktika, Ausbildung und Beschäftigung.

### Summary

The main task of the present study was to evaluate how ESF-funded projects implemented within Priority Axis 8 of Lower Saxony's Multifund Programme 2014-2020 contributed to its objectives as well as to the overall objective of the Structural Funds to reduce poverty in Europe. Within a theory-based impact evaluation, a mix of qualitative and quantitative methods has been applied. For one of the measures funded by the ESF (the qualification and work scheme), an additional counterfactual impact analysis was carried out which used process data stored at the German PES for jobseekers participating in ESF-funded measures and non-participants. The results of the ESF-interventions in Priority Axis 8 were evaluated along three impact channels, which describe (1) direct poverty reduction, (2) preventive poverty reduction and (3) poverty reduction among prisoners and ex-prisoners.

For the first impact channel, which is implemented through the a combined qualification and work scheme ("Qualifizierung und Arbeit" (QuA)), the evaluation showed that the ESF-funded projects improved employability of the participants especially with a view to their social context, participants' willingness to make concessions with regard to earnings, their own job search activities as well as their competence of using the internet. At the same time, the counterfactual analysis showed that the ESF-funded programme has significant positive effects on the immediate and long-term integration of participants into employment subject to social security contributions. However, the low level of qualification of a majority of the participants leads to jobs with low income perspectives so that earnings are usually not sufficient for leaving the unemployment or social benefit scheme. A direct reduction of poverty through labour market integration can therefore only be achieved for a small number of participants.

With regard to the goal of improving social inclusion, the evaluation showed that the social context of the participants improved during their participation in the ESF-project and that the participants subjectively felt better socially integrated after the end of the ESF-project. However, sustainability of these effects depends on a successful labour market integration of participants, which, as mentioned above, could only be achieved for a small number. If no integration into employment follows, the effects with regards to social integration by participating in an ESF-project is likely to be of temporary nature.

With regard to the second impact channel, which is implemented through the Youth workshops ("Jugendwerkstätten") and specific centres for promoting self-activity of participants ("Pro-Aktiv-Centren" (PACE)), the evaluation came to the conclusion that the vocational education and training maturity as well as employability of the disadvantaged young people was increased with regard to a number of characteristics in all impact dimensions surveyed. Thus, the main objective of the two programmes has been achieved. A contribution to the preventive reduction of the risk of poverty was made by

keeping pupils in school (thus, avoiding early school leaving and drop-outs) and integrating other participants in vocational education and training. Due to the low level of qualification of the participants, a contribution to the direct reduction of poverty through labour market integration can only be made to a limited extent.

By increasing participants' personal and social stability, a contribution to social inclusion is achieved in the second impact channel. The participants' subjective feeling of participation in society increased accordingly during the course of the project. In addition, social inclusion is increased through integration into vocational education and training as well as employment.

For the third impact channel, which includes the support programme for the labour market reintegration of prisoners and ex-prisoners, the evaluation showed that about one third of the participants found employment immediately after leaving the ESF-project. It can be assumed that their social participation is improved through successful labour market integration. However, due to the low level of qualification of the participants, it can also be assumed that the achieved income will generally be below the poverty line. Accordingly, the contribution to the goal of (material) poverty reduction is likely to be rather low.

With regard to the overall objective of Priority Axis 8, it can be summarised that a direct reduction of (material) poverty is only realistic for a small proportion of participants. The reason for this is that only a relatively small number of participants can be integrated into gainful and sustainable employment, not least because of the comparatively low level of qualification. This limits employment opportunities and often does not lead to employment that contributes to an income above the poverty line. A reduction of the (material) poverty risk can also be achieved through integration into vocational education and training - particularly within the second impact channel - and the continuation of school attendance by the participants, which in the long term increase later employment opportunities and the associated possibilities of earning an income above the poverty threshold. Since social inclusion also correlates closely with employment integration, the results of the analysis suggest that social inclusion could also be achieved through the integration of some of the participants into vocational education and training and employment. Moreover, according to the subjective feeling of the participants surveyed, social inclusion was increased by participating in the project. Furthermore, Priority Axis 8 gave important impulses in the personal and social stabilisation of the participants as well as with regards to the improvement of their education and training maturity and employability. The extent to which this contributes to sustainable social integration and/or successful integration into vocational education and training or employment cannot be conclusively assessed, as such longer-term effects are outside the timeframe of this evaluation.

The following recommendations for action are made on the basis of the evaluation's findings:

1. The current focus of Priority Axis 8 interventions on the material side poverty reduction should be replaced by a more comprehensive definition of poverty, e. g. by including personal and social stabilisation as central impact dimensions of the ESF-strategy. As consequence, , the existing target and indicator system as well as the monitoring should be reviewed to measure progress in target achievements in a broader and more comprehensive way;
2. Broadening of the target group: if the reduction of material poverty remains in the focus of the interventions of Priority Axis 8, persons being employed in precarious or low paid jobs should be granted support by the ESF since gainful and sustainable employment could substantially reduce the risk of poverty;
3. Conducting a more differentiated elicitation of employment status immediately and six months after leaving the project to broaden the information base for measuring the results of the funding;
4. Ensuring that childcare is available alongside participation in the programme to improve participation opportunities for people with childcare responsibilities;
5. Focusing the compulsory further training offered in measures within the specific objective 22 on contents that are practically relevant for the project promoters and their staff;
6. Interlinking vocational qualification and socio-educational support to increase the effectiveness of the funding;
7. Ensuring continuation of low-threshold access opportunities for the (long-term) unemployed;
8. Systematically considering the participants' individual needs in counselling and support measures;
9. Increasing staff resources in the "PACE"-projects to expand preventive support and improve the quality of support;
10. Making systematic use of follow-up support in the case of successful integration into education, training or employment;
11. Adapting the workshop areas in youth workshops ("Jugendwerkstätten") more strongly to the regional circumstances and needs of the regional labour market;
12. Systematically developing new contacts and using existing contacts of the implementing organisations with local companies for the integration of participants in internships, training and employment.

## 1 Einleitung

Gemäß Bewertungsplan ist für die Prioritätsachse 8 (PA 8) „Armutsbekämpfung durch aktive Eingliederung“ des niedersächsischen EFRE- und ESF-Multifondsprogramms eine theoriebasierte Wirkungsevaluierung vorgesehen.

Die PA 8 umfasst die drei spezifischen Ziele (SZ) „Heranführung von arbeitsmarktfernen Personen an den Arbeitsmarkt“ (SZ 21) und „Erhöhung der Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen mit Vermittlungshemmnissen und besonderem Förderbedarf“ (SZ 22) und „Integration von Straffälligen in den Arbeitsmarkt“ (SZ 23). Für die PA 8 stehen insgesamt – nach Zuteilung der leistungsgebundenen Reserve – etwa 108,9 Mio. Euro an ESF-Mitteln zur Verfügung. Die verfügbaren Mittel für SZ 21 belaufen sich mit 22,2 Mio. Euro auf einen Anteil von 20 % an den ESF-Mitteln der PA 8. Für SZ 22 sind 80 Mio. Euro an ESF-Mitteln vorgesehen, was einem Anteil von 74 % an den gesamten ESF-Mitteln der PA 8 entspricht. Für das SZ 23 sind 6,6 Millionen Euro und somit 6 % der Gesamtmittel dieser PA vorgesehen. Die Grundsätze der jeweiligen Förderung werden in den einzelnen Förderrichtlinien geregelt.

Die geförderte Maßnahme des SZ 21 richtet sich an Arbeitslose und erwerbsfähige Leistungsberechtigte und wird über das Programm „Qualifizierung und Arbeit“ umgesetzt. Das Förderprogramm soll die Teilnehmenden sozial stabilisieren, ihre Beschäftigungsfähigkeit erhöhen und somit die Integration in nachhaltige und bedarfsdeckende Arbeit bewirken.

Das SZ 22 richtet sich an junge Menschen mit Vermittlungshemmnissen und besonderem Förderbedarf und wird über zwei Förderschwerpunkte umgesetzt:

- Durch die Förderung der „Jugendwerkstätten“ werden individuell beeinträchtigte oder sozial benachteiligte junge Menschen unter 27 Jahren in außerschulischen Lernorten mit Qualifizierungs-, Bildungs- und sozialpädagogischen Maßnahmen mit dem Ziel der Heranführung an eine Ausbildung oder Beschäftigung gefördert (vgl. MS 2015). Zusätzlich werden in den niedersächsischen Jugendwerkstätten in Abstimmung mit dem Kultusministerium 200 Plätze für junge Menschen, die den Besuch einer Schule im berufsbildenden Bereich verweigern, gefördert (vgl. MS o.J.).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Das Programm "Schulpflichterfüllung in Jugendwerkstätten" wird finanziell vom Land Niedersachsen gefördert.

## Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

- Mit den „Pro-Aktiv-Centren“ (PACE) werden Beratungsstellen gefördert, die längerfristig angelegte, individuelle Einzelfallhilfen für Jugendliche anbieten, die sich in schwierigen Lebenslagen befinden und bei denen sich abzeichnet, dass ein besonderer Unterstützungsbedarf am Übergang Schule – Beruf besteht (vgl. MB 2020: 228). Neben der beruflichen soll auch die soziale Eingliederung über die Unterstützung der PACE verbessert werden (vgl. MS o.J.).

Die beiden Förderschwerpunkte des SZ 22 arbeiten an der Schnittstelle von Jugendhilfe und Arbeitsmarktförderung. Sowohl durch Jugendwerkstätten als auch durch PACE werden die Leistungen der örtlichen Träger der Jugendhilfe unterstützt und die Leistungen des SGB II und SGB III ergänzt (vgl. ebd.). Seit dem 1. Juli 2015 sind die beiden ehemals eigenständigen Richtlinien in einem Förderprogramm zusammengefasst worden. Die Maßnahmen sollen sich seitdem stärker auf den individuellen Hilfebedarf und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit konzentrieren als dies in der Förderperiode 2007-2013 der Fall war. Die seinerzeit umgesetzte Förderung wurde darüber hinaus um eine nachgehende Betreuung zur Verbesserung der Übergänge in Ausbildung oder Beschäftigung (vgl. MB 2020: 226 f.) ergänzt.

Das SZ 23 wird über das Förderprogramm „Berufliche Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen“ umgesetzt. Das Programm ist Teil des Übergangsmagements für Strafgefangene. Sozialpädagogische Begleitung und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen sollen dazu beitragen, die Teilnehmenden an ein Leben in sozialer Verantwortung und die Ausübung einer regelmäßigen Erwerbstätigkeit heranzuführen und sie nach der Haftentlassung nachsorgend zu begleiten.

Zur Bewertung der PA 8 ist gemäß Bewertungsplan eine Wirkungsanalyse vorgesehen. Zentrales Anliegen der Bewertungsstudie ist die Bewertung des Beitrags der Förderung zu den Zielen des Multifondsprogramms und zum Armutsbekämpfungsziel der EU.<sup>3</sup> Das Hauptziel ist die Beantwortung der Frage, in welchem Maße und über welche Wirkungsmechanismen die Förderung einen kausalen Beitrag zum Armutsbekämpfungsziel leistet, welche unterschiedlichen Ergebnisse und Wirkungen erzielt werden und ob die Umsetzung der Förderung effizient erfolgt. Außerdem wird das Ziel verfolgt, die Qualität und Nachhaltigkeit neu geschlossener Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnisse sowie Veränderungen der Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten zu untersuchen.

Das Untersuchungsdesign basiert auf einem theoriebasierten Analyseansatz nach der *Theory of Change* (Theorie der Veränderung) und – zur Wirkungsbewertung der Förderung von (Langzeit-)Arbeitslosen – hierauf aufbauend auf einer kontrafaktischen Wirkungsanalyse. Das methodische Vorgehen und die geplanten Arbeitsschritte werden in Kapitel 2 detailliert dargestellt.

---

<sup>3</sup> Dieses beschreibt die Zielsetzung, die Zahl der Europäerinnen und Europäer, die unter den nationalen Armutsgrenzen leben, um 25 % zu senken, was insgesamt 20 Millionen Menschen in der EU entspricht.

In Anlehnung an den Bewertungsplan sind v. a. folgende, auf die gesamte PA 8 bezogene Fragestellungen von besonderem Interesse:

- Welchen Beitrag leistet die Förderung zum *Armutsbekämpfungsziel der Strategie Europa 2020*?
- Welchen Beitrag leistet die Förderung zur *Zielerreichung der im Multifondsprogramm definierten Ziele*?
- Wie lassen sich die ESF-geförderten Maßnahmen in den *förderpolitischen Gesamtkontext* (Regelförderung, Landesförderung sowie Bundes-ESF) einordnen? Gibt es Interaktionen mit der Regelförderung, Förderangeboten des Landes oder des Bundes?
- Inwiefern gelingt es mit der Förderung, *regionale Unterschiede zu adressieren* und einen Beitrag zur territorialen Kohäsion in Niedersachsen zu leisten?
- *Wie nachhaltig* sind die Wirkungen der Maßnahmen?

Darüber hinaus soll folgenden übergreifenden Bewertungsfragen im Rahmen der Querschnittsziele des Niedersächsischen Multifondsprogramms nachgegangen werden:<sup>4</sup>

- Wie werden die „Gleichstellung von Frauen und Männern“ und die „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ auf *struktureller, personeller und operativer Ebene* bei Planung, Steuerung und Umsetzung der PA 8 berücksichtigt? Welche Vorkehrungen werden getroffen, um einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Projekten zu gewährleisten? Welche Vorkehrungen werden getroffen, um die Lebenslagen der Zielgruppen bei Projektkonzeption und Umsetzung zu berücksichtigen?
- In welchem Maße tragen die geförderten Projekte zur *Gleichstellung der Geschlechter* bei? In welchem Maße tragen die geförderten Projekte zur *Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung* bei? Worin liegen die diesbezüglichen zentralen Nutzen- und Wirkungsaspekte der Förderung? An welchen Stellen stößt die Förderung ggf. an Grenzen?
- Inwieweit entspricht die Tätigkeit der Träger und der weiteren Projektbeteiligten den Kriterien des *landesspezifischen Leitbilds „Guter Arbeit“*?
- Inwieweit werden durch die Inhalte der Projekte indirekte *Beiträge zur ökologischen Nachhaltigkeit* geleistet?

Schließlich sind die folgenden Fragen mit Bezug zu einzelnen spezifischen Zielen relevant:

- *Bewertungsfragen in Bezug auf das SZ 21 "Qualifizierung und Arbeit"*
  - Werden die intendierten Zielgruppen, insbesondere langzeitarbeitslose Frauen, ältere Erwerbspersonen, Personen mit Migrationshintergrund und Geringqualifizierte angemessen<sup>5</sup> erreicht?

---

<sup>4</sup> Bei der Beantwortung der forschungsleitenden Fragen wird auf den Erkenntnissen aus der Sonderuntersuchung zu den Querschnittszielen Gleichstellung von Frauen und Männern und Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung aufgebaut.

<sup>5</sup> Das Kriterium der Angemessenheit kann dann als erfüllt gelten, wenn der Anteil der Teilnehmenden der jeweiligen Zielgruppe mindestens dem Anteil der Zielgruppe an allen Langzeitarbeitslosen entspricht.

## Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

- *Wie viele Flüchtlinge und Asylsuchende* haben an den Programmen/Projekten teilgenommen und wie viele Flüchtlinge und Asylsuchende konnten nach Teilnahme an der Maßnahme in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (auch duale Berufsausbildung) einmünden?
- Haben die Teilnehmenden durch das Projekt *Integrationsfortschritte zur Aufnahme eines Berufsverhältnisses* erreicht?
- Führt die Teilnahme an QuA-Projekten zu einer *Erhöhung der Chancen auf Vermittlung in den Arbeitsmarkt*? Wie groß ist dieser Effekt? Wie ist die Effizienz der Förderung einzuschätzen?
- Wird durch die Projekte *sozialversicherungspflichtige Beschäftigung* geschaffen?
- *Entsprechen die geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse dem Leitbild „Gute Arbeit“*, d. h. handelt es sich um existenzsichernde Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt unter angemessenen und fairen Arbeitsbedingungen?
- In welchem Maße gelingt es, die *Nachhaltigkeit erfolgter Übergänge in Beschäftigung* durch Nachbetreuung zu erhöhen?
- Welchen Beitrag leisten die Projekte in Bezug auf die *Armutsbekämpfung*? Welche Unterschiede zeigen sich bei Differenzierung nach dem Geschlecht oder dem Migrationshintergrund? Welche Unterschiede zeigen sich bei regional differenzierter Betrachtung?
- Welche der vorgesehenen *Förderbausteine* der Projekte der Maßnahme "Qualifizierung und Arbeit" haben sich als *besonders erfolgsrelevant* herausgestellt und wie lässt sich die Umsetzung weiter verbessern?
- *Bewertungsfragen in Bezug auf das SZ 22 „Jugendwerkstätten und PACE“*
  - Inwiefern gelingt es, die Arbeit der Jugendwerkstätten und der PACE am *individuellen Hilfebedarf* der teilnehmenden Frauen und Männer auszurichten?
  - In welchem Maße gelingt es, die *Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit* der Teilnehmenden der Jugendwerkstätten und der Pro-Aktiv-Centren zu verbessern?
  - In welchem Maße gelingt es, die teilnehmenden Jugendlichen *persönlich und sozial zu stabilisieren*?
  - Wie gliedern sich die Jugendwerkstätten in das *lokale Übergangssystem Schule-Beruf* ein?
  - Inwiefern gelingt es den PACE, eine *„interdisziplinäre Schlüsselposition* in der Schnittmenge von Jugendhilfe, Schule, Arbeitsverwaltung, Familie und sozialen Diensten“ (ebd.: 228) einzunehmen?
  - *Welche Hilfs- und Unterstützungsangebote* der Jugendwerkstätten und PACE haben sich als *besonders erfolgsrelevant* herausgestellt? Wie lässt sich die Umsetzung weiter verbessern?

## Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

- In welchem Umfang nehmen die Träger die *Möglichkeit der Nachbetreuung* wahr? Mit welchem Ziel wird sie eingesetzt?
- *Bewertungsfragen in Bezug auf das SZ 23 „Wiedereingliederung Strafgefangene“<sup>6</sup>*
  - In welchem Maße gelingt es, die Teilnehmenden auf das *Nachholen beruflicher Abschlüsse* vorzubereiten und dies zu ermöglichen?
  - Inwieweit gelingt die *Förderung weiblicher Strafgefangener* als deutliche Minderheit innerhalb der Zielgruppe?
  - Werden *Personen mit Migrationshintergrund* und weitere besondere Zielgruppen *angemessen erreicht*?

Der vorliegende Bericht gliedert sich wie folgt: Zunächst wird erläutert, mit welchen Methoden die relevanten forschungsleitenden Evaluationsfragen beantwortet werden (Kapitel 2). Zur Kontextualisierung der Förderung folgt dann eine Darstellung ausgewählter, aktueller statistischer Hintergrundinformationen (Kapitel 3). Anschließend wird die – im Rahmen der Evaluation entwickelte – Förderprogrammlogik zur PA 8 hinsichtlich ihrer intendierten Wirkmechanismen erläutert (Kapitel 4). Nach einer Kurzanalyse des finanziellen und materiellen Umsetzungsstandes auf Basis der Monitoringdaten (Kapitel 5), erfolgt in Kapitel 6 die Bewertung der Umsetzung der PA 8 anhand der vorhandenen empirischen Evidenz. Hierbei wird auf drei in der Förderung der PA 8 identifizierte Wirkkanäle eingegangen sowie auf die Umsetzung der Querschnittsziele. Der Bericht endet mit einer Gesamtbewertung hinsichtlich der Erreichung in Bezug auf die auf Prioritätsachsenebene anvisierten Ziele sowie in Bezug auf den Beitrag zur Strategie Europa 2020 (Kapitel 7) sowie Handlungsempfehlungen zur Optimierung der Förderung (Kapitel 8).

---

<sup>6</sup> Ursprünglich war über die genannten Bewertungsfragen hinaus vorgesehen, weitere Aspekte im Rahmen der Evaluation aufzugreifen. Hierzu gehörten die Effekte der Förderung auf die Vorbereitung auf ein Leben in sozialer Verantwortung, die Erhöhung der beruflichen Mobilität, das Entgegenwirken der Rückfallgefahr von Haftentlassenen, die Eingliederung der Projekte in das lokale Übergangsmanagement für Strafgefangene sowie Erfolgsfaktoren und Verbesserungsmöglichkeiten. Vor dem Hintergrund der nur eingeschränkt aus dem Monitoring zur Verfügung stehenden Informationen konnten diese Aspekte jedoch nicht untersucht werden.

### **2 Methoden der Evaluierung**

Zur Bewertung der PA 8 werden verschiedene qualitative und quantitative Erhebungsmethoden genutzt, wodurch eine Analyse desselben Gegenstands aus verschiedenen Perspektiven und mit variierenden Schwerpunktsetzungen möglich wird. Vorteil eines solchen Vorgehens ist, dass der Evaluationsgegenstand möglichst umfassend untersucht werden kann und Erkenntnisse gewonnen werden können, die bei einer eindimensionalen Methodenwahl möglicherweise unberücksichtigt blieben. Auswertungen, die im Rahmen der Evaluation erfolgen, basieren auf Primär- und Sekundärdaten. Die eingesetzten Methoden werden nachfolgend kurz erläutert. Im Abschnitt 2.1 wird das Vorgehen bei der Analyse von Sekundärdaten wie den Monitoringdaten, Dokumente bzw. weiteren Sekundärdaten beschrieben, während sich der Abschnitt 2.2 der Darstellung der Primärdaten aus qualitativen und quantitativen Erhebungen, die im Rahmen der Evaluation erhoben wurden, widmet. Abschließend werden das methodische Vorgehen sowie die verwendeten Daten für die Wirkungsanalysen dargestellt (Abschnitt 2.3).

#### **2.1 Analyse von Sekundärdaten**

Für die Evaluation verwendete Sekundärdaten, also Daten, die nicht direkt vom Evaluationsteam erhoben wurden, wurden förderrelevante Dokumente, Monitoringdaten der NBank sowie (sozioökonomische) Daten der amtlichen Statistik und wissenschaftliche Studien herangezogen.

Zu den förderrelevanten Dokumenten zählten z. B. das Operationelle Programm (OP), die Förderrichtlinien, diverse Produktinformationen der NBank und weitere Dokumente.

Bestandteil der Evaluierung ist zudem die Auswertung relevanter Projekt- und Teilnehmendeninformationen aus dem Monitoringsystem der NBank. Hieraus lassen sich wichtige Kennziffern sowohl zum materiellen und finanziellen Umsetzungsstand als auch zu möglichen Ergebnissen der Förderung ableiten. Mitberücksichtigt wurden bei den Auswertungen zum Umsetzungsstand ebenfalls die im OP definierten Output- und Ergebnisindikatoren der Förderung.

Die Evaluierung ist eingebettet in eine Analyse ausgewählter sozioökonomischer Rahmenbedingungen und deren Veränderungen im Zeitverlauf. Die Analyse dieser Entwicklungen hilft, bei der Bewertung der Förderung den spezifischen niedersächsischen Kontext zu berücksichtigen. Ausgewählte Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum Arbeitsmarkt werden in Kapitel 3 dargestellt.

## **2.2 Analyse von Primärdaten aus qualitativen und quantitativen Evaluationserhebungen**

Im Rahmen der Evaluierung von PA 8 wurden sowohl qualitative als auch quantitative Primärdaten erhoben, da der Rückgriff auf die oben beschriebenen Sekundärdaten allein nicht ausreicht, um den differenzierten Fragestellungen der Evaluation (vgl. hierzu die forschungsleitenden Fragen in Kapitel 1) zu beantworten.

### **2.2.1 Fokusgruppe**

Zu Beginn der Evaluierung der PA 8 wurde im Februar 2019 eine Fokusgruppe durchgeführt, in der mit den zuständigen Fachreferaten im Sozialministerium, Wirtschaftsministerium und Justizministerium, einer Vertretung der Verwaltungsbehörde sowie den zuständigen Mitarbeitenden in der NBank das vom Evaluationsteam rekonstruierte Wirkungsmodell diskutiert wurde. Ergebnisse dieser Fokusgruppe wurde dazu genutzt, das Wirkungsmodell entsprechend dem Erfahrungswissen der Fokusgruppenteilnehmenden anzupassen.

### **2.2.2 Fallstudien**

Fallstudien sind ein weiteres genutztes Primärerhebungsinstrument und stellen eine qualitative Forschungsstrategie dar, die auf Basis vordefinierter Erkenntnisinteressen den Anspruch einer möglichst umfassenden Betrachtung des Untersuchungsgegenstands hat (vgl. Ridder 2016; Yin 2014). Anhand von Fallstudien lassen sich detaillierte Informationen über vorab kriteriengestützt selektierte Fälle gewinnen und vertiefende Kenntnisse über die Umsetzung sowie die zugrundeliegenden Wirkungsmechanismen erlangen. In der Feldphase wurden Interviews mit Mitarbeitenden der geförderten Projektträger, Gruppeninterviews mit Teilnehmenden sowie mit externen Akteur\*innen wie z. B. Jobcentervertreter\*innen durchgeführt. Hierfür wurden vorab spezifische strukturierte Interviewleitfäden erstellt. Die (Einzel-)Interviews wurden protokolliert und inhaltsanalytisch zu zusammenfassenden, anonymisierten Fallberichten verdichtet. Die Auswertungsmethodik folgte einem vom ISG entwickelten und in vielen Projekten erprobten sowie bewährten Konzept (Apel 2009), das die Vergleichbarkeit der Analyseergebnisse auch bei arbeitsteiliger Fallstudiendurchführung sicherstellt.

Im Zeitraum zwischen November und Dezember 2019 wurden drei regionale Fallstudien zur Bewertung der Förderung in der PA 8 durchgeführt. Als „Fälle“ wurden Gebietskörperschaften (Landkreise oder kreisfreie Städte) gewählt. Dabei wurden zunächst diejenigen Landkreise und kreisfreien Städte ausgewählt, in denen alle drei für die Fallstudie relevanten Förderprogramme - QuA, PACE und Jugendwerkstätten – durchgeführt wurden. Weiterhin wurde bei der Auswahl der Fallstudienregionen darauf geachtet, möglichst kontrastierende Kontexte in Bezug auf den siedlungsstrukturellen Hintergrund

## Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

(gemäß BBSR), den Regionentyp (stärker entwickelte Region (seR) und Übergangsregion (ÜR)) und relevante Arbeitsmarktindikatoren (Arbeitslosen-, Langzeitarbeitslosen- und Jugendarbeitslosenquoten) auszuwählen. Mithilfe der genannten Kriterien wurden ein ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen, ein dünnbesiedelter ländlicher Kreis und ein städtischer Kreis ausgewählt. Außerdem sind so zwei stärker entwickelte Regionen, die in Niedersachsen die Mehrheit der Landkreise bilden, und eine Übergangsregion in die Fallstudien einbezogen worden.

Haupterkenntnisinteresse der Fallstudien war es, einen umfassenden und mehrperspektivischen Blick auf die Umsetzung der Förderung zu erhalten und die vorab erarbeiteten Wirkungsmodelle zu validieren, um herauszuarbeiten, inwiefern die Förderung zu den jeweiligen Zielen beiträgt und welche Umsetzungsaspekte und Rahmenbedingungen einen Einfluss auf die Zielerreichung haben.

Im Kontext der Evaluation der PA 8 wurden in den drei Fallstudien 30 Interviews mit insgesamt 43 Personen geführt. Die Interviews hatten eine durchschnittliche Dauer von 68 Minuten. Das längste Interview dauerte über zwei Stunden, das kürzeste etwa 25 Minuten. 28 Interviews erfolgten vor Ort, zwei wurden aus forschungspraktischen Gründen telefonisch geführt.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Die Interviews wurden mit dem Einverständnis der Interviewten auf Tonband aufgezeichnet und transkribiert. Die Transkripte bildeten die Grundlage für die inhaltsanalytische Auswertung.

**Tabelle 1: Fallstudien zur PA 8 - Durchgeführte Interviews**

Fallstudie	Akteur*innen
Fallstudie 1	Insgesamt 10 Interviews mit 14 Personen mit folgenden Funktionen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektleitungen und Projektmitarbeitende von jeweils einem Träger der Förderprogramme QuA, Jugendwerkstätten und PACE</li> <li>• Teilnehmende eines QuA-Projekts</li> <li>• Leitung und Mitarbeitende des Jugendmigrationsdienstes</li> <li>• Teamleitung und Integrationsfachkraft des Jobcenters</li> <li>• Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt des Jobcenters</li> </ul>
Fallstudie 2	Insgesamt 11 Interviews mit 16 Personen mit folgenden Funktionen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektleitungen und Projektmitarbeitende von jeweils einem Träger der Förderprogramme QuA, Jugendwerkstätten und PACE</li> <li>• Teilnehmende eines Jugendwerkstätten-Projekts</li> <li>• Leitung und Mitarbeitende des Jugendmigrationsdienstes</li> <li>• Leitung und Fallmanager*in des Jobcenters</li> <li>• Fachbereichsleitung einer Volkshochschule</li> <li>• Referatsleitung eines Integrationsbüros</li> <li>• Gleichstellungsbeauftragte der Stadt</li> </ul>
Fallstudie 3	Insgesamt 9 Interviews mit 13 Personen mit folgenden Funktionen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektleitungen und Projektmitarbeitende von jeweils einem Träger der Förderprogramme QuA, Jugendwerkstätten und PACE</li> <li>• Teilnehmende eines PACE-Projekts</li> <li>• Vertretung des Jugendmigrationsdienstes</li> <li>• Teamleitung eines Jobcenters</li> <li>• Koordination der Förderprogramme Jugendwerkstätten und PACE</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

### **2.2.3 Teilnehmendenbefragungen zur Messung von Entwicklungen bei Beschäftigungsfähigkeit, gesellschaftlicher Teilhabe und weiterer individueller Merkmale**

Um die in der Programmtheorie unterstellten Ursache-Wirkungszusammenhänge im Zusammenhang mit den beabsichtigten Fortschritten der Teilnehmenden hinsichtlich ihrer Beschäftigungsfähigkeit und weiterer individueller Merkmale analysieren zu können und die Ergebnisse von Fallstudien zu ergänzen, wurden standardisierte Erhebungen durchgeführt. Diese wurden vorrangig dazu genutzt, den Fortschritt der Teilnehmenden der Förderprogramme bzw. -schwerpunkte Jugendwerkstätten, PACE und QuA<sup>8</sup> hinsichtlich der Ausbildungsreife bzw. Beschäftigungsfähigkeit zu messen. Hierzu wurde eine Methode verwendet, welches das ISG bereits in der Förderperiode 2007-2013 zur Messung von Fortschritten in der Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit in ESF-geförderten Projekten eingesetzt hat und das seitdem kontinuierlich weiterentwickelt wurde. Darüber hinaus wurden die Teilnehmenden in den standardisierten Befragungen nach beruflichen Zielen, Problemen bei der Zielerreichung,

<sup>8</sup> Aufgrund der vergleichsweise geringen finanziellen Bedeutung des Förderprogramms „Berufliche Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen“ wurde dieses bei der Befragung nicht berücksichtigt.

genutzten Projektangeboten, dem subjektiven Gefühl der gesellschaftlichen Teilhabe sowie Veränderungen in Bezug auf die eigenen Arbeitsmarktchancen befragt und um eine Projektbewertung gebeten.

Die Erhebungen wurden im Zeitraum November 2019 bis Ende September 2020 durchgeführt. Der ursprünglich bis Ende Juni vorgesehene Erhebungszeitraum wurde aufgrund von Störungen der Projektumsetzung durch Maßnahmen im Zuge der Corona-Pandemie (in Abstimmung mit der Verwaltungsbehörde und den für die Umsetzung der Förderung verantwortlichen Fachreferaten) um drei Monate verlängert.

Zur Umsetzung der Teilnehmendenbefragungen wurden allen Projektträgern, die im genannten Zeitraum Projekte durchgeführt haben, Eintritts- und Austrittsfragebögen zugeschickt, die sie den Teilnehmenden zum Ausfüllen aushändigen sollten. Die Eintritts- und Austrittsfragebögen waren ähnlich strukturiert und beinhalteten weitgehend identische Fragen, aufgrund der teilweise voneinander abweichenden Zielsetzungen der Förderangebote, wurden jedoch entsprechende förderprogrammspezifische Anpassungen vorgenommen.

Der Eintrittsfragebogen sollte bei Eintritt in das Projekt, der Austrittsfragebogen bei Austritt aus dem Projekt bzw. zum Ende des Befragungszeitraumes ausgefüllt werden, wenn die Teilnehmenden zu diesem Zeitpunkt mindestens vier Monate an dem Projekt teilgenommen hatten. Zwecks Nachvollziehbarkeit der Veränderungen von Ausbildungsreife bzw. Beschäftigungsfähigkeit wurden die Projektträger darum gebeten, sowohl bei der Eintritts- als auch bei der Austrittsbefragung einen identischen Code für dieselbe an der Befragung teilnehmenden Person zu vergeben.

Insgesamt konnte für die drei Förderprogramme die folgende Anzahl an zusammengehörigen Eintritts- und Austrittsfragebögen ausgewertet werden:

- Jugendwerkstätten: 456 Fragebögen
- PACE: 303 Fragebögen
- QuA: 89 Fragebögen

Mit Rücklaufquoten von 29,7 % (PACE) bis 55,6% (QuA) liegt ein vergleichsweise hoher Rücklauf in Bezug auf die drei Teilnehmendenbefragungen vor (vgl. Tabelle 2). Dieser war in dieser Höhe nur durch die umfassende Unterstützung der Träger möglich, die trotz der Einschränkungen, die sich für den direkten und persönlichen Kontakt zwischen Projektverantwortlichen und Teilnehmenden aufgrund von COVID-19 ergaben, in den genannten Größenordnungen Fragebögen bei Teilnehmenden bei Eintritt und Austritt bereitstellen konnten.

**Tabelle 2: Rücklauf der Teilnehmendenbefragungen und Vergleich mit der Struktur der Grundgesamtheit**

Förderprogramm	Rücklauf	Grundgesamtheit	Rücklaufquote
Jugendwerkstätten	456	1.019	44,8 %
Pro-Aktiv-Centren (PACE)	303	1.019	29,7 %
Qualifizierung und Arbeit (QuA)	89	160	55,6 %
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>848</b>	<b>2.198</b>	<b>38,6 %</b>

Quelle: ISG 2021: Teilnehmendenbefragung 2019/2020, n= 848, sowie Auswertung von Monitoringdaten der NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); Die Grundgesamtheit umfasst alle Teilnehmenden, die ab dem 1.12.2019 (PACE und QuA) bzw. 1.11.2019 (JWS) eingetreten sind und entweder bis zum 30.09.2020 (Befragungsende) ausgetreten waren oder bis zum 30.09.2020 mindestens 4 Monate am Projekt teilgenommen haben.

Trotz des relativ hohen Rücklaufs, ist bei freiwilligen standardisierten Befragungen die Frage der Repräsentativität der Ergebnisse zu klären. Grundsätzlich gilt, dass standardisierte Befragungen abhängig vom gewählten Befragungsdesign sowie der Teilnahmebereitschaft der Zielgruppe der Befragung näherungsweise repräsentativ sein können, eine vollständige Repräsentativität allerdings nie gegeben sein kann. Grundsätzlich gibt es drei Einflussfaktoren auf die Repräsentativität einer Befragung:

1. Nicht alle aus der Zielgruppe können über die verfügbaren bzw. gewählten Zugangswege erreicht werden (Coverage Error): Dies ist bei dieser Befragung insbesondere bei der Austrittsbefragung relevant, wenn die Projektträger Teilnehmende weder vor deren Maßnahmenaustritt noch danach entsprechend erreichen. Dies kann zu Verzerrungen führen, wenn dieses Nichterreichen systematisch ist, also beispielsweise wenn abbrechende Teilnehmende systematisch schlechter erreicht werden und somit nicht angemessen in der Befragung repräsentiert sind.

2. Keine Zufallsstichprobe als Grundlage der Befragung (Sampling Error): Innerhalb des Befragungszeitraums sollen alle Teilnehmenden die Möglichkeit erhalten, an der Befragung teilzunehmen. Somit existiert für diese Gruppe der Teilnehmenden kein Stichprobenfehler. Allerdings ist es denkbar, dass es zwischen den Teilnehmenden während des Befragungszeitraums sowie den Teilnehmenden, die entweder davor oder danach an der Maßnahme teilgenommen haben, systematische Unterschiede gibt. Da es inhaltlich keine plausiblen Gründe, bspw. eine Anpassung der Zielgruppe, für solche systematischen Unterschiede gibt, kann die Annahme getroffen werden, dass die Teilnehmenden im Befragungszeitraum ein Querschnitt aller Teilnehmenden darstellen.
3. Nicht alle Teilnehmenden sind bereit, an der Befragung teilzunehmen (Nonresponse Error): Sofern die Entscheidung an einer Teilnahme nicht zufällig, sondern aufgrund beobachtbarer und unbeobachtbarer Merkmale getroffen wird, schränkt dies die Repräsentativität des Rücklaufs ein. Hinsichtlich beobachtbarer Merkmale gibt es die Option, die Befragungsdaten zu gewichten, um sich mit den Befragungsergebnissen an die tatsächliche Verteilung innerhalb der Grundgesamtheit anzunähern. Dies ist allerdings stark annahmenbehaftet und ist nicht immer zu empfehlen, da mit falschen Gewichtungen die Befragungsergebnisse auch stärker verzerrt werden können. Die vorliegende Befragung wurde anonymisiert durchgeführt, da der Feldzugang über die Beschäftigten bei den Projektträgern erfolgte. Deren Einstellung zur Befragung bzw. deren Engagement können einen entscheidenden Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit der Befragten haben, die jedoch nicht gemessen werden kann. Dementsprechend könnte zwar eine Gewichtung implementiert werden, allerdings wird darauf verzichtet, da dies eine Repräsentativität suggeriert, die aufgrund der beschriebenen Probleme auch mit Gewichtung nicht erreicht werden kann.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass mit der Eingangs- und Ausgangsbefragung relevante Erkenntnisse über die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit sowie der Ausbildungsreife gewonnen werden können. Diese sollten allerdings vorsichtig interpretiert werden, da sie streng genommen nur für die Gruppe der Befragten Gültigkeit haben. Bereits ein Vergleich der Struktur der Befragungsteilnehmenden mit der Struktur der Grundgesamtheit zeigt einige deutlich Unterschiede (vgl. Tabellen 3, 4 und 5).

*Struktur der Befragungsteilnehmenden*

Unter den Befragungsteilnehmenden des Förderschwerpunkts Jugendwerkstätten sind deutlich weniger Männer vertreten als unter allen Einritten in Angebote der Jugendwerkstätten (11 Prozentpunkte weniger). Zudem sind unter den Befragten etwas mehr Menschen mit Migrationshintergrund<sup>9</sup> (6 Prozentpunkte) als in der Grundgesamtheit. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Auskunftsbereitschaft bei einer anonymen Befragung höher ist als bei einer offiziellen und personenbezogenen Datenerfassung. Zudem zeigt sich, dass Befragte und eingetretene Teilnehmende ein ähnliches Durchschnittsalter (20 Jahre) aufweisen.

**Tabelle 3 Struktur der Befragten und Teilnehmenden (Einritte) von Jugendwerkstätten**

Merkmale	Befragte		Einritte	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
<i>nach Geschlecht</i>				
<b>Mann</b>	251	55 %	11.548	66 %
<b>Frau</b>	193	42 %	5.857	33 %
<b>Divers<sup>10</sup></b>	2	0 %	-	-
<b>Keine Angabe</b>	9	2 %		
<i>nach Migrationshintergrund</i>				
<b>Nein</b>	221	49 %		
<b>Ja</b>	213	47 %	7.100	41%
<b>Keine Angabe</b>	22	5 %		
<b>Durchschnittliches Alter in Jahren</b>	20	-	20	

Quelle: ISG 2021: Teilnehmendenbefragung 2019/2020, n= 456; Monitoringdaten der NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); Eigene Darstellung.

Auch unter den Befragten von PACE sind – wie bei der Befragung der in Jugendwerkstätten eingetretenen Teilnehmenden – weniger Männer (8 Prozentpunkte) vertreten als unter allen Einritten in dieses Förderangebot. Weiterhin sind in der Befragung etwas mehr Menschen mit Migrationshintergrund (7 Prozentpunkte) als in der Grundgesamtheit aller Einritte vorhanden. Auch hier muss bei der Interpretation der bei den Jugendwerkstätten bereits erwähnte Unterschied in der Erhebung des Merkmals berücksichtigt werden. Zudem zeigt sich, dass Befragte und eingetretene Teilnehmende ein ähnliches Durchschnittsalter (19 Jahre) aufweisen.

<sup>9</sup> Der Migrationshintergrund wurde in der Befragung über Angaben der Teilnehmenden zum eigenen Geburtsland sowie dem Geburtsland ihrer Eltern gebildet. Wenn ein\*e Befragte\*r selbst oder mindestens ein Elternteil im Ausland geboren wurde, wurde ihr bzw. ihm ein Migrationshintergrund zugeordnet. Der Migrationshintergrund, der in den Monitoringdaten angegeben wird, umfasst „Migranten, Teilnehmer ausländischer Herkunft, Angehörige von Minderheiten (u.a. marginalisierte Gemeinschaften, wie etwa die Roma)“.

<sup>10</sup> Das Merkmal „divers“ wird in den Monitoringdaten nicht erfasst, war aber Gegenstand der Teilnehmendenbefragung.

**Tabelle 4 Struktur der Befragten und Teilnehmenden (Eintritte) von PACE**

Merkmale	Befragte		Eintritte	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
<b>nach Geschlecht</b>				
<b>Mann</b>	154	51 %	16.772	58%
<b>Frau</b>	138	46 %	11.977	42%
<b>Divers<sup>11</sup></b>	5	2 %		
<b>Keine Angabe</b>	5	2 %		
<b>nach Migrationshintergrund</b>				
<b>Nein</b>	134	44 %		
<b>Ja</b>	158	52 %	13.087	46%
<b>Keine Angabe</b>	11	4 %		
<b>Durchschnittliches Alter in Jahren</b>	19	-	19	

Quelle: ISG 2021: Teilnehmendenbefragung 2019/2020, n= 303; Monitoringdaten der NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); Eigene Darstellung.

Die Diskrepanz zwischen der Struktur der Befragten und der Grundgesamtheit der Teilnehmenden in Bezug auf die Geschlechterverteilung fällt beim Förderprogramm QuA am größten aus. Unter den Befragten liegt mit 38 % der Männeranteil 35 Prozentpunkte niedriger als unter den Teilnehmenden. Eine Erklärung hierfür ist, dass die Anzahl der Befragten insgesamt – auch wenn der Rücklauf im Vergleich zur im gegebenen Zeitraum betrachteten Grundgesamtheit hoch ausfällt – relativ klein ist und sich somit die Teilnahme von Projekten mit einem hohen Anteil von weiblichen Befragten stärker auswirkt. Der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund liegt bei Befragten (57 %) und Teilnehmenden insgesamt (62 %) hingegen auf vergleichbar hohem Niveau. Die Befragten sind jedoch durchschnittlich 5 Jahre älter als die Teilnehmenden insgesamt.

<sup>11</sup> Das Merkmal „divers“ wird in den Monitoringdaten nicht erfasst.

**Tabelle 5 Struktur der Befragten und Teilnehmenden (Eintritte) von QuA**

Merkmale	Befragte		Eintritte	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
<b>nach Geschlecht</b>				
<b>Mann</b>	34	38 %	3.107	74 %
<b>Frau</b>	53	60 %	1.093	26 %
<b>Divers</b>	0	0 %	-	-
<b>Keine Angabe</b>	2	2 %	-	-
<b>nach Migrationshintergrund</b>				
<b>Nein</b>	33	37 %		
<b>Ja</b>	51	57 %	2.615	62 %
<b>Keine Angabe</b>	5	6 %		
<b>Durchschnittliches Alter in Jahren</b>	40	-	35	

Quelle: ISG 2021: Teilnehmendenbefragung 2019/2020, n=89; Monitoringdaten der NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); Eigene Darstellung.

*Konzept zur Messung der Beschäftigungsfähigkeit*

In Bezug auf das Konstrukt der Beschäftigungsfähigkeit – die in allen drei untersuchten Förderinstrumenten durch die Teilnahme am ESF-Projekt positiv beeinflusst werden soll und daher in allen Teilnehmendenbefragungen berücksichtigt worden ist – liegen in der Literatur unterschiedliche Definitionen vor. Häufig wird der Begriff auf aktuell eine Beschäftigung ausübende Personen angewendet, weniger – wie in dem vorliegenden Bericht – im Zusammenhang mit Personen, die (länger) nicht mehr erwerbstätig sind (vgl. Apel/Fertig 2009: 7). Beschäftigungsfähigkeit wird dabei in der Regel als Zusammenspiel von individuellen und kontextuellen Merkmalen wie den Anforderungen eines konkreten Arbeitsplatzes oder einer spezifischen Arbeitsmarktregion verstanden (vgl. ebd.). Hier soll jedoch aus forschungspragmatischen Gründen nur die *individuelle Beschäftigungsfähigkeit* berücksichtigt werden, da dies eine Vergleichbarkeit ermöglicht. Beschäftigungsfähigkeit wird somit als „individuelles Potenzial zur Aufnahme, Aufrechterhaltung und Ausweitung einer Erwerbstätigkeit“ (vgl. ebd.: 8) definiert.

Zur Messung der Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit zieht diese Studie das von Apel und Fertig (2009) entwickelte Konzept zur Erfassung von Beschäftigungsfähigkeit heran. Die Analyse der Autoren basiert dabei auf einer Befragung von 4.000 Personen aus 43 Kreisen innerhalb Deutschlands (jeweils 2.000 Personen aus dem SGB II und SGB III).

Die Studie ordnet 77 Items sechs Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit zu, die im Rahmen der Vermittlungs- und Beratungspraxis von Langzeitarbeitslosen als relevant einzustufen sind. Darunter fallen die folgenden Bereiche:

1. Arbeitssuche
2. Motivationale Ebene
3. Konzessionsbereitschaft
4. Kognition der eigenen Fähigkeiten
5. Soziale Rahmenbedingungen
6. Psychische und körperliche Gesundheit

Mittels Hauptkomponentenanalyse<sup>12</sup> gelingt es Apel und Fertig (ebd.), die 77 Items auf 18 Hauptkomponenten zu reduzieren und ihnen „markierende Variablen“ zuzuordnen (d. h. Variablen mit dem höchsten Erklärungswert bzw. im statistischen Sinn der höchsten Ladung). Darauf aufbauende Probit-Regressionen schätzen, unter Berücksichtigung von Kontrollvariablen (z.B. dem Geschlecht, dem Alter, dem Bildungsniveau und dem Status vor der Arbeitslosigkeit), wiederum den Einfluss der „markierenden Variablen“ auf die Integration in Beschäftigung zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Dafür verknüpfen Apel und Fertig (ebd.) die Befragungsdaten mit Daten der Bundesagentur für Arbeit, um so Informationen zum Erwerbstatus ein Jahr nach der Befragung heranziehen zu können. Die Idee hinter diesem Verfahren ist, dass unter der Annahme, Beschäftigungsfähigkeit könne als Vorstufe für eine spätere Integration in das Beschäftigungssystem angesehen werden, eine gestiegene Beschäftigungsfähigkeit im Zeitverlauf (z. B. nach Teilnahme an einer Fördermaßnahme) sich später in einer höheren Beschäftigung niederschlagen müsste.<sup>13</sup>

Für die vorliegende Bewertungsstudie sah das Konzept zur Messung der Beschäftigungsfähigkeit eine Anpassung vor. So wurden Variablen zur Vorbereitung einer Selbstständigkeit, zu guten Arbeitserfahrungen sowie zur Teilnahme an Weiterbildungen in den letzten zwölf Monaten aufgrund der definierten Zielgruppe des Programms verzichtet. Im Vergleich zur ursprünglichen Fragebatterie von Apel/Fertig (ebd.) wurden zudem einige Fragen umformuliert, um sie für die Zielgruppe, unter der sich viele Geflüchtete befinden, verständlich zu machen. Darüber hinaus wurde den oben dargestellten Bereichen der Bereich „Schlüsselkompetenzen“ hinzugefügt, da – wie im Multifondsprogramm dargestellt – die Entwicklung dieser für die Zielgruppe der QuA-Projekte anvisiert ist (vgl. MB 2020: 224). Dabei wurden die Schlüsselkompetenzen Kommunikationsfähigkeit, Konfliktfähigkeit, Kritikfähigkeit, Teamfähigkeit und Umgangsformen berücksichtigt (vgl. Tabelle 6).<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Die Hauptkomponentenanalyse (Principal Component Analysis (PCA)) ist eine Form der Faktorenanalyse und ein Verfahren zur Variablenreduktion. Das Verfahren dient hierbei der Zusammenfassung von Daten. Gemeint ist damit die effiziente Reduzierung bzw. Bündelung von vielen Einzelvariablen auf wenige Hauptkomponenten. Die Hauptkomponenten sollen dabei trotz Variablenreduktion, die Einzelinformationen so gut wie möglich widerspiegeln, d. h. die Hauptkomponentenanalyse extrahiert die Gemeinsamkeiten der Einzelvariablen und fasst diese in Hauptkomponenten neu zusammen (vgl. Backhaus et al. 2015: Kapitel 7).

<sup>13</sup> Für eine detailliertere Beschreibung siehe Apel und Fertig (2009).

<sup>14</sup> Die genannten Kompetenzen sind dem Konzept der Ausbildungsreife entnommen, das im nächsten Abschnitt erläutert wird.

**Tabelle 6 Variablen zur Messung von Beschäftigungsfähigkeit**

Indikatoren
<i>Arbeitssuche</i>
1. Aktive Arbeitssuche in den letzten vier Wochen: „Ich habe in den letzten 4 Wochen viel getan, um einen Arbeitsplatz zu finden.“
<i>Motivation</i>
2. Intrinsische Motivation: „Ich setze mir Ziele. Diese Ziele erreiche ich dann auch.“ <sup>15</sup>
3. Extrinsische Motivation: „Wieviel ich bei der Arbeit verdiene, ist mir nicht so wichtig.“ <sup>16</sup>
<i>Konzessionsbereitschaft</i>
4. Berufswechsel: „Um einen (besseren) Arbeitsplatz zu bekommen, würde ich meinen bisherigen Berufsbereich wechseln.“
5. Mobilität: „Für einen Arbeitsplatz würde ich auch umziehen.“
6. Verdienst: „Für meine Arbeit möchte ich genauso viel verdienen, wie andere Leute, die das Gleiche machen.“
<i>Kognition eigene Fähigkeiten (Selbstbild)</i>
7. Gute Grundfertigkeiten: „Lange Texte zu schreiben oder zu lesen fällt mir leicht.“
8. Gute extrafunktionale Fähigkeiten: Lernbereitschaft – „Ich finde es gut, immer wieder neue und andere Erfahrungen zu machen.“
9. Internetkompetenz: „E-Mails zu schreiben macht mir keine Probleme.“
<i>Soziale Rahmenbedingungen</i>
10. Soziale und familiäre Unterstützung: „Ich habe in den letzten 12 Monaten viel Hilfe von Freunden, Familie oder Partner*in erhalten.“
11. Desintegriertes soziales Umfeld: „Ich kenne viele, die arbeitslos sind oder waren“
12. Großer Freundeskreis: „Ich treffe mich häufig mit Freunden und Bekannten.“
13. Rückhalt durch Freundeskreis: „Ich habe gute Freunde, auf die ich mich verlassen kann.“ <sup>17</sup>
14. Familiäre Konflikte und Gebundenheit: „In meiner Familie läuft alles gut, es gibt zurzeit keine Konflikte.“
<i>Psychische und körperliche Gesundheit</i>
15. Körperliche Beschwerden: „8 Stunden Arbeit am Tag halte ich gut aus.“
16. Psychische Beschwerden: „Bei jedem noch so schlimmen Ereignis verliere ich nicht den Mut.“
<i>Schlüsselkompetenzen (neu)</i>
17. Kommunikationsfähigkeit: „Ich kann gut zuhören“
18. Konfliktfähigkeit: „Wenn ich mit jemandem ein Problem habe, dann spreche ich es an.“
19. Kritikfähigkeit: „Wenn mich jemand kritisiert, kann ich damit umgehen.“
20. Teamfähigkeit: „Ich arbeite gerne mit anderen Menschen zusammen.“
21. Umgangsformen: „Ich bin anderen Menschen gegenüber höflich.“

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Apel und Fertig (2009).

Um mögliche Veränderungen im Bereich der Beschäftigungsfähigkeit messen zu können, wurden die Teilnehmenden der Eintritts- und Austrittsbefragung gebeten, auf einer fünfstufigen Likert-Skala (1: trifft überhaupt nicht zu; 5: trifft voll und ganz zu), die zuvor beschriebenen Items zur Beschäftigungsfähigkeit erst zum Projekteintritt und dann zum Projektaustritt zu bewerten. Um eine einheitliche Skalierung anwenden zu können, wurden die originär markierenden Variablen teilweise umformuliert.

### *Konzept zur Messung der Ausbildungsreife*

Zusätzlich zur Beschäftigungsfähigkeit ist für die Förderprogramme Jugendwerkstätten und PACE auch die Ausbildungsreife der Teilnehmenden relevant, da diese sich an eine jüngere Zielgruppe richten, für die eine solche Erhöhung der Ausbildungsreife<sup>18</sup> angestrebt wird (MS 2015: 2–3). Daher wurden den Fragebögen entsprechende Fragen zur Messung der Ausbildungsreife hinzugefügt.

Die Messung der Ausbildungsreife von Teilnehmenden der Förderschwerpunkte Jugendwerkstätten und PACE basiert auf dem im Jahr 2006 von Expert\*innen<sup>19</sup> („Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland (NPAF)“) entwickelten Konzept zur Beurteilung der Ausbildungsreife von Jugendlichen. Folgende Definition liegt hierbei zugrunde:

*Eine Person kann als ausbildungsreif bezeichnet werden, wenn sie die allgemeinen Merkmale der Bildungs- und Arbeitsfähigkeit erfüllt und die Mindestvoraussetzungen für den Einstieg in die berufliche Ausbildung mitbringt. Dabei wird von den spezifischen Anforderungen einzelner Berufe abgesehen, die zur Beurteilung der Eignung für den jeweiligen Beruf herangezogen werden (Berufseignung). Fehlende Ausbildungsreife zu einem gegebenen Zeitpunkt schließt nicht aus, dass diese zu einem späteren Zeitpunkt erreicht werden kann (Bundesagentur für Arbeit 2009: 13).*

Die Ausbildungsreife kann somit als das Verhältnis von Erwartungen und Anforderungen auf Seite der Unternehmen sowie den Kenntnissen und Kompetenzen von Ausbildungsplatzbewerber\*innen verstanden werden (vgl. Eberhard 2006; Frommberger 2010). Im Ergebnis ordnete die Expert\*innen-Gruppe zur Erfassung der Ausbildungsreife 24 Merkmale fünf Merkmalsbereichen zu. Die fünf Merkmalsbereiche beinhalten hierbei berufsunspezifische Fertig- und Fähigkeiten („soft-skills“), die wiederum über unterschiedliche Erhebungsmethoden erfasst werden sollten (siehe Tabelle 7). Im Vordergrund stehen – neben schulischen Basiskenntnissen – vor allem soziale und persönliche Kompetenzen der Jugendlichen. Berufsbezogene Kriterien spielen – mit Ausnahme der Berufswahlreife – keine Rolle (vgl. Bleck 2012).

---

<sup>15</sup> Ursprünglich: „Ich setze mir Ziele und verwirkliche diese ohne Anstöße von außen.“

<sup>16</sup> Ursprünglich: „Das wichtigste an der Arbeit ist mir, dass ich ordentlich verdiene.“

<sup>17</sup> Dieses Item wurde dem ursprünglichen Modell der Beschäftigungsfähigkeit von Apel/Fertig (2009) hinzugefügt.

<sup>18</sup> In der Förderrichtlinie wird der Begriff „Ausbildungsfähigkeit“ verwendet.

<sup>19</sup> Zum Expert\*innenkreis gehörten Vertreter\*innen aus Betrieben, Schulen, der Wissenschaft sowie der BA.

**Tabelle 7 Merkmalsbereiche und Merkmale der Ausbildungsreife**

Merkmalsbereiche	Merkmale	Erhebungsmethode
<b>Schulische Basiskenntnisse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Recht-)Schreibung</li> <li>• Lesefähigkeit (mit Texten und Medien umgehen)</li> <li>• Sprechen und Zuhören (mündliches Ausdrucksvermögen)</li> <li>• Mathematische Grundkenntnisse</li> <li>• Wirtschaftliche Grundkenntnisse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse (Bewerbungsunterlagen, Beratungsfragebogen, Beispielaufgaben, Zeugnis, Arbeitszeugnisse)</li> <li>• Diagnostisches Gespräch/Selbsteinschätzung</li> <li>• Beobachtung des Gesprächsverhaltens</li> </ul>
<b>Psychologische Leistungsmerkmale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sprachbeherrschung</li> <li>• Rechnerisches Denken</li> <li>• Logisches Denkvermögen</li> <li>• Räumliches Vorstellungsvermögen</li> <li>• Merkfähigkeit</li> <li>• Bearbeitungsgeschwindigkeit</li> <li>• Befähigung zur Daueraufmerksamkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Untersuchungsverfahren des Psychologischen Dienstes der Arbeitsagentur oder entsprechender Fachdienste anderer Institutionen oder Einrichtungen</li> <li>• Diagnostisches Gespräch/Selbsteinschätzung</li> <li>• Einschätzungen von Lehrkräften/Eltern</li> <li>• Dokumentenanalyse (Schulzeugnis, Arbeitszeugnis)</li> </ul>
<b>Physische Merkmale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Altersgerechter Entwicklungsstand, gesundheitliche Voraussetzungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beobachtung</li> <li>• Diagnostisches Gespräch</li> <li>• Ärztliche Eignungsuntersuchung</li> </ul>
<b>Psychologische Merkmale des Arbeitsverhaltens und der Persönlichkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durchhaltevermögen und Frustrationstoleranz</li> <li>• Kommunikationsfähigkeit</li> <li>• Konfliktfähigkeit</li> <li>• Kritikfähigkeit</li> <li>• Leistungsbereitschaft</li> <li>• Selbstorganisation/Selbständigkeit</li> <li>• Sorgfalt</li> <li>• Teamfähigkeit</li> <li>• Umgangsformen</li> <li>• Verantwortungsbewusstsein</li> <li>• Zuverlässigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnostisches Gespräch/Selbsteinschätzung</li> <li>• Einschätzungen von Lehrkräften/Eltern</li> <li>• Beobachtung</li> <li>• Assessment Center</li> <li>• Dokumentenanalyse (Arbeitszeugnisse, Schulzeugnisse, Bewerbungsunterlagen, Beraterfragebogen)</li> <li>• Einschätzungen von Lehrkräften/Eltern</li> </ul>
<b>Berufswahlreife</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selbsteinschätzungs- und Informationskompetenz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fragebogen</li> <li>• Dokumentenanalyse (Berufswahlpass)</li> <li>• Diagnostisches Gespräch/Selbsteinschätzung</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit (2009).

Abzugrenzen vom Begriff der Ausbildungsreife ist hingegen die Berufseignung und die Vermittelbarkeit von Personen. Während die Berufseignung festhält, ob eine Person den Anforderungen eines spezifischen Berufs gewachsen ist und ob der Beruf den eigenen Berufswünschen und -erwartungen entspricht, geht es bei der Vermittelbarkeit darum, ob und inwiefern personen-, marktabhängige und betriebs- oder branchenspezifische Merkmale eine Vermittlung in eine Ausbildung verhindern. Darunter fallen z. B. das Erscheinungsbild der Person, die Einstellungskriterien des Betriebs oder die wirtschaftliche Lage (vgl. ebd.).

Das Konzept zur Messung der Ausbildungsreife und Bewertung möglicher Veränderungen im Rahmen dieser Studie orientiert sich stark an den zuvor beschriebenen Merkmalsbereichen des NPAF. Teilaspekte konnten allerdings aufgrund des Forschungsdesigns nicht übertragen werden. Einige Erhebungsmethoden ließen sich auf Basis der gegebenen Budgetausstattung für die Evaluation nicht realisieren, andere wären wiederum mit einem erhöhten Aufwand für die Teilnehmenden und Projektträger einhergegangen und sollten daher – auch um einen möglichst hohen Rücklauf zu gewährleisten – im Rahmen der Bewertungsstudie vermieden werden. So lassen sich bspw. keine ärztlichen und psychologischen Untersuchungen im Rahmen der Evaluation durchführen bzw. stehen keine Ergebnisse von durchgeführten Untersuchungen zur Verfügung. Ebenfalls liegen dem Evaluationsteam keine Schul- oder Arbeitszeugnisse vor.

Dem vom ISG entwickelten Messkonzept, welches bereits in anderen Evaluationsprojekten zum Einsatz kam, gelingt es trotzdem, alle Merkmalsbereiche der Ausbildungsreife abzudecken. Grundlage des Messkonzepts stellt allerdings eine Selbsteinschätzung der Teilnehmenden dar, bei der die Teilnehmenden ihre eigenen Fähig- und Fertigkeiten anhand eines Fragenkatalogs sowohl zum Projekteintritt als auch zum Projektaustritt bewerten sollten. Erfahrungen aus anderen durchgeführten Evaluationen zeigen hierbei, dass Merkmale motivationaler und psychosozialer Stabilität sowie gewisse Aspekte psychosomatischer Gesundheit und Aktivitätsniveaus durch Selbsteinschätzung der Teilnehmenden valide erfasst werden können (vgl. Apel/Fertig 2009).

## Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

Um mögliche Veränderungen im Bereich der Ausbildungsreife messen zu können, wurden die Teilnehmenden der Eintritts- und Austrittsbefragung gebeten, auf einer fünfstufigen Likert-Skala (1: trifft überhaupt nicht zu; 5: trifft voll und ganz zu), die Items/Aussagen zur Ausbildungsreife zunächst zum Zeitpunkt des Projekteintritts und dann zum Projektaustritt zu bewerten.

Nach Rücksprache mit dem zuständigen Fachreferat wurden in Anlehnung an den Bereich der Jugendhilfe ergänzende Fragen zur körperlichen und seelischen Gesundheit sowie zur Wohnsituation der Jugendlichen gestellt. Zudem wurden personen- und projektspezifische Informationen erhoben. Darunter fallen u. a. das Geschlecht, das Alter, genutzte Projektangebote und Projektziele.

**Tabelle 8 In den Eingangs- und Ausgangsbefragungen zu Jugendwerstätten und PACE verwendete Items und Indikatoren der Ausbildungsreife**

Items	Indikatoren
<b>Soziale Rahmenbedingungen</b>	
Ich habe gute Freunde, auf die ich mich verlassen kann.	Soziales Netzwerk
<b>Psychologische Merkmale des Arbeitsverhaltens und der Persönlichkeit</b>	
Ich kann gut zuhören.	Kommunikationsfähigkeit
Wenn ich etwas erkläre, verstehen andere das schnell.	Kommunikationsfähigkeit
Wenn ich mit jemandem ein Problem habe, dann spreche ich es an.	Konfliktfähigkeit
Wenn mich jemand kritisiert, komme ich damit gut klar.	Kritikfähigkeit
Ich arbeite gerne mit anderen Leuten zusammen.	Teamfähigkeit
Ich bin zu anderen Menschen höflich.	Umgangsform
Mir fällt es leicht, Verantwortung für mich und andere (z. B. in der Familie, Sport, Verein, ...) zu übernehmen.	Verantwortungsbewusstsein
<b>Schulische Basiskenntnisse und psychologische Leistungsmerkmale</b>	
Ich kann sehr gut Deutsch.	Deutschkenntnisse
Ich kann mit Brüchen und Prozenten gut rechnen.	Mathematische Grundkenntnisse
Ich kann mir Dinge gut merken.	Merkfähigkeit
Wenn ich eine Aufgabe erledige, bin ich dabei genauso schnell wie Andere.	Bearbeitungsgeschwindigkeit
<b>Körperliche und seelische Gesundheit</b>	
Ich bin selten krank und habe keine Probleme mit meiner Gesundheit.	Körperliche Gesundheit
Ich mache viel Sport.	Körperliche Gesundheit
Ich bin zurzeit oft gut gelaunt.	Psychische Gesundheit
Ich mache mir zurzeit viele Sorgen.	Psychische Gesundheit
Ich bleibe ruhig, auch wenn mal etwas nicht klappt.	Psychische Gesundheit
Es gibt Orte, an denen ich Angst vor körperlicher Gewalt habe.	Körperliche Versehrtheit
<b>Wohnsituation</b>	
Ich kümmere mich gut um meine Wohnung oder mein Zimmer.	

Items	Indikatoren
Ich würde da, wo ich jetzt lebe, gern ausziehen.	
Ich fühle mich zu Hause sicher und wohl.	Sicherheitsgefühl
<b>Psychologische Merkmale des Arbeitsverhaltens und der Persönlichkeit</b>	
Wenn ich eine Aufgabe angefangen habe, mache ich sie auch fertig.	Durchhaltevermögen
Ich streng mich an, auch wenn eine Aufgabe mir keinen Spaß macht.	Frustrationstoleranz
Ich kümmere mich immer rechtzeitig um meine Sachen. Termine halte ich ein.	Selbstorganisation
Mit Unterlagen oder Arbeitsblättern gehe ich immer gut um.	Sorgfalt
Ich bin immer pünktlich.	Zuverlässigkeit
<b>Berufswahlreife</b>	
Ich kenne meine Stärken und Schwächen.	Selbsteinschätzungskompetenz
Ich weiß, in welchem Beruf ich arbeiten möchte.	Berufswahlreife
Ich freue mich über neue berufliche Herausforderungen.	Berufswahlreife

Quelle: Eigene Darstellung.

#### Messung von Veränderungen bei Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit

Sowohl das hier verwendete Konzept der Beschäftigungsfähigkeit als auch der Ausbildungsreife geht nicht auf eine absolute Messung der Beschäftigungsfähigkeit und Ausbildungsreife zurück, sondern stellt auf die Veränderung zwischen zwei Zeitpunkten auf individueller Ebene ab. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Abstände zwischen den verschiedenen Ausprägungen einer Bewertungsskala nicht gleich groß sind. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen wurde zur Messung der Veränderungen ein sogenanntes Rangsummentestverfahren verwendet, der Wilcoxon-Vorzeichen-Rang-Test (vgl. Wilcoxon 1945). Im konkreten Fall der durchgeführten Eintritts- und Austrittsbefragung kann somit beispielsweise über den Rangsummentest für jede Teildimension der Beschäftigungsfähigkeit getestet werden, ob die herangezogenen Aspekte der Beschäftigungsfähigkeit über den Zeitraum der Maßnahmenteilnahme tendenziell konstant geblieben sind, sich verbessert oder verschlechtert haben (vgl. hierzu A.1 im Anhang (Kapitel 10)).

### 2.3 Kontrafaktische Wirkungsanalyse

Die theoriebasierte Wirkungsanalyse kann, sofern entsprechende Daten verfügbar sind, durch eine kontrafaktische Wirkungsanalyse ergänzt werden. Letztere hat den Vorteil, dass die Identifikation der Wirkzusammenhänge sowie die qualitative Bewertung der Wirkung aus der theoriebasierten Wirkungsanalyse durch quantifizierbare kausale Wirkungen ergänzt werden kann. Dies ermöglicht dann auch die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsanalyse, um zu analysieren, ob sich die Investitionen

in ein Programm gerechnet haben. Das Förderprogramm QuA setzt sich zum Ziel Arbeitslose, insbesondere Langzeitarbeitslose, in Beschäftigung zu integrieren. Bei der Zielgruppe sowie dem Förderziel bietet sich eine kontrafaktische Wirkungsanalyse an, da die Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit (BA) für diese Zielgruppe umfangreiche Daten enthalten. Diese beinhalten sowohl umfangreiche soziodemografische sowie erwerbsbiografische Merkmale als auch relevante Ergebnisgrößen wie Integration in (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung bzw. Abgang aus dem Leistungsbezug. Im Folgenden wird zunächst der gewählte methodische Ansatz kurz dargestellt bevor im Anschluss auf die verwendete Datenquelle eingegangen wird.

### 2.3.1 Theoretischer Ansatz

Die Grundidee hinter jeglichen kontrafaktischen Wirkungsanalysen ist die hypothetische Frage, was mit den Teilnehmenden geschehen wäre, wenn diese nicht an der Maßnahme teilgenommen hätten. Da die hypothetische Situation der Nichtteilnahme nicht beobachtet werden kann, muss die kontrafaktische Situation nachgebildet werden. Ein mögliches Verfahren ist das sogenannte Matchingverfahren, bei dem aus einer Gruppe von nichtteilnehmenden Personen identifiziert werden, die den Teilnehmenden hinsichtlich entscheidender Merkmale wie Alter, Geschlecht, Qualifikation oder Erwerbsbiografie möglichst ähnlich sind (sog. statistische Zwillinge).

Ausgangspunkt für die Identifikation geeigneter statistischer Zwillinge ist die Definition der Zielgruppe der Förderung. Allerdings kann nicht eine beliebige Gruppe an Nichtteilnehmenden aus dieser Personengruppe als statistische Zwillinge gelten, da sich die Teilnehmenden strukturell von der Grundgesamtheit der Zielgruppe unterscheiden können. Daher wird in einem ersten Schritt die Teilnahmewahrscheinlichkeit geschätzt. Die hierbei zugrundeliegende Annahme ist, dass sich die Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden anhand beobachtbarer Merkmale wie Alter, Geschlecht, Qualifikation oder deren Erwerbshistorie unterscheiden. Auf Grundlage der geschätzten Teilnahmewahrscheinlichkeit wird der Teilnehmendengruppe eine Nichtteilnehmendengruppe zugeordnet, deren Verteilung der Teilnahmewahrscheinlichkeit möglichst identisch mit derjenigen der Teilnehmenden ist.<sup>20</sup> Dieses Verfahren wird auch als Propensity Score Matching bezeichnet.

---

<sup>20</sup> In dieser Studie wurde ein sogenanntes Kernel-Matching angewendet, d. h. die gesamte Gruppe der Nichtteilnehmenden wird so gewichtet, dass sich die Verteilung der Teilnahmewahrscheinlichkeit an diejenige der Teilnehmenden anpasst.

Unter der Annahme, dass nach Berücksichtigung dieser Merkmale keine zu starken unbeobachteten Unterschiede zwischen Teilnehmenden und den gewichteten Nichtteilnehmenden (sog. Kontrollgruppe) existieren, die sowohl Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit als auch das Ergebnis haben, wird die Differenz zwischen den Ergebnismerkmalen beider Gruppen kausal auf die Maßnahme zurückgeführt.<sup>21</sup>

### 2.3.2 Beschreibung des Prozessdatensatzes der Bundesagentur für Arbeit

Für die Analyse wurde, wie bereits eingangs erwähnt, auf die Prozessdaten der BA zurückgegriffen, die umfangreiche Informationen über Arbeitslose, Beschäftigte sowie Leistungsbeziehende enthalten. Sie umfassen den gesamten Datenbestand, den die BA im Rahmen ihrer Tätigkeit sammelt und auswertet. Dabei werden die Daten aus folgenden Quellen gewonnen:

- Meldungen der Arbeitgeber\*innen zu den Sozialversicherungen
- Geschäftsprozesse der Bundesagentur für Arbeit
- Geschäftsprozesse der Grundsicherungsträger

Die Daten aus den unterschiedlichen Prozessen werden in den sogenannten Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) zusammengefasst und umfassen tagesgenau die Erwerbszustände und weitere Merkmale für folgende Personengruppen:

- Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
- Geringfügig Beschäftigte
- Leistungsbeziehende nach dem SGB III
- Leistungsbeziehende nach dem SGB II
- Bei der BA bzw. den Grundsicherungsträgern gemeldete Arbeitsuchende
- Teilnehmende an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der BA

Somit ist jede Person, die mindestens einen Tag einen der sechs aufgeführten Erwerbszustände aufweist, in den Prozessdaten erfasst.

Allerdings liegen keine Informationen in den Daten vor, wenn keiner der sechs aufgeführten Zustände vorliegen. Insbesondere zu folgenden Erwerbszuständen und dementsprechend zu diesen Zeiträumen fehlen Informationen in den Prozessdaten:

---

<sup>21</sup> Diese Annahme ist in der Literatur als Conditional Independence Assumption (CIA) bekannt. Siehe u. a. Imbens/Woolridge (2009).

- Selbstständige
- Beamtinnen und Beamte
- Auszubildende in einer schulischen Ausbildung
- Schüler\*innen und Studierende
- Nichterwerbstätige ohne Leistungsbezug aus dem SGB II oder dem SGB III, die nicht als arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet sind.

Sofern bei einer Person für einen Zeitraum lediglich einer oder mehrere dieser Erwerbszustände vorliegen, kann für diese keine Aussage über deren Erwerbszustand gemacht werden. Dies ist insbesondere relevant für eine Bewertung des Verbleibs der Teilnehmenden, da nicht differenziert werden kann, ob die betreffende Person einer Erwerbstätigkeit nachgeht (Selbstständigkeit, Beamtenverhältnis), einen schulischen Bildungsgang (schulische Ausbildung, allgemeinbildende Schule) absolviert oder aus anderen Gründen den Leistungsbezug verlassen hat.

Insgesamt bieten die IEB aber umfangreiche Informationen zu Soziodemografie, Qualifikation, familiärer Situation, Wohnort sowie zur Erwerbsbiografie. Insbesondere letztere Informationen machen den Datensatz für die Analyse arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen besonders wertvoll, da Erwerbshistorien rekonstruiert werden können und z. B. eine erfolgreiche Integration in den ersten Arbeitsmarkt nach Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme beobachtet werden kann. Zudem können die Erwerbsverläufe vergleichbarer Nichtteilnehmender ebenfalls beobachtet werden. Dies ermöglicht die für kontrafaktische Wirkungsanalysen notwendige Ziehung einer Kontrollgruppe in entsprechender Größe.<sup>22</sup>

Die IEB werden vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) jährlich für Forschungszwecke aufbereitet. Dies beinhaltet eine intensive Datenbereinigung sowie umfassende Qualitätsprüfungen. Die vollständigen, geprüften Daten für ein Kalenderjahr liegen in der Regel im Herbst/Winter des Folgejahres vor, d. h., dass beispielsweise die Erwerbsverläufe des Jahres 2018 gegen Ende des Jahres 2019 bzw. zu Anfang des Jahres 2020 zur Verfügung gestellt und analysiert werden können.

### **2.3.3 Datensatzaufbereitung**

Da in den Prozessdaten keine Informationen über die Teilnahme an QuA enthalten sind, mussten zunächst zur Identifikation entsprechender Personen in den Prozessdaten Informationen aus dem ESF-Monitoring dem IAB zur Verfügung gestellt werden. Die Identifikation erfolgte auf Grundlage der Vor- und Nachnamen, des Geburtsdatums sowie der Postleitzahl und des Wohnorts der Teilnehmenden. Mit diesen Informationen konnte das IAB von den insgesamt 2.417 Teilnehmenden, die zwischen

---

<sup>22</sup> Eine ausführlichere Beschreibung der Daten befindet sich in Antoni et al. (2019).

März 2016 und Oktober 2018 in QuA eingetreten sind, 1.852 Personen in den IEB eindeutig identifizieren. Dies entspricht einer Quote von 76,6 %. Die Bereitstellung der IEB erfolgte pseudonymisiert. Eine Re-Identifikation der Teilnehmenden durch das Evaluationsteam war damit ausgeschlossen.

Da die Identifikation über Vor- und Nachnamen, Geburtsdatum, Postleitzahl und Wohnort erfolgt, können verschiedene Ursachen eine Identifikation verhindern. Insbesondere unterschiedliche Schreibweisen von Namen und Wohnorten sowie Zahlendreher in den Geburtsdaten können zu einer nicht erfolgreichen Identifikation führen.<sup>23</sup>

Für die Ziehung der Kontrollgruppe wurde zunächst anhand der Richtlinie (MW 2015) und der in den IEB vorhandenen Informationen die Zielgruppe definiert. Gemäß dieser gehörten alle Personen, für die mindestens eines der folgenden Merkmale zutrifft, zur Zielgruppe:

- Arbeitslose gem. § 16 SGB III
- Erwerbsfähige Leistungsberechtigte gem. § 7 SGB II

Die Ziehung der Kontrollgruppe erfolgte geschichtet nach Kreisen und Eintrittsmonat. Im Anschluss daran wurde auf Grundlage der Eintrittsdaten der Teilnehmenden in die Förderung auf monatlicher Basis zwischen März 2016 und Oktober 2018 eine einfache Zufallsstichprobe nichtteilnehmender Beobachtungen gezogen. Für jede\*n Teilnehmende\*n wurden fünf Nichtteilnehmende gezogen. Die Daten für die Gruppen der Teilnehmenden sowie der Nichtteilnehmenden lagen dem ISG im Juni 2020 vor.

Die Daten liegen als sogenannter Episodendatensatz vor. Hinsichtlich der Genauigkeit der Informationen bietet diese Datenstruktur einige Vorteile, da für jede Beobachtung die Informationen tagesgenau erfasst sind. Für die Arbeit mit den Daten bietet diese Struktur allerdings auch einige Herausforderungen, da hierfür der Datensatz in ein Querschnitts- oder Panelformat überführt werden muss. Hierbei richtet sich die Aufbereitung der Daten nach der grundsätzlichen Logik, auf der alle kontrafaktischen Wirkungsanalysemethoden aufbauen: Die Teilnehmenden erhalten ein sogenanntes „Treatment“, von dem ein Effekt auf bestimmte Ergebnisse, beispielsweise die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, erwartet wird. Bei dem „Treatment“ handelt es sich im Kontext des Förderinstruments um die Teilnahme an Maßnahmen der Beratung, Unterstützung, Begleitung und Qualifizierung (Maßnahmeneffekt). Im hier vorliegenden Fall besteht das Treatment in der Teilnahme einer Person an QuA. Das

---

<sup>23</sup> Um eine möglichst präzise Identifikation zu gewährleisten, wurden übliche Unterschiede in den Schreibweisen, beispielsweise die Verwendung von Akzentzeichen bei Namen, bei der Identifikation berücksichtigt. Daher ist neben der sehr hohen Identifikationsquote ebenfalls zu erwähnen, dass die Verzerrung der Stichprobe durch systematische Nichtidentifikation bestimmter Gruppen fast ausgeschlossen werden kann. Zwar könnte vermutet werden, dass aufgrund fremdsprachiger Namen Menschen mit Migrationshintergrund systematisch untererfasst werden, allerdings wurden in einem anderen Projekt mit Jugendlichen aus dem europäischen Ausland über die gleiche Methode 86 % der Teilnehmenden identifiziert (Boockmann et al. 2018).

Treatment beginnt mit dem Eintritt in die Maßnahme. Für die Nichtteilnehmenden, bei denen kein Eintrittsdatum in die Förderung vorliegen kann, wird der Zeitpunkt, zu dem die Stichprobe gezogen wird, als hypothetisches Eintrittsdatum gewählt. Um die unterschiedlichen Eintrittszeitpunkte bei QuA zu berücksichtigen, wurden auch die Nichtteilnehmenden zu unterschiedlichen Ziehungszeitpunkten gezogen. Die Ziehung erfolgte dabei mit Zurücklegen, d. h. eine Person konnte theoretisch zu mehreren Zeitpunkten gezogen werden, sofern sie zu mehreren Zeitpunkten Bestandteil der Zielgruppe von QuA war.

Ausgehend von diesem hypothetischen Eintrittsdatum richtet sich die weitere Aufbereitung an den folgenden drei Fragestellungen aus:

1. Wie sieht die Erwerbsbiografie bis zur Teilnahme an der Förderung aus?
2. Wie ist die Situation zum Beginn der Teilnahme?
3. Wie ist der Verbleib nach Eintritt in die Förderung?

Für die Aufbereitung der Erwerbsbiografie wurden alle Episoden berücksichtigt, deren Beginndatum vor dem Stichtag (d. h. dem Tag des Eintritts in die Maßnahme bzw. im Falle der Nichtteilnehmenden dem Ziehungszeitpunkt) liegt. In einem zweiten Schritt wurden 15 unterschiedliche Erwerbszustände definiert (siehe Tabelle 9), die sowohl Beschäftigung als auch Leistungsbezug, Arbeitslosigkeit und Arbeitsuche sowie Maßnahmenteilnahmen umfassen. Je Erwerbszustand wurde die Anzahl der Tage berechnet, die eine Person (i) im letzten Jahr, (ii) in den letzten fünf Jahren und (iii) in den letzten zehn Jahren vor dem Stichtag in diesem Erwerbszustand verbracht hat. Alle weiteren verfügbaren Merkmale wurden zum Stichtag, also bei Teilnehmenden zum Datum des Maßnahmeneintritts und bei Nichtteilnehmenden zum Ziehungszeitpunkt, aufbereitet. Dies bedeutet, dass im Wesentlichen die Episoden berücksichtigt wurden, die um den Stichtag lagen.

Die Aufbereitung zum Verbleib erfolgte auf Grundlage der Episoden, die nach dem Stichtag endeten. Dabei wurden ausschließlich die als Ergebnisse relevanten Erwerbszustände „sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“, „geringfügige Beschäftigung“, „in betrieblicher Ausbildung“ sowie „Verbleib im Leistungsbezug“ berücksichtigt.

**Tabelle 9: Erwerbszustände in der Erwerbshistorik**

Erwerbszustandskategorien	Erwerbszustände
Beschäftigung	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Betriebliche Ausbildung Geringfügige Beschäftigung
Leistungsbezug	Arbeitslosengeld Leistungsbezug gem. SGB II
Arbeitslos/Arbeitsuche	Arbeitslos Arbeitsunfähigkeit während Arbeitslosigkeit Nicht arbeitslos, aber arbeitsuchend
Maßnahmenteilnahmen	Aktivierung und berufliche Eingliederung Berufswahl und Berufsausbildung Berufliche Weiterbildung Aufnahme Erwerbstätigkeit Beschäftigungsschaffende Maßnahmen Sonstige und Freie Förderungen Drittfinanzierte Förderungen

Quelle: ISG 2021.

### 3 Einordnung in den sozioökonomischen Kontext

Zur sozioökonomischen Kontextualisierung wird auf einige wichtige statistische Hintergrundinformationen verwiesen. Hierzu zählen demografische und wirtschaftliche Aspekte, die Entwicklung der Arbeitslosenquoten differenziert nach Geschlecht, Migrationshintergrund und – sofern verfügbar – dem Flüchtlingsstatus sowie die für die PA 8 wichtige Armutsgefährdungsquote. Weiterhin wird im Folgenden auf das Verhältnis gemeldeter Berufsausbildungsstellen und Bewerber\*innen, unversorgte Bewerber\*innen sowie die Vertragslösungsquote bei Ausbildungsverträgen eingegangen und die Entwicklung von Absolvent\*innen ohne Schulabschluss, frühzeitigen Schulabgänger\*innen und NEET<sup>24</sup> sowie die Kinderbetreuungssituation in Niedersachsen dargestellt.

#### *Wirtschaftliche Entwicklung und Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Niedersachsen*

Die wirtschaftliche Entwicklung war in den letzten Jahren bis zum COVID 19-bedingten ersten Lockdown im Frühjahr 2020 sehr positiv. Zuletzt ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP)<sup>25</sup> im Jahr 2019 im Vergleich zu 2018 preisbereinigt um + 0,9 % auf insgesamt 307 Mrd. Euro gestiegen (vgl. Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder 2020b, 2020a). Die niedersächsische Wirtschaft wuchs damit 2019 um 0,3 Prozentpunkte stärker als der Bundesdurchschnitt. Innerhalb Niedersachsens wurde die Hälfte des BIP 2018<sup>26</sup> in den neun wirtschaftsstärksten Regionen des Landes erwirtschaftet. Dies sind Hannover (17,7%), Wolfsburg (7,6 %), Braunschweig (6,5 %), Emsland (4,5 %), Göttingen (3,9 %), der Landkreis Osnabrück (3,9 %), die kreisfreie Stadt Osnabrück (2,8 %), Hildesheim (2,7 %) und die kreisfreie Stadt Oldenburg (2,6 %) (vgl. Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder 2019).

In Folge der dynamischen Wirtschaftsentwicklung kam es zu einem substanziellen Aufbau der Erwerbstätigkeit in Niedersachsen. Im Zeitraum von 2014 bis 2018 hat die Zahl der Erwerbstätigen in Niedersachsen um 4,6 % zugenommen auf 4.109.580, und stieg somit in ähnlichem Ausmaß wie im Bundesdurchschnitt (5,0 %) (vgl. Eurostat 2020b).<sup>27</sup> Die Erwerbstätigenquote betrug in Niedersachsen im Jahr 2019 somit 76,0 %, was einem Zuwachs von 2,9 Prozentpunkten seit 2014 (73,4 %) entspricht, und lag somit im Jahre auf vergleichbarem Niveau wie bundesweit (76,7 %) (Eurostat 2020c).

<sup>24</sup> Der Begriff NEET (**N**ot in **E**ducation, **E**mployment and **T**raining) bezeichnet Jugendliche und junge Erwachsene (15-24 Jahre), die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und sich nicht in beruflicher Ausbildung befinden (vgl. Eurostat 2020e).

<sup>25</sup> Das Bruttoinlandsprodukt umfasst den Wert aller innerhalb eines Wirtschaftsgebietes während einer bestimmten Periode produzierten Waren und Dienstleistungen. Es entspricht der Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche zuzüglich der Gütersteuern und abzüglich der Gütersubventionen (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder 2019b).

<sup>26</sup> Für die im folgenden aufgeführten Anteile der niedersächsischen Regionen am BIP des Landes liegen noch keine neueren Daten vor.

<sup>27</sup> Für die im folgenden aufgeführten Anteile der niedersächsischen Regionen am BIP des Landes liegen noch keine neueren Daten vor.

Ein zentrales Kernziel der *Europa-2020-Strategie* ist es, die Erwerbstätigenquote<sup>28</sup> von Frauen zu steigern. Der Zielwert für Deutschland beträgt 73 %, knapp drei Viertel aller Frauen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren sollen demnach einer Erwerbsarbeit nachgehen. Bereits im Jahr 2014 lag die Erwerbstätigenquote der 20- bis 64-jährigen Frauen in Deutschland mit 73,1 % sowie in Niedersachsen mit 73,0 % auf dem anvisierten Niveau. Die Erwerbstätigenquote der Frauen in Niedersachsen ist von 73,0 % im Jahr 2014 auf 75,9 % im Jahr 2019 gestiegen. Damit liegt Niedersachsen etwas unterhalb des Niveaus für Deutschland, in dem die Quote bis 2019 auf 76,6 % gesteigert werden konnte (vgl. Eurostat 2020d). Während die Erwerbstätigenquote der Männer nach wie vor höher ausfällt als die der Frauen (Männer 2019: 84,3 %), verringerte sich die Differenz zwischen der Erwerbstätigenquote von Frauen und Männern in den letzten Jahren in Niedersachsen von 9,8 Prozentpunkten im Jahr 2014 auf 8,4 Prozentpunkte im Jahr 2019 (ebd., eigene Berechnungen). Diese Angaben beruhen auf der Berechnung der Erwerbstätigenquote durch das statistische Amt der Europäischen Union, Eurostat. Hierfür wird die Zahl der Erwerbstätigen im Alter von 20 bis 64 Jahren aus den Arbeitsmarktdaten der EU-weiten Arbeitskräfteerhebung LFS (Labour Force Survey) herangezogen. Das Niedersächsische Landesamts für Statistik (LSN) nutzt zur Berechnung der Erwerbstätigenquote anders als Eurostat den Mikrozensus als Quelle und zieht die Zahl der Erwerbstätigen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren heran. Demnach lag die Erwerbstätigenquote der Frauen 2014 für Niedersachsen insgesamt bei 68,7 % (Männer: 77,9 %) und 2019 bei 71,9 % (Männer: 80,0 %) (vgl. LSN 2020c). Die Erwerbstätigenquote lässt allerdings keine Aussagen über den zeitlichen Umfang der Erwerbstätigkeit zu.

In Niedersachsen waren 2019 insgesamt 3.145.873 Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt (mit Auszubildenden), darunter 46,0 % Frauen. Im Gegensatz zum Basisjahr 2014 (2.743.608) ist dies ein Anstieg um 14,7 %. Dabei ist bei den Frauen ein etwas stärkerer Anstieg (+ 15,3 %) zu verzeichnen als bei den Männern (+ 14,1 %) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020b). In Gesamtdeutschland ist eine ähnliche Entwicklung zu beobachten. Auch hier stieg die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 9,9 % an, wobei die Erhöhung bei den Männern leicht stärker ausfiel als bei den Frauen (+ 10,6 % bzw. + 9,1 %). Das Beschäftigungsplus bei den Frauen ergab sich in den Vorjahren<sup>29</sup> maßgeblich aus der Steigerung an Teilzeitbeschäftigungen. So waren 2014 insgesamt 617.341 Frauen sozialversicherungspflichtig in Teilzeit beschäftigt, 2018 waren es schon 715.747. Dies entspricht einem Anstieg um 15,9 %. Vollzeitbeschäftigungen stiegen bei niedersächsischen Frauen hingegen nur moderat um 4,0 % (2014: 635.435, 2018: 660.831). Damit bleibt das altbekannte Muster bestehen: Für Frauen spielt Teilzeit (oft aufgrund stärkerer Familien- und Erziehungsverantwortungen) in der Regel eine grö-

---

<sup>28</sup> Bei der Erwerbstätigenquote werden alle erwerbstätigen Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren berücksichtigt, die einer bezahlten Tätigkeit nachgehen. Dabei kann es sich um Angestellte, Selbstständige oder Familienarbeiter handeln. Die wöchentliche Stundenzahl ist dabei unerheblich. Die Zahl der Erwerbstätigen im Alter von 15 Jahren und mehr wird in Beziehung gesetzt zu der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (von 20 bis 64 Jahren) (vgl. Eurostat 2020a).

<sup>29</sup> Für das Jahr 2019 liegen noch keine Daten vor.

ßere Rolle als für Männer. Im Jahr 2018 arbeitete in Niedersachsen mehr als jede zweite sozialversicherungspflichtig beschäftigte Frau in Teilzeit (52,0 %), dagegen aber nur jeder zehnte sozialversicherungspflichtig beschäftigte Mann (10,0 %) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2018).

Frauen arbeiten aber nicht nur häufiger in Teilzeit, sondern sind auch häufiger geringfügig beschäftigt. Bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten in Niedersachsen lag der Frauenanteil 2018<sup>30</sup> bei 62,5 % (vgl. ebd.). Damit entspricht er in etwa dem Anteil für Deutschland insgesamt (61,7 %) (ebd.). Seit 2014 findet in Niedersachsen allerdings ein Rückgang ausschließlich geringfügig beschäftigter Frauen statt. Während 2014 noch 348.877 Frauen ausschließlich geringfügig beschäftigt waren (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2015b), reduzierte sich die Anzahl um 37.679 auf 311.198 im Jahr 2018 (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2018). Dies entspricht einem Rückgang in Höhe von 10,8 %. Bei den Männern ist die Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten hingegen relativ stabil geblieben (2014: 181.327; 2018: 186.787) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2015a, 2018). Der Frauenanteil unter den ausschließlich geringfügig Beschäftigten sank zwischen 2014 und 2018 um 3,0 Prozentpunkte (Frauenanteil 2014: 65,8%; Frauenanteil 2018: 62,5%) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2015b, 2018).

#### Arbeitslosigkeit

Im Jahr 2019 waren in Niedersachsen 218.123 Menschen und somit 5,0 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter arbeitslos (vgl. Tabelle 10). Gegenüber dem Jahr 2014 bedeutet dies einen Rückgang um insgesamt 18,5 %. Damit liegt sie auf vergleichbarem Niveau mit der bundesweiten Arbeitslosenquote (2014: 6,7 %; 2019: 5,0 %). (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020a)

**Tabelle 10 Arbeitslosenquoten in Niedersachsen 2014-2019 in %**

Jahr	Insgesamt	Männer	Frauen	Geflüchtete	Mit Migrationshintergrund
2014	6,5	6,5	6,5	42,5	7,6
2015	6,1	6,2	6,1	46,5	7,2
2016	6,0	6,2	5,8	57,2	7,4
2017	5,8	5,9	5,5	53,3	7,0
2018	5,3	5,5	5,1	43,3	5,7
2019	5,0	5,2	4,8	39,3	5,9

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (vgl. ebd.); Eigene Darstellung.

<sup>30</sup> Ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte am Arbeitsort am Stichtag 30.06.2018.

Bei geschlechtsspezifischer Betrachtung zeigt sich, dass die Arbeitslosenquote in Niedersachsen unter Männern im Jahr 2019 mit 5,2 % etwas höher als unter Frauen 4,8 % war. Zu Beginn der Förderperiode, im Jahr 2014, waren die Arbeitslosenquoten von Frauen und Männern mit jeweils 6,5 % noch auf gleichem Niveau (vgl. ebd.). Die Arbeitslosigkeit der Frauen ging dabei im Zeitraum 2014-2020 relativ betrachtet stärker zurück (- 26,2 %) als die der Männer (- 20,0 %). Auch bundesweit sank die Arbeitslosigkeit der Frauen mit 28,8 % stärker als die der Männer (- 23,5 %) (vgl. ebd.; Bundesagentur für Arbeit 2015a).

Im Vergleich zur niedersächsischen Bevölkerung insgesamt zeigt sich, dass Menschen mit Migrationshintergrund im Jahr 2014 eine 1,1 Prozentpunkte höhere Arbeitslosenquote aufwiesen (7,6 %). Diese Differenz ist im Laufe der Jahre nur geringfügig zurückgegangen und beträgt im Jahr 2019 noch 0,9 Prozentpunkte (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2019b). Die bundesweite Arbeitslosenquote von Menschen mit Migrationshintergrund konnte zwischen 2014 (8,0 %) und 2019 (5,4 %) mit 2,6 Prozentpunkten deutlich stärker reduziert werden und liegt 2019 somit nur noch 0,4 Prozentpunkte über der niedersächsischen Arbeitslosenquote (vgl. Statistisches Bundesamt 2020b).

Die Arbeitslosenquote in Niedersachsen unter Menschen mit Fluchthintergrund lag dagegen in 2014 mit 42,5 % auf deutlich höherem Niveau und übertrifft damit sogar die Quote unter Geflüchteten bundesweit (2014: 37,8 %). Die Arbeitslosenquote unter Geflüchteten in Niedersachsen konnte zwar bis zum Jahr 2019 nach Jahren steigender Tendenz auf 39,3 % gesenkt werden, liegt aber immer noch 4,4 Prozentpunkte über dem Bundesniveau (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020e).

Die durchschnittliche (2014-2019) Arbeitslosenquote war in Niedersachsen in Wilhelmshaven mit 11,5 % am höchsten, gefolgt von Delmenhorst (10,2 %) und Salzgitter (9,6 %). Am niedrigsten war die Arbeitslosenquote im genannten Zeitraum im Landkreis Emsland (3,0 %), Landkreis Osnabrück (3,5 %) sowie in der Grafschaft Bentheim (3,6 %).

### *Langzeitarbeitslosigkeit*

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen konnte in Niedersachsen zwischen 2014 (99.442) und 2019 (74.089) um 25,5 % reduziert werden. In diesem Zeitraum sank die Langzeitarbeitslosenquote von 2,4 % (2014) auf 1,7 % (2019) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020d). Bundesweit zeigte sich sogar noch eine deutlichere Reduktion der Langzeitarbeitslosen um 32,4 %, von 1.076.752 im Jahr 2014 auf 727.451 im Jahr 2019. Die Langzeitarbeitslosenquote bewegt sich in Niedersachsen und bundesweit jedoch auf ähnlichem Niveau (Bund 2014 - 2019: 2,5 % - 1,6 %).

Wie auch von Arbeitslosigkeit sind Männer etwas häufiger als Frauen von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen: Im Jahr 2014 waren 2,4 % der in Niedersachsen lebenden Männer als langzeitarbeitslos gemeldet, und 1,6 % der Frauen. Von 2014 bis 2019 konnten die Langzeitarbeitslosenquoten beider Geschlechter um jeweils 33,3 % (Männer) und 43,8 % (Frauen) gesenkt werden, sodass 2019 1,6 % der Männer und 0,9 % der Frauen in Niedersachsen langzeitarbeitslos waren (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2020). Die Langzeitarbeitslosenquoten von Frauen und Männern in Niedersachsen sind in Bezug auf ihre Höhe und Tendenz vergleichbar mit dem bundesweiten Durchschnitt.

Personen mit Fluchthintergrund sind im Vergleich zur Bevölkerung insgesamt deutlich häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Im Jahr 2019 lag die Quote der Langzeitarbeitslosen mit Fluchthintergrund in Niedersachsen bei 20,8 % und konnte in den vergangenen zwei Jahren lediglich um 9,6 % verringert werden (2017: 22,8 %). Geflüchtete sind somit in Niedersachsen etwas häufiger langzeitarbeitslos als Geflüchtete bundesweit: Im Bundesdurchschnitt konnte die Langzeitarbeitslosenquote unter Personen mit Fluchthintergrund von 19,6 % (2017) auf 18,8 % (2019) gesenkt werden (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020e).

Die höchste durchschnittliche Langzeitarbeitslosenquote (2014-2019) war in der Stadt Delmenhorst (4,2 %), der Stadt Emden (3,1 %) sowie der Region Hannover (3,0 %) vorzufinden. Die geringste Langzeitarbeitslosenquote gab es im beobachteten Zeitraum im Landkreis Emsland (0,6 %), gefolgt von Vechta (1,0 %) und Osnabrück (1,1 %).

### *Jugendarbeitslosigkeit*

Im Jahr 2019 waren in Deutschland 205.383 Personen im Alter von 15 bis unter 25 Jahren arbeitslos. Dies bedeutet eine Verringerung von ca. 20 % im Vergleich zum Jahr 2014, in dem 258.201 Jugendliche bzw. junge Erwachsene arbeitslos waren (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020a). Somit sank die bundesweite Jugendarbeitslosenquote um 1,3 Prozentpunkte, von 5,7 % auf 4,4 % (vgl. LSN 2020c).

**Tabelle 11 Jugendarbeitslosenquoten in Niedersachsen zwischen 2014 und 2019 in %**

Jahr	Insgesamt	Männer	Frauen
<b>2014</b>	5,9	6,3	5,4
<b>2015</b>	5,5	6,0	4,9
<b>2016</b>	5,7	6,5	4,8
<b>2017</b>	5,5	6,2	4,6
<b>2018</b>	4,9	5,6	4,2
<b>2019</b>	4,7	5,3	4,0

Quelle: LSN (ebd.). Die Jugendarbeitslosenquote bezieht sich auf die Altersgruppe der 15- bis unter 25-Jährigen.

In Niedersachsen war mit 1,2 Prozentpunkten ein Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit in ähnlichem Ausmaß zu vermerken (2014: 5,9 %, 2019: 4,7 %) (vgl. ebd.). Wie auch in ganz Deutschland, ist in Niedersachsen die Jugendarbeitslosigkeit bei Männern (2019: 5,3 %) höher als bei Frauen (2019: 4,0 %) (vgl. ebd.). Das Gefälle der Jugendarbeitslosenquoten von Männern und Frauen hat sich im Laufe der Jahre weiter ausgebaut - seit dem Jahr 2014 (Männer: 6,3 %; Frauen: 5,4 %) hat sich der Abstand von 0,9 Prozentpunkten auf 1,3 Prozentpunkte in 2019 vergrößert.

### *Armutgefährdungsquote<sup>31</sup>*

Zwischen den Jahren 2014 und 2019 stieg die Armutgefährdungsquote in Niedersachsen von 15,8 % auf 17,1 %. Der bundesweite Durchschnitt lag in diesem Zeitraum zwischen 15,4 % und 15,9 % und stieg somit im Vergleich zur niedersächsischen Armutgefährdungsquote nur geringfügig. Sowohl in Niedersachsen als auch bundesweit zeigt sich, dass die Armutgefährdungsquote bei Frauen höher war als bei Männern. So lag die Armutgefährdungsquote in Niedersachsen im Jahr 2019 bei Frauen mit 18,1 % zwei Prozentpunkte über der Quote bei Männern (16,1 %). Personen mit Migrationshintergrund weisen aktuell in Niedersachsen (2019: 32,3 %) eine deutlich höhere Armutgefährdungsquote auf als auf Bundesebene (2019: 27,8 %). Auch für Menschen mit Migrationshintergrund gilt, dass die Armutgefährdungsquote im Zeitraum zwischen 2014 und 2019 in Niedersachsen stärker (+ 3,7 Prozentpunkte) als in Gesamtdeutschland (+ 1,1 Prozentpunkte) angestiegen ist. (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2020). Die Armutgefährdungsquote von Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit lag in Niedersachsen mit 37,5 % in 2014 und 43,0 % in 2019 noch deutlich höher.

Differenziert nach Alter zeigt sich, dass die höchste Armutgefährdungsquote im Alter von 18 bis unter 25 Jahren auftritt (bei Männern und Frauen in Deutschland sowie in Niedersachsen). In Niedersachsen betrug sie 2019 in dieser Altersgruppe bei Männern 24,9 % (2014: 23,6 %) und bei Frauen 29,6 % (2014: 25,4 %) (vgl. ebd.). In der Altersgruppe von 25 bis unter 50 Jahren lag sie in Niedersachsen bei beiden Geschlechtern auf deutlich geringerem Niveau mit 15,0 % (Männer) bzw. 16,0 % (Frauen). Die Altersgruppe der 50- bis 65-jährigen weist in fast allen Jahren die geringste Armutgefährdungsquote sowohl bei Männern als auch Frauen auf. 2019 lag sie bei 50- bis 65-jährigen Männern bei 11,5 % (2014: 11,7 %), bei den Frauen bei 12,6 % (2014: 12,7 %). Ältere Menschen ab dem 65. Lebensjahr waren 2019 etwas stärker von Armut gefährdet. In dieser Altersklasse ist die Differenz zwischen Männern und Frauen am höchsten (Frauen: 19,4 %, Männer: 13,5 %, (vgl. ebd.)).

---

<sup>31</sup> Alle im folgenden genannten Daten beziehen sich auf die Armutgefährdungsquote gemessen am Bundesmedian. Die Armutgefährdungsquote ist ein Indikator zur Messung relativer Einkommensarmut und bezeichnet den Anteil der Personen, deren Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung (in Privathaushalten) beträgt. Das Nettoäquivalenzeinkommen ist ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen je Haushaltsmitglied, das auf Basis des Haushaltsnettoeinkommens berechnet wird (vgl. Statistisches Bundesamt o. J.).

In Bezug auf die Anzahl der Kinder im Haushalt zeigt sich in Niedersachsen, dass bei Haushalten mit zwei Personen die Armutsgefährdungsquote ansteigt, je mehr Kinder im Haushalt wohnen. Liegt die Armutsgefährdungsquote in Niedersachsen im Jahr 2019 bei zwei Personen ohne Kind bei 9,0 %, steigt sie bei einem Kind auf 9,8 %, bei zwei Kindern auf 12,4 % und bei drei Kindern auf 35,6 % an. Die Armutsgefährdung ist für alle Haushaltstypen mit Kind bzw. Kindern im Zeitraum 2014 bis 2019 gestiegen. Eine deutlich erhöhte Armutsgefährdungsquote besitzen darüber hinaus Alleinerziehende. Deutschlandweit waren 2019 in dieser Personengruppe 42,7 % (2014: 41,9 %) und in Niedersachsen 46,2 % (2014: 43,0 %) von Armut bedroht (vgl. ebd.). Die Armutsgefährdung von Alleinerziehenden ist im Zeitraum von 2014 bis 2019 in Niedersachsen (+ 3,2 Prozentpunkte) deutlich stärker als bundesweit angestiegen (+ 0,8 Prozentpunkte) (vgl. ebd.).

In Bezug auf das Qualifikationsniveau<sup>32</sup> zeigt sich, dass die Armutsgefährdung mit steigendem Qualifikationsniveau abnimmt. Während in Niedersachsen Personen mit einem niedrigem Qualifikationsniveau (ISCED 0 bis 2) in 2019 noch eine Armutsgefährdungsquote von 35,1 % aufweisen, beträgt diese bei Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau 15,2 % und bei Personen mit hohem Qualifikationsniveau 6,3 % (vgl. ebd.).

### *Verhältnis gemeldeter Berufsausbildungsstellen und gemeldeter Bewerber\*innen*

Die Zahl der gemeldeten Berufsausbildungsstellen in Niedersachsen betrug im Berichtsjahr 2014/2015 57.326 und reduzierte sich bis 2018/19 auf 56.778. Parallel dazu sank die Anzahl gemeldeter Bewerber\*innen in Niedersachsen im genannten Zeitraum um 11,6 %, von 61.683 im Berichtsjahr 2014/15 auf 54.543 Bewerber\*innen im Jahr 2018/19 (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020c). Somit gab es in Niedersachsen zuletzt mehr gemeldete Berufsausbildungsstellen als Bewerber\*innen. Unbesetzte Berufsausbildungsstellen konnten in Niedersachsen zwischen 2014 (3.169) und 2019 (2.402) somit um 30,8 % reduziert werden.

Deutschlandweit ist die Zahl der unbesetzten Stellen tendenziell hingegen steigend. In 2014/2015 lag die Zahl der unbesetzten Stellen in Deutschland noch bei 41.678, in 2018/2019 betrug sie 53.137. Somit konnte zwischen 2014 und 2019 ein Anstieg um 27,5 % verzeichnet werden (vgl. Statista 2020). Im Gegensatz zu Niedersachsen erhöhte sich die Anzahl der gemeldeten Berufsausbildungsstellen bundesweit von 545.909 im Jahr 2014/2015 auf 571.982 in 2018/2019. Dies entspricht einem Zuwachs von 4,8 %. Wie in Niedersachsen, war in ganz Deutschland eine Reduktion der Zahl gemeldeter Bewerber\*innen in der Förderperiode 2014-2019 zu beobachten. Von 550.910 Bewerber\*innen im Berichtsjahr 2014/2015, reduzierte sich die Zahl bis 2018/2019 um 7,1 % auf 511.799 (ebd.).

---

<sup>32</sup> Das Qualifikationsniveau wird entsprechend der internationalen Standardklassifikation des Bildungswesens (Fassung 2011) bestimmt. Hierbei werden Personen im Alter von 25 Jahren und älter berücksichtigt.

### *Unversorgte Bewerber\*innen*

Im Berichtsjahr 2014/2015 wurden in Niedersachsen 2.403 unversorgte Bewerber\*innen gezählt. Diese Zahl konnte bis zum Ausbildungsjahr 2018/2019 um 17,9 % gesenkt werden. Insgesamt waren somit noch 1.973 Ausbildungsbewerber\*innen unversorgt. Bundesweit stieg dagegen im gleichen Zeitraum die Zahl unversorgter Bewerber\*innen um 18,1 % von 20.782 (2014/2015) auf 24.525 (2018/19) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020c).

Die Quote unversorgter Bewerber\*innen lag im Ausbildungsjahr 2015/2016 in Niedersachsen bei 3,1 %. Diese Zahl hat sich bis 2019/2020 verdoppelt und liegt nun bei 6,2 %. Ähnliche Entwicklungen lassen sich bei den Anteilen unversorgter Bewerber\*innen bei beiden Geschlechtern beobachten. Der Anteil der Bewerber, die 2015/2016 unversorgt blieben, lag bei 3,2 %, und verdoppelte sich bis 2019/20 auf 6,4 %. Der prozentuale Anteil unversorgter Bewerber\*innen lag 2015/2016 bei 2,9 % und stieg bis 2019/2020 auf 5,7 % an (ebd.). Unter den Frauen finden sich somit vergleichsweise weniger unversorgte Bewerber\*innen als unter den Männern.

Bundesweit stiegen die Quoten unversorgter Bewerber\*innen in einem vergleichbaren Umfang. 3,8 % der Bewerber\*innen waren 2015/2016 unversorgt, wobei die Quote gegen Ende der Förderperiode (2019/2020) 6,2 % betrug. Dies bedeutet einen Anstieg um 2,4 Prozentpunkte. Der Anteil unversorgter Bewerber lag 2015/2016 bei 3,8 %, und der Anteil der Bewerberinnen bei 3,6 %. Bis 2019/2020 erhöhten sich beide Quoten und erreichten 6,4 % bei den Männern und 5,8 % bei den Frauen (ebd.).

Bewerber\*innen mit einem Fluchthintergrund wiesen bundesweit ein ca. doppelt so hohes Risiko auf, unversorgt zu bleiben wie Bewerber\*innen insgesamt. Während die Zahl 2016 bei 9,2 % lag, konnte sie bis 2019 auf 8,3 % reduziert werden, was eine Verringerung um 0,9 Prozentpunkte bedeutet (vgl. BMBF 2017, 2018, 2019, 2020).

Nach Schulabschlüssen aufgeschlüsselt, waren sowohl in Niedersachsen als auch in ganz Deutschland, Bewerber\*innen mit einem Haupt- oder Realschulabschluss am meisten gefährdet, unversorgt zu bleiben. Im Ausbildungsjahr 2015/2016 blieben in Niedersachsen mehr als ein Drittel (36,3 %) der Bewerber\*innen mit einem Hauptschulabschluss unversorgt, der bundesweite Anteil lag mit 29,4 % deutlich darunter. Bis 2019/2020 reduzierte sich diese Quote in Niedersachsen geringfügig auf 33,6 %, während deutschlandweit keine bemerkenswerte Reduzierung zu beobachten war (29,1 %) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020c). Bewerber\*innen mit einem Realschulabschluss blieben in Niedersachsen im Jahre 2015/16 ebenfalls zu einem hohen Anteil (34,9 %) unversorgt. Diese Zahl stieg innerhalb von fünf Jahren minimal und erreichte in 2019/2020 einen Wert in Höhe von 35,5 %. Eine ähnliche Entwicklung lässt sich im bundesweiten Durchschnitt beobachten. Der Anteil unversorgter Bewerber\*innen mit

einem Realschulabschluss erhöhte sich auf Bundesebene zwischen 2015 und 2020 leicht um 0,3 Prozentpunkte, und zwar von 34,0 % auf 34,3 % (vgl. ebd.).

Die Quote unversorgter Bewerber\*innen mit einer Fachhochschulreife, betrug in Niedersachsen im Jahr 2015/2016 hingegen nur 8,8 %, und stieg bis 2019/2020 auf 10,0 % an. Der Durchschnitt der unversorgten Bewerber\*innen mit Fachhochschulreife in ganz Deutschland konnte von 16,0 % in 2015/16 auf 14,1 % in 2019/2020 gesenkt werden (vgl. ebd.).

Bewerber\*innen, welche die allgemeine Fachhochschulreife (Abitur) erlangen konnten, blieben in Niedersachsen im Jahr 2015/16 nur zu 8,2 % unversorgt. Bundesweit lag die Quote zu diesem Zeitpunkt bei 13,5 % und somit deutlich höher. Die Erhebung in 2019/2020 zeigte einen geringen Anstieg in der bundesweiten Quote (13,8 %), während der Anteil unversorgter Bewerber\*innen mit Abitur in Niedersachsen um ca. zwei Prozentpunkte auf 10,1 % anstieg (vgl. ebd.).

### *Vertragslösungsquote*

2014 lag die Vertragslösungsquote in Niedersachsen bei 24,7 %, und stieg bis 2018 um 2,7 Prozentpunkte auf 27,4 % an. Bundesweit zeigt sich eine vergleichbare Entwicklung: Die Vertragslösungsquote in Deutschland stieg von 24,6 % im Jahr 2014 auf 26,5 % in 2018 an (vgl. BIBB 2020).

### *Absolvent\*innen ohne Schulabschluss<sup>33</sup>*

Die Anzahl der Absolvent\*innen des allgemeinbildenden Schulsystems ohne Schulabschluss stieg in Niedersachsen im Zeitraum 2014 bis 2019 um 27,7 % an (2014: 4.245, 2019: 5.424) und stieg somit mehr als doppelt so stark an wie die der Absolvent\*innen ohne Schulabschluss bundesweit im selben Zeitraum (+ 12,5 %). Die Quote der Absolvent\*innen ohne Schulabschluss sank somit in diesem Zeitraum um 1,9 Prozentpunkte auf 6,8 % in 2019 und liegt somit mittlerweile etwas höher als die bundesweite Quote (2019: 6,6 %) (vgl. Statistisches Bundesamt 2020a).

### *Frühzeitige Schulabgänger\*innen<sup>34</sup>*

Der Anteil der frühzeitigen Schulabgänger\*innen stieg in Niedersachsen von 10,6 % im Jahr 2014 bis 2019 um 1,3 Prozentpunkte an, und erreichte 11,9 %. Bundesweit war mit einem Anstieg von 0,8 Prozentpunkten ein etwas geringerer Zuwachs zu verzeichnen (2014: 9,5%, 2019: 10,3 %) (vgl. Eurostat 2020d).

---

<sup>33</sup> Absolvent\*innen ohne Schulabschluss sind Schüler\*innen des Berichtsschuljahres, die die Schulart ohne Abschluss verlassen haben und nicht auf eine andere allgemeinbildende Schulart gewechselt sind (vgl. Statistisches Bundesamt 2020a).

<sup>34</sup> Bevölkerung im Alter von 18 bis zu 24 Jahren, die sich nicht in Bildung oder Ausbildung befindet und sich an keiner Weiterbildungsmaßnahme beteiligen und nicht über einen Abschluss des Sekundarbereichs II verfügen (vgl. Eurostat 2020d).

### *Not in Education, Employment or Training (NEET)<sup>35</sup>*

Der Anteil der NEET, also der Jugendlichen und jungen Erwachsenen zwischen 15 und 24 Jahren, die keine Schule besuchten, keiner Arbeit nachgingen und sich nicht in beruflicher Ausbildung befanden, lag in Niedersachsen im Jahr 2019 bei 6,8 %. Dies entspricht einem Anstieg von 0,5 Prozentpunkten seit 2014 (6,3 %). Im Vergleich hierzu sank der Anteil der NEET bundesweit im Zeitraum von 2014 zu 2019 um 0,7 Prozentpunkte, und erreichte im Jahr 2019 somit 5,7% (vgl. Eurostat 2020e).

### *Kinderbetreuung in Niedersachsen*

Eine wichtige Rahmenbedingung für die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist die Kinderbetreuungssituation (vgl. BMFSFJ 2017: 156). In Niedersachsen waren 2019 insgesamt 32,1 % der Kinder im Alter unter drei Jahren in Kindertagesbetreuung. Deutschlandweit lag die Betreuungsquote in 2019 bei 34,3% und somit etwas höher (vgl. LSN 2020c: 19). Im Alter von drei bis fünf Jahren waren 92,6% in Betreuung (Bund: 93,4 %). Der Bedarf an Kindertagesbetreuung (Betreuungswunsch) von Kindern im Alter von unter drei Jahren lag 2019 in Niedersachsen mit 47,3% deutlich höher als die tatsächliche Betreuungsquote (32,1%) (Ländermonitor frühkindliche Bildungssysteme 2019) Dies kann als Hinweis darauf gedeutet werden, dass das bestehende Angebot den Betreuungsbedarfen der Eltern trotz verschiedener politischer Bestrebungen nicht ausreichend entspricht.

---

<sup>35</sup> NEET sind Jugendliche und junge Erwachsene (15-24 Jahre), die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und sich nicht in beruflicher Ausbildung befinden (vgl. Eurostat 2020e).

#### 4 Programmlogik der Förderung

Auf Grundlage von Dokumenten- und Literaturanalysen (v. a. OP, Förderrichtlinie, Produktinformationen und Projektanträge) sowie von geführten Interviews mit Experten und Expertinnen der Förderung und im Rahmen einer Fokusgruppe wurde in einem ersten Arbeitsschritt der Evaluation die Programmlogik für die PA 8 rekonstruiert. Eine Programmlogik dient als konzeptionelle Skizze des logischen Ablaufs einer oder mehrerer Fördermaßnahmen und bildet die Basis von sogenannten theoriebasierten Wirkungsevaluationen. Hierdurch wird der Evaluationsgegenstand präzisiert und hinsichtlich formulierter Zielsetzungen und unterstellter Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge in logisch aufeinanderfolgende Phasen eingeteilt. Hierbei werden folgende Ebenen einer Programmlogik<sup>36</sup> unterschieden:

- 1. Ebene: Die für die Förderung bereitgestellten Ressourcen bzw. Inputs;
- 2. Ebene: Die mit den Inputs realisierten zentralen Förderaktivitäten bzw. Maßnahmen;
- 3. Ebene: Die unmittelbar produzierten Outputs, v. a. die mit der Förderung erreichten zentralen Zielgruppen;
- 4. Ebene: Kurz- bis mittelfristig erzielte Ergebnisse;
- 5. Ebene: Langfristig durch die Förderung angestoßene (strukturelle) Impacts bzw. Wirkungen.

Während Veränderungen auf Ebene der unmittelbar produzierten Outputs sowie der kurz- bis mittelfristigen Ergebnisse noch vergleichsweise gut auf die Interventionen zurückgeführt werden können, lassen sich langfristige Veränderungen im Sinne von Wirkungen – sofern sie beobachtet werden können – zumeist nur noch indizienhaft mit der Förderung in einen kausalen Zusammenhang stellen. Im Rahmen der Evaluation werden jeder Phase Informationen aus erhobenen und bezogenen Daten zugeordnet, um die Förderung selbst und etwaige Veränderungsmechanismen möglichst stichhaltig abbilden zu können. Angenommen wird hierbei, dass der Erfolg einer Intervention von den jeweils vorgelagerten Phasen abhängig ist.

Erkenntnisleitend ist die Frage, warum, wie und für wen die Intervention (nicht) wirkt und welche spezifischen Bedingungen (einschließlich etwaiger externer Rahmenbedingungen) den (Nicht-)Erfolg der Intervention beeinflussen.

---

<sup>36</sup> In Anlehnung an W.K. Kellogg Foundation (2004).

### *Programmtheorie*

Die Förderung aus den ESI-Fonds im Land Niedersachsen wird entsprechend der Ausführungen im Multifondsprogramm konsequent auf die Ziele der Strategie Europa 2020 für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum ausgerichtet (vgl. MB 2020: 1). Der ESF unterstützt dabei insbesondere die Dimension des integrativen Wachstums. Um dies zu erreichen, sind, so wird es in der Strategie Europa 2020 ausgeführt, Aktivitäten in Bezug auf die Beschäftigungsförderung und die Förderung der Qualifikationen sowie Aktivitäten zur Armutsbekämpfung erforderlich (vgl. Europäische Kommission 2010a: 21). Für die PA 8 des niedersächsischen Multifondsprogramms ist insbesondere das Europa 2020-Kernziel der Armutsbekämpfung relevant.

Das Land Niedersachsen folgt dieser im Nationalen Reformprogramm für Deutschland insgesamt vorgenommenen Fokussierung, indem über die Integration von Langzeitarbeitslosen bestehenden Armutsrisiken entgegengewirkt werden soll (vgl. BMWi 2013: 26). Im niedersächsischen Multifondsprogramm wird Erwerbslosigkeit als „eine maßgebliche Ursache für Armut“ dargestellt, die trotz einer landesweit positiven Entwicklung Handlungsbedarf in Bezug auf die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit begründet (vgl. MB 2020: 16 und 220). Denn sowohl bei regional differenzierter Betrachtung als auch bei Betrachtung soziodemografischer Merkmale zeigt sich partiell eine überdurchschnittlich hohe Betroffenheit von Langzeitarbeitslosigkeit, so in den Regionen an der Küste und im südlichen Niedersachsen (vgl. ebd.: 16) sowie für Frauen, ältere Erwerbspersonen und Personen mit Migrationshintergrund (vgl. ebd.: 219). Zudem ist die Zahl der Geringqualifizierten unter den Erwerbslosen besonders hoch (vgl. ebd.: 221). Diese in hohem Maß von Langzeitarbeitslosigkeit bzw. Erwerbslosigkeit betroffenen Gruppen weisen eine hohe Schnittmenge mit den weiteren im OP als armutsgefährdet eingestuften Personengruppen<sup>37</sup> – Alleinerziehende, Personen mit Migrationshintergrund, Geringqualifizierte und, als besonders gefährdete Teilgruppe, Strafgefangene und Haftentlassene<sup>38</sup> – auf (vgl. ebd.: 17 und 219 ff.). Dies stützt die Fokussierung auf Erwerbslosigkeit als entscheidenden Faktor der Armutsgefährdung und die Strategie zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit.

---

<sup>37</sup> Bezug genommen wird im OP auf die Daten der amtlichen Sozialberichterstattung.

<sup>38</sup> Die Zahl der Geringqualifizierten unter den Strafgefangenen ist überdurchschnittlich hoch. Bei den Strafgefangenen kommt als armutsgefährdender Faktor hinzu, dass nach der Entlassung aufgrund von Haftzeiten sowie häufig unterbrochener Erwerbsbiographien ein (Wieder-)Einstieg in das Erwerbsleben zusätzlich erschwert ist. Auch sind Haftentlassene aufgrund ihrer Straffälligkeit in hohem Maß von sozialer Ausgrenzung bedroht, die sich z. B. in Vorurteilen und Ängsten bei Vermieter\*innen und Arbeitgeber\*innen zeigt (vgl. MB 2020: 221).

Eine weitere im OP als armutsgefährdet eingestufte Gruppe sind arbeitsmarktferne *junge Menschen* mit Vermittlungshemmnissen (vgl. ebd.: 220). Für diese Gruppe steht neben der Bekämpfung von bestehender Jugendarbeitslosigkeit die auf langfristige Erwerbsintegration ausgerichtete Prävention von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit im Vordergrund.<sup>39</sup>

Die Strategie des Multifondsprogramms zur Armutsbekämpfung ist dementsprechend, *Erwerbslosigkeit und (Langzeit-)Arbeitslosigkeit durch die Integration in Erwerbsarbeit zu reduzieren*<sup>40</sup> bzw. – im Fall von armutsgefährdeten Jugendlichen – *durch die soziale und berufliche Integration der Verfestigung von Armutsgefährdung vorzubeugen*.

Die Interventionen sollen zum Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit und damit zur Reduzierung von Armut und Armutsrisiken beitragen. Den genannten armutsgefährdeten Personengruppen soll durch die Integration in den Arbeitsmarkt neben der wirtschaftlichen auch eine breite gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht werden (vgl. ebd.: 17).

Umgesetzt werden in der Investitionspriorität *Aktive Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit und aktiver Beteiligung, und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit* vier Förderprogramme bzw. -schwerpunkte über drei Richtlinien, mit denen drei spezifische Ziele verfolgt werden. Die Förderung zielt darauf ab, am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen ins Ausbildungs- und Beschäftigungssystem zu integrieren. Sofern dies (noch) nicht möglich erscheint, sollen sie an den Arbeitsmarkt herangeführt werden, etwa durch die soziale Stabilisierung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit bzw. im Fall von arbeitsmarktfernen Jugendlichen durch die Verbesserung ihrer Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit. Für die Zielgruppe der Strafgefangenen und Haftentlassenen steht das Ziel der beruflichen und sozialen Integration im Vordergrund, um eine dauerhafte (Wieder-)Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen (vgl. ebd.: 17 und S.219 ff.; NBank 2017a: 2).

---

<sup>39</sup> Darüber hinaus ist aus fachpolitischer Sicht wichtig herauszustellen, dass die Prävention von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit über stabilisierende Angebote der Jugendhilfe erfolgt. Aufgrund des Fokus der Evaluation der Prioritätsachse 8 auf die eher arbeitsmarktpolitisch ausgerichteten Ziele des Operationellen Programms standen die jugendhilfeorientierten Zielstellungen allerdings nicht im Fokus der Evaluation.

<sup>40</sup> Im OP wird eine klare Konzentration auf Armutsgefährdung von Erwerbslosen vorgenommen. Absolut gesehen sind deutlich weniger Erwerbstätige armutsgefährdet als Erwerbslose. Hier waren jedoch im Verlauf der vergangenen Förderperiode Entwicklungen zu beobachten, die einen Anstieg des Anteils der erwerbstätigen Armutsgefährdeten und eine steigende Zahl von erwerbstätigen Leistungsberechtigten im SGB II (sog. „Aufstocker\*innen“) dokumentieren (vgl. Steria Mummert Consulting et al. 2013: 47). Als Strategie zur Armutsbekämpfung wurde von der Begleitforschung für den ESF in der vergangenen Förderperiode ergänzend zur Arbeitsmarktintegration Erwerbsloser die Förderung der Verbesserung der Beschäftigungsqualität bereits erwerbstätiger Personen benannt (vgl. ebd.). Die Förderung in der PA 8 konzentriert sich jedoch auf die Integration von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt. Die Beschäftigungsqualität neu geschaffener Arbeitsverhältnisse ist über die politikfeldübergreifende Beachtung des landesspezifischen Leitbilds „Gute Arbeit“ aber ein relevanter Aspekt der Förderung auch in der PA 8 (vgl. MB 2020: 14). Für das Programm „QuA“ etwa ist ein Kriterium zur Projektauswahl der im Projekt angestrebte „Beitrag gegen prekäre Arbeitsverhältnisse bzw. für gute Arbeitsbedingungen“ (MW 2015: Anlage 1). Die Verbesserung der Beschäftigungsqualität von Erwerbstätigen ist darüber hinaus Zielstellung in Programmen anderen PA, wie z. B. in der PA 6.

Beiträge zu den Querschnittszielen Gleichstellung und Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sollen in den drei spezifischen Zielen über die Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Förderung, der Berücksichtigung besonderer Belange und Lebenslagen der Zielgruppen sowie über die Sicherstellung entsprechender Kompetenzen des Personals des Trägers (z. B. Gender- und Diversity-Kompetenz) geleistet werden. Im SZ 23, dessen Zielgruppe überwiegend aus Männern besteht, ist in jeder Antragsrunde die Förderung und Durchführung von möglichst einem Projekt ausschließlich für Frauen vorgesehen. In Bezug auf das landesspezifische Leitbild „Gute Arbeit“ wird auf die Berücksichtigung der Prinzipien der „Guten Arbeit“ bei den Projektmitarbeitenden sowie – für das SZ 21 – auf Beiträge der Projekte gegen prekäre Arbeitsverhältnisse abgestellt. Beiträge zum Querschnittsziel der ökologischen Nachhaltigkeit sollen z. B. durch einen ressourcenschonenden Umgang mit der Weiterbildungsausstattung geleistet werden (vgl. MS 2015: Anlage 1; MW 2015: Anlage 1 und Anlage 2; MJ 2015; NBank 2017a).

Das *spezifische Ziel 21 „Heranführung von arbeitsmarktfernen Personen an den Arbeitsmarkt“* wird mit dem Förderprogramm „Qualifizierung und Arbeit“ (QuA) verfolgt. Die geförderten Projekte richten sich an Langzeitarbeitslose, deren Wiedereinstieg in Beschäftigung trotz der gesetzlich bestehenden Fördermöglichkeiten im SGB III und SGB II noch nicht gelungen ist. Die Teilnehmenden werden mit dem Ziel der nachhaltigen und bedarfsdeckenden Integration in den Arbeitsmarkt<sup>41</sup> qualifiziert und sozial stabilisiert.

Die Projekte können den Fokus entweder auf die Vermittlung von berufspraktischen Kenntnissen über Qualifizierungen oder auf die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch individuelle sozialpädagogische Begleitung legen. Verpflichtende Projektbestandteile sind eine betriebliche Erprobung in Wirtschaftsbetrieben und Aktivitäten zur Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt sowie eine stabilisierende Nachbetreuung nach erfolgter Beschäftigungsaufnahme (vgl. MW 2015).

In der Indikatorik des Multifondsprogramms werden als Ergebnisse einerseits Integrationen in den Arbeitsmarkt gemessen (anhand des Indikators „Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme einen Arbeitsplatz haben, einschließlich Selbständige“) und andererseits erfolgreich abgeschlossene berufliche Qualifizierungen („Teilnehmende, die eine Qualifizierung erfolgreich mit einem berufsbezogenen Zertifikat abschließen“ (MB 2020: 223)).

Das *spezifische Ziel 22 „Erhöhung der Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen mit Vermittlungshemmnissen und besonderem Förderbedarf“* wird durch zwei Förderschwerpunkte der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Jugendwerkstätten und Pro-Aktiv-Centren“ verfolgt. Ziel ist es, die Geförderten persönlich zu stabilisieren, sozial zu integrieren und auf

---

<sup>41</sup> Gemäß dem landesspezifischen Leitbild „Gute Arbeit“ (vgl. MW 2015: Anlage 1; MB 2020: 14).

Ausbildung, Beruf oder Angebote der Schul- oder Berufsbildung vorzubereiten (vgl. MS 2015).<sup>42</sup> So soll einer sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit vorgebeugt werden. Wenn ein direkter Übergang in eine betriebliche oder schulische Ausbildung gelingt, kann die sozialpädagogische Begleitung bei anhaltendem Förderbedarf fortgesetzt werden (vgl. ebd.).

Im Förderschwerpunkt „Jugendwerkstätten“ werden individuell beeinträchtigte oder sozial benachteiligte junge Menschen unter 27 Jahren<sup>43</sup> in außerschulischen Lernorten, den Jugendwerkstätten, mit Qualifizierungs-, Bildungs- und sozialpädagogischen Maßnahmen mit dem Ziel der Heranführung an eine Ausbildung oder Beschäftigung gefördert (vgl. ebd.). Neben berufspraktischen Fähigkeiten sollen die geförderten jungen Menschen insbesondere Schlüsselqualifikationen erlernen. Eine sozialpädagogische Betreuung soll parallel dazu zur sozialen Stabilisierung beitragen (vgl. MB 2020: 227 ff.).

Im Förderschwerpunkt „Pro-Aktiv-Centren“ (PACE) werden Beratungsstellen gefördert. Angeboten werden längerfristig angelegte, individuelle Einzelfallhilfen für Jugendliche,<sup>44</sup> die sich in schwierigen Lebenslagen befinden und bei denen sich abzeichnet, dass ein besonderer Unterstützungsbedarf am Übergang Schule – Beruf besteht (vgl. ebd.: 228). Ergänzend zu den individuellen Hilfen sind auch Integrationsmaßnahmen als Gruppenangebote förderfähig. Das Beratungsangebot zeichnet sich durch eine enge Verknüpfung von beruflicher Orientierung und der Verbesserung der Lebenssituation aus. Die Centren sollen dabei eine interdisziplinäre Schlüsselposition im Übergangssystem einnehmen, indem sie an der Schnittmenge von Jugendhilfe, Schule, Arbeitsverwaltung, Familie und sozialen Diensten wirken (vgl. ebd.). Die Unterstützung soll zur sozialen Stabilisierung, Bewältigung des Lebensalltags und Schaffung von Alltagsstrukturen beitragen und so zur Verbesserung der Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit der teilnehmenden Jugendlichen führen (vgl. MS 2015; NBank 2017f).

In der Indikatorik des Multifondsprogramms wird der beschriebenen Zielrichtung entsprechend für beide Förderschwerpunkte die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden gemessen („Teilnehmende unter 25-Jährige mit Förderplan, für die beim Maßnahmenaustritt eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit festgestellt wird“, (MB 2020: 223)).

---

<sup>42</sup> Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass Jugendwerkstätten und PACE die Träger der Jugendhilfe (§ 13 SGB VIII) bei ihrer Aufgabenwahrnehmung unterstützen. Die primäre Zielsetzung von Jugendhilfeangeboten ist dabei die Förderung der Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.

<sup>43</sup> Kernzielgruppe bilden die 14- unter 25-Jährigen. Die Förderung richtet sich aber auch an junge Menschen unter 27 Jahren, denn als zusätzliche Leistung der Jugendhilfe (§ 13 SGB VIII) ist das Programm an die Altersdefinition des SGB VIII gebunden. Eine wichtige Voraussetzung für den Zugang zur Förderung stellt die Erfüllung der Schulpflicht dar. Lediglich in Einzelfällen können Schüler\*innen die Jugendwerkstätten als außerschulische Lernorte nutzen (vgl. MS 2015: 2–3). Der Anteil der jungen Menschen zwischen 25 und 27 Jahren sei aber sehr gering (vgl. MB 2020: 227).

<sup>44</sup> Auch hier wird die Kernzielgruppe aus den 14- unter 25-Jährigen gebildet, wobei auch junge Menschen unter 27 Jahren förderfähig sind, denn als zusätzliche Leistung der Jugendhilfe (§ 13 SGB VIII) ist das Programm aus nationalem Recht heraus an die Altersdefinition des SGB VIII gebunden. Der Anteil der jungen Menschen zwischen 25 und 27 Jahren in beiden Förderschwerpunkten ist aber sehr gering (vgl. MB 2020: 228), wie auch die Monitoringauswertungen zeigen (4 %).

Das spezifische Ziel 23 „Integration von Straffälligen in den Arbeitsmarkt“ wird mit dem Programm „Berufliche Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen“ verfolgt. Kernziel des Programms ist die berufliche und soziale Integration Haftentlassener. Das Programm soll damit auch dazu beitragen, der Rückfallgefahr, die in der Phase nach der Haftentlassung hoch ist, entgegenzuwirken (vgl. ebd.: 221). Zielgruppe der Förderprojekte sind Strafgefangene, die etwa sechs Monate vor der Entlassung stehen und die während der Laufzeit der Projekte entlassen werden. Nach der Entlassung werden die Teilnehmenden sechs Monate lang durch beschäftigungsorientierte aufsuchende Sozialarbeit weiterbegleitet. Die Förderung ist somit Teil des Übergangsmagements für Strafgefangene.

In den Projekten werden miteinander verbundene Motivierungs-, Qualifizierungs- und Betreuungsmaßnahmen angeboten. Dabei sollen individuelle Probleme bearbeitet und Kern- und Schlüsselqualifikationen vermittelt werden. Die sozialpädagogische Begleitung und die beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen sollen die Teilnehmenden an ein Leben in sozialer Verantwortung vorbereiten, ihre berufliche Mobilität erhöhen und das Nachholen beruflicher Abschlüsse vorbereiten und ermöglichen.

In der Indikatorik des Multifondsprogramms werden als Ergebnisse Integrationen in den Arbeitsmarkt (abhängige Beschäftigung oder Selbständigkeit) sowie in das Bildungssystem (Qualifizierungen/Ausbildungen) gemessen, und zwar zum Zeitpunkt der Haftentlassung und zum regulären Ende der Teilnahme, d.h. sechs Monate nach der Entlassung (vgl. ebd.: 223).

### *Relevanz von externen Kontextfaktoren*

Bei der Beurteilung der Programmwirkungen ist zu beachten, dass die Umsetzung des Multifondsprogramms nicht im „luftleeren Raum“ erfolgt, sondern dass externe Bedingungen die Wirkungen positiv oder negativ beeinflussen können. Dies erschwert die Identifikation und kausale Zuordnung von Effekten der ESF-Förderung in der PA 8 zu den intendierten Wirkungen in erheblichem Maße.

Die *wirtschaftliche Lage* und die damit zusammenhängende regionale Nachfrage nach Arbeitskräften wurde beispielsweise in anderen Zusammenhängen für Programme, die auf die Integration von Langzeitarbeitslosen ausgerichtet sind, als wichtiger externer Einflussfaktor beschrieben (vgl. Wellmer/Verbeek 2020). Ändere sich die Wirtschaftsleistung und damit die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts, so habe dies Auswirkungen auf die Zielerreichung. Wenn beispielsweise die Wirtschaft boome, ergäben sich mehr Möglichkeiten für Geringqualifizierte und auch die Langzeitarbeitslosigkeit sinke, was den Erfolg von Förderprogrammen bei der Integration von Langzeitarbeitslosen begünstige, allerdings wohl auch ohne diese Programme zu einer Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit geführt hätte. Im Hinblick auf die Programme, die sich an Jugendliche mit dem Ziel der Ausbildungsaufnahme richten, kann angenommen werden, dass die Situation auf dem regionalen Ausbildungsmarkt ebenfalls Effekte

auf die Programmwirkungen hat, da erfahrungsgemäß in Zeiten einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung der Fachkräftebedarf steigt und Unternehmen bei der Fachkräftegewinnung auch verstärkt auf eigene Ausbildungsanstrengungen setzen.

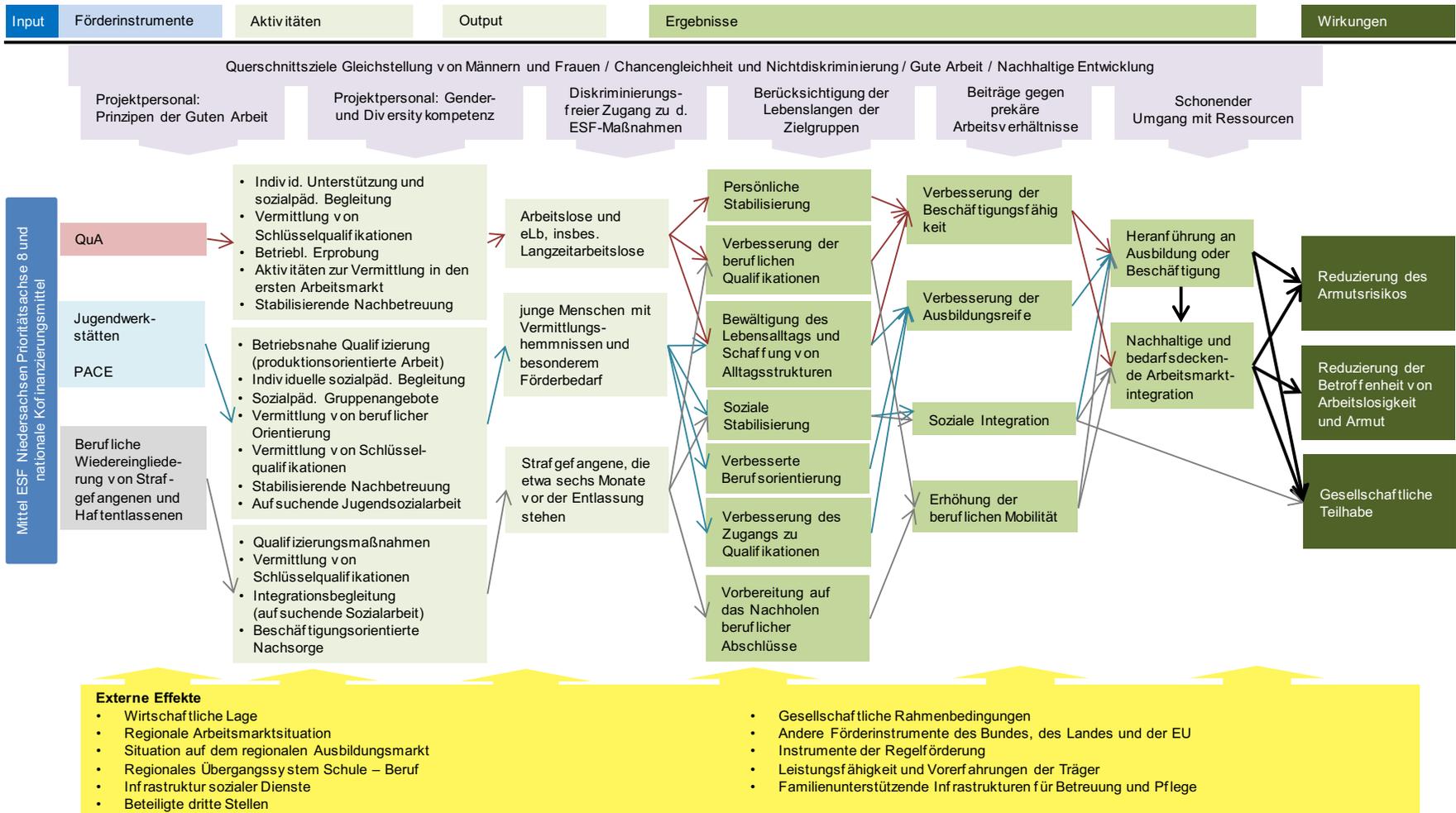
Insbesondere mit Bezug auf das Ziel der Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen sind zudem „staatliche Regelungen, Politik, Recht und gesellschaftliche Normen“ zu nennen, die einen großen Einfluss auf die Höhe der Erwerbsbeteiligung von Frauen und die innerfamiliäre Arbeitsteilung haben (vgl. Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung 2017: 7). Aus Sicht des Evaluationsteams kann nicht ausgeschlossen werden, dass die diesbezüglichen Regelungen die Beiträge der Programme der PA 8 zum Querschnittsziel Gleichstellung beeinflussen. Ein weiterer Faktor, der einer Aufnahme oder Ausweitung der Erwerbstätigkeit begünstigen oder entgegenstehen kann, ist das (Nicht-)Vorhandensein familienunterstützender Infrastrukturen für Betreuung und Pflege (vgl. ebd.: 18 und 20).

Auch von der *Leistungsfähigkeit und den Vorerfahrungen der Projektträger* dürften Effekte ausgehen, die sich auf die Zielerreichung auswirken. Denn die Anforderungen an das Projektpersonal sind voraussetzungsvoll.

*Analog ausgerichtete Programme des Bundes* – wie z. B. das ESF-Bundesprogramm zur Integration von Langzeitarbeitslosen – und ggf. weitere Landesprogramme sowie *Programme der Regelförderung* – hier sind insbesondere die für Langzeitarbeitslose seit 2019 mit Einführung des Teilhabechancengesetzes verbesserten Fördermöglichkeiten über Lohnkostenzuschüsse zu nennen – erschweren darüber hinaus die Zuordnung kausaler Effekte der Programme der PA 8 zu den intendierten Wirkungen. Zu nennen sind hier mit Bezug auf die Vorhaben, die sich an Jugendliche richten, insbesondere auch Angebote im Übergangssystem Schule – Beruf und deren (koordiniertes) Zusammenwirken. Die Relevanz dieser möglichen externen Effekte gilt es im Rahmen der empirischen Überprüfung zu eruieren und weitere externe Bedingungen, die die Programmwirkungen beeinflussen, zu identifizieren.

Gleichzeitig sollen auch positive oder negative vorab nichtintendierte Effekte, die von der Förderung in der PA 8 ausgehen, Gegenstand der Analysen sein.

Abbildung 1: Wirkungsmodell für PA 8



Quelle: Operationelles Multifondsprogramm des Landes Niedersachsen für die Förderperiode 2014 bis 2020 (MB 2020), Förderrichtlinien (MJ 2015; MS 2015; MW 2015), NBank Produktblätter, zentrale Ergebnisse aus Fokusgruppe; Eigene Darstellung.

## 5 Umsetzungsstand der Förderung

Um die bisherige Umsetzung der PA 8 besser einordnen zu können, wird anhand der Monitoringdaten der NBank - auch mit Blick auf die in den Programmlogiken (vgl. Kapitel 4) dargestellten Outcomes und Ergebnisse - überprüft, welche Umsetzungsfortschritte der Förderung sich in materieller und finanzieller Hinsicht verzeichnen lassen und ob die Förderung im Soll ihrer festgelegten Ziele liegt. Dazu werden die im Multifondsprogramm definierten Output- und Ergebnisindikatoren der Förderung herangezogen.

Der finanzielle Umsetzungsstand ist in Tabelle 12 dargestellt. Für die PA 8 sind insgesamt 108,9 Mio. Euro ESF-Mittel vorgesehen, davon gut ein Viertel für die Übergangsregion. Damit stellt die PA 8 die höchstdotierte PA im ESF dar (vgl. MB 2020: 49). Rund 20 % der Finanzmittel stehen für das SZ 21 zur Verfügung, in dem das Förderprogramm „QuA“ umgesetzt wird. Von den für die PA geplanten ESF-Mitteln wurden seit Förderbeginn bis September 2020 19,9 Mio. Euro bewilligt, was einem Bewilligungsstand von 89,5 % entspricht. Hinsichtlich des Anteils der Bewilligungsstände zeigen sich zwischen seR (88,7 %) und ÜR (90,6 %) nur kleinere Differenzen. Auf das SZ 22 entfallen insgesamt 80,0 Mio. Euro und somit fast drei Viertel (73,5 %) der gesamten Finanzmittel innerhalb der PA 8. Der Schwerpunkt der Förderung liegt somit auf den Maßnahmen zur Erhöhung der Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit von jungen Menschen mit Vermittlungshemmnissen und besonderem Förderbedarf. Für die Förderung der Jugendwerkstätten ist mit 52,1 Mio. Euro ein Großteil der Finanzmittel im SZ 22 vorgesehen. Für die PACE stehen mit 27,9 Mio. Euro etwas mehr als die Hälfte der für die Jugendwerkstätten vorgesehenen Summe zur Verfügung. Die Bewilligungsstände der beiden Förderschwerpunkte des SZ 22 liegen hinter dem Bewilligungsstand von QuA zurück: Bis zum 30.09.2020 waren 82,3 % der gesamten ESF-Mittel für Jugendwerkstätten und 75,7 % für PACE bewilligt. Die Diskrepanzen hinsichtlich des Bindungsstandes sind in den Förderschwerpunkten vergleichsweise höher als im SZ 21: Bei den Jugendwerkstätten liegen in den seR (83,5 %) die bewilligten Mittel über denen in den ÜR (76,0 %); bei PACE liegt der Bindungsstand hingegen in den ÜR (82,2 %) deutlich über dem Stand in den seR (73,4 %). Auf das SZ 23, in dem das Programm zur Beruflichen Eingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen umgesetzt wird, entfallen mit 6,6 Mio. Euro nur 6,1 % der indikativen ESF-Mittel. Der Bindungsstand ist im SZ 23 mit 91,8 % unter den Förderungen der PA 8 am weitesten fortgeschritten, was insbesondere auf die stärker entwickelten Regionen zurückzuführen ist (95,6 %).

**Tabelle 12: Finanzieller Umsetzungsstand der PA 8 nach Richtlinien zum 30.09.2020**

	Förderprogramm	Indikative ESF-Mittel (Hauptzuweisung)			Bewilligte ESF-Mittel					
		Gesamt	seR	ÜR	absolut			Anteil		
					Gesamt	seR	ÜR	Gesamt	seR	ÜR
<b>SZ 21</b>	QuA	22.200.000	12.900.000	9.300.000	19.865.601	11.444.388	8.421.213	89,5%	88,7%	90,6%
<b>SZ 22</b>	JWS	52.100.000	43.500.000	8.600.000	42.860.738	36.323.104	6.537.634	82,3%	83,5%	76,0%
	PACE	27.930.000	20.700.000	7.230.000	21.133.254	15.188.316	5.944.939	75,7%	73,4%	82,2%
<b>SZ 23</b>	Strafgefangene	6.640.000	4.800.000	1.840.000	6.094.396	4.587.627	1.506.770	91,8%	95,6%	81,9%
<b>PA 8 (gesamt)</b>		<b>108.870.000</b>	<b>81.900.000</b>	<b>26.970.000</b>	<b>89.953.990</b>	<b>67.543.434</b>	<b>22.410.555</b>	<b>82,6%</b>	<b>82,5%</b>	<b>83,1%</b>

Quelle: Plandaten OP V 6.0 (Stand: 27.11.2020); Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Darstellung.

Insgesamt wurden in der PA 8 bis Ende September 2020 492 Projekte bewilligt (vgl. Tabelle 13). Während bei den Jugendwerkstätten, PACE und im Förderprogramm zur Beruflichen Wiedereingliederung von Strafgefangenen bereits im ersten Förderjahr Projekte bewilligt<sup>45</sup> wurden, lief die Förderung von QuA erst 2016 an. Nach 2018 wurden aufgrund der jeweiligen Bewilligungszeiträume bis Ende 2020 keine weiteren Jugendwerkstätten- und nach 2019 keine weiteren PACE-Projekte mehr bewilligt.<sup>46</sup> Mit zwei Dritteln aller Projekte (66,3 %) trägt die Förderung im SZ 22 am stärksten zur Gesamtprojektzahl bei. Die QuA-Projekte machen ein weiteres Viertel (25 %), die Förderung im SZ 23 lediglich 8,7 % der gesamten Projekte aus.

<sup>45</sup> Die Förderung von PACE startete im Jahr 2015 auf Grundlage von Förderzusagen, während die formalen Bewilligungen erst im Jahr 2016 ausgesprochen wurden.

<sup>46</sup> Ab 01.01.2021 folgte ein letzter Bewilligungszeitraum von Jugendwerkstätten und PACE bis Mitte 2022.

**Tabelle 13: Bewilligte Projekte der PA 8 nach Bewilligungsjahr zum 30.09.2020**

SZ	Förderprogramm		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Gesamt
21	QuA	Ge- samt		27	30	28	21	17	123
		seR		19	28	16	14	10	87
		ÜR		8	2	12	7	7	36
<b>Gesamt</b>				<b>27</b>	<b>30</b>	<b>28</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>123</b>
22	Jugendwerkstätten	Ge- samt	35	64		96			195
		seR	29	53		81			163
		ÜR	6	11		15			32
PACE	Ge- samt			45	44		42		131
		seR		34	33		33		100
		ÜR		11	11		9		31
<b>Gesamt</b>			<b>35</b>	<b>109</b>	<b>44</b>	<b>96</b>	<b>42</b>		<b>326</b>
23	Berufliche Wieder- eingliederung von Strafgefangenen	Ge- samt	8	9		8	9	9	43
		seR	6	7		6	7	7	33
		ÜR	2	2		2	2	2	10
<b>Gesamt</b>			<b>8</b>	<b>9</b>		<b>8</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>43</b>
<b>PA 8 (gesamt)</b>			<b>43</b>	<b>145</b>	<b>74</b>	<b>132</b>	<b>72</b>	<b>26</b>	<b>492</b>

Quelle: NBank Monitoringdaten (Datenstand: 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Darstellung.

In die PA8 sind insgesamt 51.449 Teilnehmende bis Ende September 2020 eingetreten, davon rund 82 % in Maßnahmen der stärker entwickelten Region (vgl. Tabelle 14). Die meisten Eintritte haben dabei die beiden Förderschwerpunkte des SZ 22 zu verzeichnen: in PACE traten 55,9 % und in Jugendwerkstätten 33,8 % aller Teilnehmenden der PA 8 ein. Vergleichsweise wenig Eintritte erfolgten in SZ 21 (QuA: 8,2 %) und SZ 23 (Berufliche Eingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen: 2,1 %).

**Tabelle 14: Teilnehmendeneintritte in Förderprogramme der PA 8 nach Zielregion bis 30.09.2020**

SZ	Förderprogramm	Gesamt	seR		ÜR	
			absolut	Anteil in %	absolut	Anteil in %
21	QuA	4.200	2.620	62,4	1.580	37,6
22	Jugendwerkstätten	17.405	15.141	87,0	2.264	13,0
	PACE	28.752	23.464	81,6	5.286	18,4
23	Berufliche Eingliederung von Strafgefangenen	1.094	840	76,8	254	23,2
<b>PA 8 (gesamt)</b>		51.449	42.065	81,8	9.384	18,2

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand: 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Darstellung.

Die Erfolge der einzelnen Fördermaßnahmen der PA 8 werden anhand verschiedener im OP definierter Output- und Ergebnisindikatoren gemessen, die in Tabelle 15 aufgeführt sind. Für jeden Indikator sind Zielwerte definiert, die im Jahr 2023 – jeweils für eine Zielregion – erreicht werden sollen.

**Tabelle 15: Zentrale Output- und Ergebnisindikatoren der PA 8 zum 30.09.2020**

SZ	Fördermaßnahme	Indikator	Zielwert 2023		Istwert 09/2020		Zielwert-Erreichung	
			seR	ÜR	seR	ÜR	seR	ÜR
21	QuA	Output: Arbeitslose, auch Langzeitarbeitslose (CO 01)	2.152	1.792	2.221	1.521	103,2%	84,9%
		Output: Langzeitarbeitslose (CO 02)	1.009	842	1.044	785	103,5%	93,2%
		Output: Über 54-Jährige, die arbeitslos sind, einschließlich Langzeitarbeitsloser, oder die nicht erwerbstätig sind und keine schulische oder berufliche Bildung absolvieren (CO 08)	162	133	222	53	137,0%	39,8%
		Output: Arbeitslose und nichterwerbstätige Teilnehmende (OI 109)	3.218	1.792	2.612	1.566	81,2%	87,4%
		Ergebnis: Teilnehmende, die nach ihrer Teilnahme einen Arbeitsplatz haben, einschließlich Selbständige (CR04)	25%	25%	24,4%	21,6%	97,4%	86,2%
		Ergebnis: Teilnehmende, die eine Qualifizierung erfolgreich mit einem berufsbezogenen Zertifikat abschließen (EI 21b)	3.218	1.792	2.612	1.566	81,2%	87,4%
22	JWS/PACE	Output: Unter 25-Jährige (CO 06)	54.669	9.792	37.256	7.227	68,1%	73,8%
		Output: Teilnehmende Unter 25-Jährige Nichterwerbstätige, die keine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (OI 118)	4.432	2.309	3.442	989	77,7%	42,8%

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

SZ	Fördermaßnahme	Indikator	Zielwert 2023		Istwert 09/2020		Zielwert-Erreichung	
			seR	ÜR	seR	ÜR	seR	ÜR
23		Output: Teilnehmende Unter 25-Jährige, die sich in Arbeitslosigkeit (inkl. Langzeitarbeitslosigkeit) befinden (OI 119)	26.794	6.141	20.182	3.644	75,3%	59,3%
		Ergebnis: Teilnehmende unter 25-Jährige mit Förderplan, für die beim Austritt eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit festgestellt wird (EI 22)	55%	55%	55,5%	54,3%	101,0%	98,7%
		Output: Teilnehmende Strafgefangene und Haftentlassene (OI 117)	1.380	583	840	254	60,9%	43,6%
	Strafgefangene	Ergebnis: Straffällige, die durch ihre Teilnahme zum Zeitpunkt ihrer Haftentlassung einen Arbeitsplatz haben, einer selbständigen Tätigkeit nachgehen, eine Qualifizierung erlangen oder eine schulische/berufliche Ausbildung absolvieren (EI 23a)	35%	35%	27,8%	16,3%	79,4%	46,4%
		Ergebnis: Straffällige, die bis zum Ende der Teilnahme (sechs Monate nach der Haftentlassung) einen Arbeitsplatz haben, einer selbständigen Tätigkeit nachgehen, eine Qualifizierung erlangen oder eine schulische/berufliche Ausbildung absolvieren (EI 23b)	55%	55%	40,3%	21,2%	73,3%	38,5%

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Auswertung. Zur Ergebnisberechnung bei den Indikatoren mit Teilnehmendenbezug werden - analog zur Berechnung durch die EU KOM - die Istwerte der jeweils relevanten Outputindikatoren zum Eintritt und Ergebnisindikatoren zum Austritt verwendet.

Stellt man die aktuell gültigen Zielwerte den erreichten Werten gegenüber, lässt sich feststellen, dass die aktuelle Zielerreichung der Outputindikatoren der einzelnen Fördermaßnahmen angesichts der noch ausstehenden Förderjahre in Bezug auf einige Indikatoren bereits weit fortgeschritten ist, bei anderen Indikatoren hingegen weit hinter den Zielwerten liegt. Während sich die Zielerreichung bei QuA in Bezug auf Arbeitslose (CO01), Langzeitarbeitslose (CO02) sowie Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen (OI109) auf hohem Niveau bewegt – in den stärker entwickelten Regionen sind die Zielwerte schon erreicht –, ist die Erreichung der über 54-Jährigen (CO08) in den Übergangsregionen mehr als 60 Prozentpunkte vom Zielwert entfernt. Allerdings wird derselbe Outputindikator in den stärker entwickelten Regionen um fast 40 Prozentpunkte weit übertroffen. Im SZ 22 ist der Zielwert in Bezug auf die unter 25-Jährigen auf relativ hohem Niveau. Bei den spezifischeren Outputindikatoren (OI118 und OI 199) sind in den Übergangsregionen die Ist-Werte noch weit von den Zielwerten entfernt. Bezüglich des SZ 23 zeigt sich, dass die Zielgruppe der

Strafgefangenen und Haftentlassenen – angesichts der noch zur Verfügung stehenden Zeitspanne bis zum Ende der Förderperiode – bislang weder in stärker entwickelten noch in Übergangsregionen ausreichend erreicht worden ist. Hinsichtlich der Zielerreichung der Ergebnisindikatoren zeigt sich, dass die Zielwerte in SZ 21 und SZ 22 auf hohem Niveau sind. Beim SZ 23 zeigt sich hingegen, dass die Ist-Werte insbesondere in den Übergangsregionen sehr weit von den Zielwerten entfernt sind.

### **6 Ergebnisse der Förderung**

Im Zuge der Rekonstruktion der Programmtheorie der PA 8 wurden drei Handlungsansätze identifiziert, mit denen Wirkungen in Bezug auf die Reduzierung der Armut und aktiver Eingliederung erzielt werden sollen (vgl. Kapitel 4), um somit zum entsprechenden Europa-2020-Kernziel beizutragen. Für jeden dieser Handlungsansätze wurde im Zuge der empirischen Validierung untersucht, inwiefern die Annahmen der rekonstruierten Programmtheorie zu Ursache-Wirkungsbeziehungen plausibilisiert werden können und welche prozessbedingten wie externen Einflussfaktoren für die Zielerreichung eine Rolle spielen. Hierbei wurde aus forschungsökonomischen Gründen der Fokus auf die Wirkannahmen („Wirkkanäle“) gelegt, die sich im Zuge der empirischen Validierung als zentral herausgestellt haben. Diese Wirkkanäle werden im Folgenden für die drei Handlungsansätze

- Direkte Armutsreduzierung – QuA (SZ 21) (Abschnitt 6.1),
- Präventive Armutsreduzierung –Jugendwerkstätten und PACE (SZ 22) (Abschnitt 6.2) und
- Armutsreduzierung von Haftentlassenen – Berufliche Eingliederung von Haftentlassenen (SZ 23) (Abschnitt 6.3)

anhand des vorhandenen Datenmaterials (vgl. Kapitel 2) nachvollzogen.

#### **6.1 Erster Wirkkanal: Direkte Armutsreduzierung (QuA)**

Der erste Wirkkanal beschreibt die direkte Armutsreduzierung über die Heranführung von arbeitsmarktfernen Personen an den Arbeitsmarkt. Dieser Wirkkanal wird durch das Förderprogramm „Qualifizierung und Arbeit“ (QuA) bedient. Dieses Programm richtet sich an (Langzeit-)Arbeitslose und erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die über die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit durch Stabilisierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen nachhaltig in eine bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit integriert werden sollen.

### 6.1.1 Charakteristika der Zielgruppen von QuA

Im Folgenden wird die Zielgruppe des Wirkkanals weiter spezifiziert. Das Programm QuA richtet sich an Arbeitslose, darunter insbesondere Langzeitarbeitslose, und erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit multiplen Vermittlungshemmnissen (vgl. ebd.: 257–258; MW 2015: 2). Den Monitoringdaten zufolge waren von den seit Beginn der Förderperiode 2014–2020 bis zum 30.09.2020 insgesamt 4.200 in das Programm eingetretenen Teilnehmenden 89,1 % arbeitslos, darunter 43,5 % langzeitarbeitslos. Weitere 10,4 % der Teilnehmenden fielen in die Kategorie der Nichterwerbstätigen. Erwerbstätig (darunter selbstständig) waren hingegen nur 0,5 % der Geförderten. Insofern kann konstatiert werden, dass die hauptsächlich anvisierte Zielgruppe des Programms, also die (Langzeit-)Arbeitslosen, erreicht worden ist und einen Großteil der Teilnehmenden ausmacht. (vgl. Tabelle 16)

Das Multifondsprogramm hebt bestimmte Personengruppen hervor, die einem besonders hohen Armutsgefährdungsrisiko ausgesetzt sind. Hierzu zählen insbesondere langzeitarbeitslose Frauen, ältere Erwerbspersonen und Personen mit Migrationshintergrund (vgl. MB 2020: 219). Unter den in QuA eingetretenen Personen stellen Frauen jedoch nur etwas mehr als ein Viertel der Teilnehmenden (26,0 %). Sie wurden damit deutlich seltener erreicht (- 18 Prozentpunkte) als es ihrem Benchmark<sup>47</sup> (43,9 %) entspricht. Gleichzeitig wurde durch den vergleichsweise geringen Frauenanteil das Ziel der paritätischen Besetzung von Teilnehmenden unter den Geschlechtern nicht erreicht. Wie im Bericht zur Sonderuntersuchung Gleichstellung ausgeführt wurde, könnte eine mögliche Erklärung sein, dass durch das Programm „FIFA“ ähnlich ausgerichtete Projekte existierten, die sich an arbeitslose Frauen richteten. Allerdings zeigt sich den Autor\*innen zufolge, dass – selbst wenn die FIFA-Teilnehmerinnen zu den Teilnehmerinnen von QuA hinzugerechnet werden – es nicht gelingt, Frauen entsprechend ihres Anteils an den (Langzeit-)Arbeitslosen zu fördern (vgl. Roth/Puxi 2019: 28). Der deutlich höhere Männeranteil im Förderprogramm kann dabei unter anderem auf den hohen Anteil von Geflüchteten<sup>48</sup> (48,3 %) zurückgeführt werden – somit wurde eine weitere wichtige Unterzielgruppe des Förderprogramms in hohem Maße erreicht, die zudem eine deutlich höhere Arbeitslosenquote aufweist als andere Personen mit Migrationshintergrund (vgl. Kapitel 3). Allerdings liegt der Männeranteil unter allen Geflüchteten (66 %) sogar noch unter dem Männeranteil unter den QuA-Teilnehmenden (74,0 %) (vgl. Statistisches Bundesamt 2019c). Somit ist die Erklärung des hohen Anteils an Personen mit Fluchthintergrund ebenfalls nicht hinreichend, um den geringen Frauenanteil zu erklären, da selbst geflüchtete Frauen im Förderprogramm unterrepräsentiert sind.

---

<sup>47</sup> Als Referenzwert wurde der Frauenanteil an den Langzeitarbeitslosen im Jahr 2019 gewählt (Jahresdurchschnitt) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020d).

<sup>48</sup> Bei der Angabe zum Fluchthintergrund handelt es sich um eine freiwillige Angabe, insofern ist der genannte Wert als Mindestanteil zu verstehen.

Um auch geflüchteten Frauen, die häufig aus einem relativ traditionell geprägten Gesellschaftskontext stammen, den Zugang zu QuA zu ermöglichen, wurden in einem an Geflüchtete gerichteten Projekt, das Bestandteil einer Fallstudie war, auch die Bereiche Hauswirtschaft und Textil angeboten. Obwohl auf Frauen ausgerichtet, habe es auch hier meist mehr Männer als Frauen unter den Teilnehmenden gegeben. Nach Einschätzung von Interviewpersonen sei eine Ursache hierfür, dass eine fehlende Kinderbetreuung einer Teilnahme von Frauen mit Fluchthintergrund entgegengestanden habe: Frauen hätten oft nicht sechs Stunden pro Tag am Projekt teilnehmen können, da es laut den Interviewpersonen eine starke Erwartungshaltung seitens der Familien gegeben habe, dass die Frauen für den Haushalt und Kinder verantwortlich seien (Fallstudieninterview). Als Lösung für dieses Problem habe man laut einer interviewten Projektleitung das Projekt flexibilisiert und angeboten, modulweise zu arbeiten und eine reduzierte Teilnahme zu ermöglichen (4-Stunden-Blöcke während die Kinder in der Kita seien).

Hintergrund der Erreichung der Zielgruppe der Geflüchteten ist, dass laut Monitoring mit 49 von insgesamt 123 umgesetzten Projekten ein großer Anteil den Schwerpunkt „Migration“ aufweist. Von den besuchten Fallstudienprojekten richteten sich zwei zudem hauptsächlich bzw. ausschließlich an Geflüchtete. Von der Programmausrichtung her können über QuA sowohl bereits anerkannte Geflüchtete als noch im Asylverfahren<sup>49</sup> befindliche oder geduldete Menschen teilnehmen (Fokusgruppe). Aus einem Fallstudienprojekt ist bekannt, dass die im Projekt praktizierte Offenheit hinsichtlich des Status der Geflüchteten einen großen Vorteil für die Personengruppe darstelle, da sie ohne offizielle Anerkennung als Geflüchtete viele andere Fördermaßnahmen (noch) nicht wahrnehmen könnten. Somit sei das vorliegende Projekt eine der wenigen Möglichkeiten für Geduldete gewesen, um über Sprachunterricht sowie Angebote der beruflichen Integration und sozialen Stabilisierung unterstützt zu werden. Bei einem anderen im Rahmen einer Fallstudie besuchten QuA-Projekt stellte hingegen eine sichere Bleibeperspektive, die anhand der Herkunftsländer beurteilt wurde, bei Teilnehmenden, die noch keinen Schutzstatus aufwiesen, ein Auswahlkriterium dar. Insofern konnte beobachtet werden, dass die Bleibeperspektive der Geflüchteten teilweise bei der Auswahl der Teilnehmenden eine Rolle spielte. Hinsichtlich des Zugangs von Geflüchteten in die Projekte wurde auf zunehmende Schwierigkeiten im Zeitverlauf hingewiesen, entsprechende Teilnehmende für das Projekt zu finden. Dies sei darin begründet, dass die Anzahl der Geflüchteten, die in Deutschland ankämen, deutlich zurückgegangen sei. Weitere Schwierigkeiten bei der Teilnehmendengewinnung resultieren daraus, dass Sprachkenntnisse bei Menschen mit Fluchthintergrund, die sich erst vergleichsweise kurze Zeit in Deutschland aufhalten, nur eingeschränkt vorhanden seien. Damit erfüllten sie nicht die sprachlichen Mindestvoraussetzungen, um den Projektinhalten zu folgen (Fallstudieninterview).

---

<sup>49</sup> Die passive Kofinanzierung erfolgt in diesen Fällen nach Einschätzung von Fokusgruppenteilnehmenden über die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Der Umstand, dass ein großer Teil der Projekte direkt oder indirekt Menschen mit Fluchthintergrund anspricht, hat dazu geführt, dass es sich bei fast der Hälfte aller in QuA eintretenden Personen um solche mit Fluchthintergrund handelt (48,3 %). Auch dies trägt dazu bei, dass mit 62,3 % eine deutliche Mehrheit der Teilnehmenden einen Migrationshintergrund<sup>50</sup> hat und der Anteil somit deutlich über dem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund unter den Langzeitarbeitslosen liegt (45,0 % in 2019 (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2019b)). Es kann also angenommen werden, dass über QuA Personen mit Migrationshintergrund stärker erreicht wurden, als dies ihrem Anteil an der Zielgruppe entspricht. Menschen mit Behinderungen<sup>51</sup> sind zu 3,2 % und Wohnungslose zu 2,2 % unter den Teilnehmenden vertreten. (vgl. Tabelle 16)

**Tabelle 16: Merkmale der im Förderzeitraum 2014-2020 bis einschl. 30.09.2020 eingetretenen QuA-Teilnehmenden**

Soziodemographische Merkmale	QuA-Teilnehmende	
	absolut	Anteil in %
<b>Teilnehmende insgesamt</b>	4.200	100,0
<i>nach Geschlecht</i>		
• Männer	3.107	74,0
• Frauen	1.093	26,0
<i>nach Alter</i>		
• Unter 25-jährige	930	22,1
• Alter 25 bis 54 Jahre	2.992	71,2
• Über 54-jährige	278	6,6
<i>nach Erwerbsstatus</i>		
• Arbeitslose, auch Langzeitarbeitslose	3.742	89,1
• Langzeitarbeitslose	1.829	43,5
• Nichterwerbstätige	436	10,4
• Erwerbstätige auch Selbständige	22	0,5
<i>nach ausgewählten soziodemographischen Merkmalen</i>		
• Personen mit Migrationshintergrund <sup>52</sup>	2.615	62,3
• Geflüchtete	2.027	48,3
• Teilnehmende mit Behinderungen	133	3,2
• Wohnungslose	92	2,2

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Darstellung.

In Bezug auf weitere ausgewählte soziodemographische Merkmale, lassen sich für die in QuA eintretenden Personen folgende Schlussfolgerungen ziehen:

<sup>50</sup> Bei der Angabe zum Migrationshintergrund handelt es sich um eine freiwillige Angabe, insofern ist der genannte Wert als Mindestanteil zu verstehen.

<sup>51</sup> Menschen mit Behinderungen sind Personen, die einen Schwerbehindertenausweis oder einen amtlichen Bescheid über die gleichwertige Feststellung haben. Bei der Angabe, ob der\*die Teilnehmende eine Behinderung hat, handelt es sich um eine freiwillige Angabe, insofern ist auch hier der genannte Wert als Mindestanteil zu verstehen.

<sup>52</sup> Migranten und Migrantinnen, Personen ausländischer Herkunft, Angehörige von Minderheiten.

- Hinsichtlich der *Altersstruktur* lässt sich festhalten, dass die Mehrheit der Teilnehmenden (71,2 %) von QuA der mittleren Altersgruppe (25-54 Jahre) zuzuordnen ist (vgl. Tabelle 16). Nur etwas mehr als ein Fünftel (22,1 %) der Teilnehmenden ist unter 25 Jahre alt. Zur Gruppe der Älteren (55 Jahre und älter) lassen sich 6,6 % der Teilnehmenden zuordnen (vgl. Tabelle 16). Somit sind Ältere im Förderprogramm deutlich unterrepräsentiert.<sup>53</sup> Durchschnittlich sind die QuA-Teilnehmenden 34,5 Jahre alt, wobei die Männer durchschnittlich etwas jünger (33,8 Jahre) als die Frauen (36,2 Jahre) sind.
- Das *Bildungsniveau* der Teilnehmenden ist – auch angesichts des hohen Anteils von Langzeitarbeitslosen und Geflüchteten<sup>54</sup> – als eher niedrig einzuschätzen. Fast drei Viertel (73,1 %) der Teilnehmenden haben ein niedriges Bildungsniveau (ISCED 0-2)<sup>55</sup>. Darunter fallen 27,1 %, die einen Hauptschulabschluss und 13,4 %, die einen Realschulabschluss aufweisen. Etwas mehr als ein Fünftel (22,1 %) der Teilnehmenden fällt in die mittlere Kategorie (ISCED 3-4)<sup>56</sup>. Eine schulische oder betriebliche Ausbildung kann etwas weniger als ein Zehntel (9,3 %) der Teilnehmenden vorweisen, über die Fachhochschulreife/Abitur verfügen 13,2 % (davon 1,4 % auf dem zweiten Bildungsweg). Ein hohes Bildungsniveau (ISCED 5-8)<sup>57</sup> weisen hingegen lediglich 4,3 % der Teilnehmenden auf. Darunter haben nur 0,3 % der Teilnehmenden einen Meisterbrief oder ein gleichwertiges Zertifikat. Mit 4,0 % kann ein geringfügiger Anteil der Teilnehmenden zudem einen (Fach-)Hochschulabschluss vorweisen. Der niedrige Anteil an Teilnehmenden mit Berufsabschlüssen – also schulischer/betrieblicher Ausbildung, Meisterbrief oder (Fach-)Hochschulabschluss – deutet bereits darauf hin, dass nur ein vergleichsweise geringer Anteil der Teilnehmenden die Möglichkeit hat, nach erfolgter Arbeitsmarktintegration einer qualifizierten Tätigkeit nachzugehen. (vgl. Tabelle 17)

Beim Vergleich des Bildungsstatus von männlichen und weiblichen Teilnehmenden zeigt sich, dass Frauen über vergleichsweise höhere Bildungsabschlüsse verfügen. Dabei ist insbesondere auf den jeweils etwas höheren Anteil an Personen mit Berufsabschluss (schulische/betriebliche Ausbildung: +2 Prozentpunkte; (Fach-)Hochschulabschluss/Promotion: +2 Prozentpunkte) unter den Frauen zu verweisen sowie den deutlich höheren Anteil unter den männlichen Teilnehmenden, die nur vier Grundschuljahre absolviert haben (+5,4 Prozentpunkte). Der etwas höhere Bildungsstatus der Frauen könnte zwar grundsätzlich auf vergleichsweise gute

---

<sup>53</sup> Als Referenzwert wird der Anteil von Älteren unter den Langzeitarbeitslosen genutzt, der 28,4 % beträgt (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020d).

<sup>54</sup> Beim Vergleich des Bildungsniveaus zwischen der in Deutschland geborenen Bevölkerung und Geflüchteten gibt es ein starkes Gefälle. So haben Geflüchtete häufiger keine Schule oder nur die Primarschule besucht und verfügen deutlich häufiger über keinen beruflichen Abschluss (vgl. Brückner et al. 2020b: 3–4).

<sup>55</sup> Personen, ohne Schulabschluss / Grundschule nicht besucht; Grundbildung; Hauptschulabschluss; schulisches Berufsvorbereitungsjahr absolviert.

<sup>56</sup> Betriebliche oder schulische Berufsausbildung absolviert / Berufsfachschule mit Berufsabschluss, (Fach-)Hochschulreife.

<sup>57</sup> Meisterbrief / gleichwertiges Zertifikat, (Fach-)Hochschulabschluss, Promotion.

Integrationschancen auf dem Arbeitsmarkt hindeuten, allerdings zeigen andere Untersuchungen, dass bei der Integration Leistungsbeziehender in Erwerbstätigkeit Frauen bei gleicher Qualifikation geringere Integrationschancen haben (vgl. Bähr et al. 2020: 2; Bruckmeier/Hohmeyer 2018b: 6). Dies liegt u. a. daran, dass Langzeitarbeitslose insbesondere in Helfertätigkeiten integriert werden und diese häufiger durch Männer ausgeübt werden (vgl. Bähr et al. 2020: 2).

**Tabelle 17 Bildungsstatus der im Förderzeitraum 2014-2020 bis einschl. 30.09.2020 eingetretenen QuA-Teilnehmenden**

Höchster Bildungsabschluss	Männer	Frauen	Gesamt
	Anteil in %		
<b>Niedriges Bildungsniveau (ISCED 0-2)</b>	<b>73,6</b>	<b>71,4</b>	<b>73,1</b>
• Ich besitze keinen Schulabschluss / habe die Grundschule nicht besucht.	13,6	13,8	13,7
• Ich habe 4 Grundschuljahre absolviert.	17,4	12,0	16,0
• Ich besitze einen Hauptschulabschluss.	26,6	28,3	27,1
• Ich besitze die mittlere Reife/ den Realschulabschluss.	13,0	14,6	13,4
• Ich habe ein schulisches Berufsvorbereitungsjahr absolviert.	3,0	2,7	2,9
<b>Mittleres Bildungsniveau (ISCED 3-4)</b>	<b>22,5</b>	<b>22,9</b>	<b>22,5</b>
• Ich besitze das Abitur /die Fachhochschulreife.	12,4	10,3	11,8
• Ich habe das Abitur/die Fachhochschulreife auf dem 2. Bildungsweg erworben	1,3	1,8	1,4
• Ich habe eine betriebliche Ausbildung, einen Berufsfachsch.-Abschluss, sonstige schulische Berufsausbildung	8,8	10,8	9,3
<b>Hohes Bildungsniveau (ISCED 5-8)</b>	<b>3,9</b>	<b>5,7</b>	<b>4,3</b>
• Ich besitze einen (Fach-)Hochschulabschluss / Promotion.	3,5	5,5	4,0
• Ich besitze einen Meisterbrief oder ein gleichwertiges Zertifikat.	0,4	0,2	0,3
<b>Gesamtzahl der Eintritte</b>	<b>3.107</b>	<b>1.093</b>	<b>4.200</b>

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Darstellung.

#### Integrationshemmnisse der Teilnehmenden

- Hinsichtlich der Hemmnisse, die einer Integration in Beschäftigung entgegenstehen, liegen Ergebnisse aus der Teilnehmendenbefragung sowie aus den Fallstudien vor.

Demnach geben die an der Befragung Teilnehmenden aus QuA-Projekten *Defizite in Bezug auf ihr Bildungsniveau* als wichtigen Grund dafür an, dass eigene (berufliche) Ziele bis zum Eintritt in das QuA-Projekt nicht erreicht werden konnten. Aussagen einiger in den Fallstudien einbezogenen externen Akteur\*innen bestätigen dies genauso, wie die weiter oben dargestellte Verteilung bezüglich des Bildungsniveaus der QuA-Teilnehmenden. So nennt fast die Hälfte der befragten Teilnehmenden eine fehlende Ausbildung (49 %) als Grund für nicht erreichte berufliche Ziele. Fast ein Viertel (24 %) der Befragten sieht einen fehlenden Schulabschluss als ursächlich an. Weitere 14 % glauben, dass schlechte Schulnoten für das Nichterreichen ihrer Ziele verantwortlich sind. Diesbezüglich muss darauf hingewiesen werden, dass ein großer Anteil der Teilnehmenden Geflüchtete sind und eine (duale) Ausbildung wie in Deutschland in den meisten Herkunftsländern der Geflüchteten kein Standard ist und häufig ein „training on the job“ praktiziert wird (vgl. Brücker et al. 2020b: 4). (vgl. Tabelle 18)

Entsprechend wurden in den beiden Fallstudienprojekten, in denen Geflüchtete eine Hauptzielgruppe sind, ein fehlendes Verständnis der Geflüchteten für das deutsche System der beruflichen Bildung sowie die für die Teilnehmenden ungewohnten Arbeitsbedingungen in Deutschland konstatiert. Auch in einer Fallstudie, die nicht auf Geflüchtete ausgerichtet war, wurde das fehlende Wissen der Teilnehmenden zu Berufsmöglichkeiten und Bewerbungsverfahren beschrieben. In der Teilnehmendenbefragung zeigte sich diesbezüglich, dass für mehr als ein Drittel der Befragten *Berufsfindungsschwierigkeiten* (37 %) und für 28 % eine *verbesserungsfähige Leistung bei Bewerbungen* Hinderungsgründe waren (vgl. Tabelle 18). Gleichzeitig *fehle* den Teilnehmenden laut Fallstudienkenntnissen *das nötige Selbstvertrauen*.

Etwas mehr als ein Drittel (34 %) der befragten Teilnehmenden nannte *gesundheitliche Probleme* als Integrationshemmnis (vgl. Tabelle 18). In den Fallstudien wurde in Bezug Geflüchtete angeführt, dass bei diesen Traumatisierungen aufgrund von Fluchterfahrungen problematisch seien. Bei Vorliegen von schweren Traumata können die Geflüchteten teilweise nicht an dem Förderprogramm teilnehmen (Fallstudieninterview). Ebenfalls für etwas mehr als ein Drittel der Teilnehmenden (34 %) wurden *nicht ausreichende Deutschkenntnisse* als Hindernis für die Zielerreichung angeführt (vgl. Tabelle 18), was entsprechend des hohen Anteils an Geflüchteten bzw. an Menschen mit Migrationshintergrund erwartbar war. In den Fallstudien wurde in Bezug auf Geflüchtete an mehreren Standorten zudem *Unterstützungsbedarf bei der Integration (im kulturellen Bereich)* genannt.

Mehr als ein Drittel der Befragten (37 %) gab zudem *Schwierigkeiten bei der Kinderbetreuung* als Hinderungsgrund (vgl. Tabelle 18) an. In einer Fallstudie wurde sowohl vom Projektpersonal als auch von Teilnehmenden selbst angemerkt, dass gerade Alleinerziehende die Organisation von Kinderbetreuung vor größere Probleme stelle. Diesen Teilnehmenden müssten daher nach Einschätzung einer interviewten Projektleitung im Projekt Wege zur Vereinbarung von Familie und Beruf aufgezeigt werden.

Im persönlichen Bereich wurden in einer Fallstudie zudem *Konflikte mit der eigenen Familie und Ex-Partner\*innen* als Problembereich der Teilnehmenden benannt. Der diesbezügliche Gesprächsbedarf werde über die sozialpädagogische Begleitung im Projekt aufgefangen (Fallstudieninterview). In einem Projekt wurden Erziehungsprobleme bzw. die Interaktion zwischen den Teilnehmenden und ihren Kindern im Rahmen des Projekts adressiert. Dies scheint vor dem Hintergrund, dass in den Augen eines nicht unerheblichen Anteils der Befragten (32 %) *persönliche und familiäre Probleme* für das bisherige Scheitern verantwortlich sind, angebracht (vgl. Tabelle 18). Ein weiterer in allen Fallstudien identifizierter Problembereich sind *finanzielle Schwierigkeiten* der Teilnehmenden. So müssten die Projektverantwortlichen beispielsweise dabei helfen, teure Handyverträge wieder zu kündigen, deren Inhalte manche der Teilnehmenden aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse nicht verstanden hätten. Das Projektpersonal helfe den Teilnehmenden nach Fallstudienkenntnissen daher bei organisatorischen Problemen, begleiteten sie zu Ämtern und unterstütze sie dabei, Leistungen zu beantragen.

Jeweils weniger als ein Fünftel (19 %) der Befragten denkt darüber hinaus, dass sie sich *mehr um einen Job hätten bemühen müssen* bzw., dass *Vorurteile der Arbeitgeber\*innen* das bisherige berufliche Scheitern verursacht haben. Dass die *eigenen Kenntnisse und Erfahrungen nicht (mehr) gefragt* sind, ist hingegen nur für eine Minderheit der Befragten relevant (15 %). (vgl. Tabelle 18)

In den Fallstudien wurde zudem auf *Defizite der Zielgruppe in Bezug auf Schlüsselkompetenzen* wie Pünktlichkeit, Durchhaltevermögen und Zuverlässigkeit hingewiesen. Schließlich wurde auf Mobilitätseinschränkungen, z. B. aufgrund des Fehlens eines Führerscheins bzw. eines Autos hingewiesen; dies stelle viele Teilnehmende gerade in ländlich geprägten Regionen vor Schwierigkeiten, eine Arbeit oder Ausbildung zu finden, da die Arbeitsstellen mit dem öffentlichen Nahverkehr schwer zu erreichen seien (Fallstudieninterviews).

Insgesamt zeigt sich also, dass die Integrationshemmnisse der Teilnehmenden verschiedenste Bereiche betreffen und sich die Problemlagen der Teilnehmenden teilweise sehr unterschiedlich darstellen.

**Tabelle 18: Integrationshemmnisse der befragten QuA-Teilnehmenden**

Grund für nicht erreichte berufliche Ziele	Anzahl	Anteil in %
Keine Ausbildung	44	49
Kein Schulabschluss	21	24
Schlechte Schulnoten	12	14
Ich weiß nicht, welcher Job zu mir passen könnte	33	37
Ich hätte mich mehr um einen Job bemühen müssen	16	18
Kenntnisse und Erfahrungen nicht (mehr) gefragt	13	15
Kinderbetreuung	33	37
Persönliche oder familiäre Probleme	28	32
Gesundheitliche Probleme	30	34
Deutsch nicht gut genug	30	34
Vorurteile von Arbeitgebern	16	18
Nicht gut bei Bewerbungen	25	28
Keine Angabe	1	1

Quelle: ISG 2021: Teilnehmendenbefragung 2019/2020, n = 89. Mehrfachantworten möglich. Eigene Darstellung.

### 6.1.2 Zugang zum Förderprogramm

An dem Projekt nehmen laut strategischer Ebene keine Personen mit SGB III-Leistungsansprüchen teil, da nur Kooperationen mit Jobcentern und nicht mit Agenturen für Arbeit bestünden (Fokusgruppe). Aus einem Fallstudienprojekt wurde hingegen berichtet, dass die meisten Menschen durch die Agentur für Arbeit oder Sozialämter der Stadt und des Landkreises in das Projekt kämen.<sup>58</sup> Bei Projekten, die sich an Geflüchtete richten, hätten Teilnehmende zudem über kooperierende Flüchtlingseinrichtungen Zugang zum Projekt gefunden (Fallstudieninterviews).

Ein Auswahlkriterium für die Teilnahme an QuA sind Fallstudienkenntnisse zufolge teilweise die Deutschkenntnisse der potenziellen Teilnehmenden. Es müsse ein gewisses Sprachlevel für den Zugang zum Projekt bereits vorhanden sein, auch wenn eine weitere Sprachförderung im Projekt vorgesehen sei (Fallstudieninterview).

Ein weiteres indirektes Auswahlkriterium stellt der in QuA-Projekten mit Qualifizierungselementen gewählte Berufsbereich dar. Bei einem Fallstudienprojekt wurde das Interesse für den Bereich in Aufnahmegesprächen ermittelt. Allerdings hat sich herausgestellt, dass der Berufsbereich zwar auf den regionalen Bedarf ausgerichtet war, sich die Geflüchteten jedoch nicht originär für diesen Bereich

<sup>58</sup> Laut Fokusgruppe können auch Personen mit Leistungsanspruch SGB III theoretisch teilnehmen, aber die Zusammenarbeit zur Gewinnung von Teilnehmenden erfolge nur mit Jobcentern und nicht mit Agenturen für Arbeit.

(Gastronomie) interessierten. Dies führte an einem Fallstudienort dazu, dass einige Teilnehmende das Projekt abbrachen, sobald es zur Absolvierung des Praxisteils kam.

Als ebenfalls nicht unerheblich für die Projektteilnahme hat sich die Praxis der Fahrtkostenerstattung über das zuständige Jobcenter bzw. die zuständige Agentur für Arbeit herausgestellt. Dies ist insbesondere relevant für Personen, die in ländlichen Regionen weiter entfernt vom Trägerstandort wohnen. Von einem Fallstudienort ist von einer interviewten Jobcentervertretung bekannt, dass SGB III-Beziehende keine Fahrtkosten erstattet bekämen und dies somit ein Hemmnis für die Teilnahme am Projekt darstelle.

Nach Aussagen einiger in Fallstudien interviewter Personen stelle die Konkurrenz von Maßnahmen der Jobcenter ein Zugangshemmnis für die Teilnahme an der ESF-geförderten QuA dar. So wurde an einem Fallstudienort seitens einer Jobcentervertretung darauf hingewiesen, dass die Zielgruppe des QuA-Projekts grundsätzlich an fast allen anderen Maßnahmen des Jobcenters teilnehmen könne. Allerdings gebe keine anderen Projekte, die ähnlich niedrigschwellig seien wie die QuA-Projekte in dieser Region. Insofern habe es nach Einschätzung einer interviewten Jobcentervertretung praktisch bislang keine direkte Konkurrenz zu dem ESF-Projekt gegeben. Von einem Fallstudienprojekt, das sich an Geflüchtete richtet, wurde berichtet, dass es zwar viele Programme gebe, die Geflüchtete als Zielgruppe hätten und Sprache und Qualifizierung verbinden, allerdings sprächen sich die Träger vor Ort hinsichtlich der Fachbereiche gut ab. So werde verhindert, dass es ein Überangebot gebe. Allerdings konkurrierten die Träger auch bei unterschiedlicher Ausrichtung von Projekten zumindest teilweise um dieselben Teilnehmenden (Fallstudieninterview).

### **6.1.3 Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Integration**

Nach der Beschreibung zentraler Zielgruppenmerkmale sowie der Zugangswege zu QuA werden im Folgenden die Ergebnisdimensionen zum Wirkkanal beschrieben, mit denen die Beschäftigungsfähigkeit verbessert und die soziale Integration von QuA-Teilnehmenden erreicht werden sollen. Die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Integration sind die ersten Ergebnisdimensionen des Wirkkanals zur direkten Armutsreduzierung (vgl. Kapitel 4). Beschäftigungsfähigkeit wird hier definiert als „individuelles Potenzial zur Aufnahme, Aufrechterhaltung und Ausweitung einer Erwerbstätigkeit“ (Apel/Fertig 2008: 6). Zur Beurteilung der Erreichung dieses Ziels liegen die Erkenntnisse aus der Teilnehmendenbefragung sowie aus den Fallstudien vor.

Innerhalb der Teilnehmendenbefragung wurden erstens Antwortitems zur Beschäftigungsfähigkeit nach Apel und Fertig (2009) in den Eintritts- und Austrittsfragebögen abgefragt, sodass eine Entwicklung über den Förderzeitraum sichtbar wird. Dabei handelt es sich um ein standardisiertes und bereits in unterschiedlichen Förderkontexten erprobtes Verfahren. Zur Auswertung dieser Fragebatterie

wurde der Wilcoxon-Rangsummentest verwendet, der beschreibt, ob die Veränderungen der einzelnen Items zur Beschäftigungsfähigkeit signifikant positiv oder negativ sind (vgl. Kapitel 2). Zweitens wurden die Teilnehmenden bei der Austrittsbefragung noch nach der eigenen Einschätzung zu weiteren, projektspezifischen Effekten hinsichtlich ihrer Beschäftigungsfähigkeit befragt (vgl. Kapitel 2).

Die Auswertung der Beschäftigungsfähigkeit zeigt, dass sich signifikant positive Veränderungen für die QuA-Teilnehmenden in vier der sieben abgefragten Merkmalsdimensionen finden. Eine positive Veränderung zeigt sich bei den befragten QuA-Teilnehmenden insbesondere in Bezug auf die *sozialen Rahmenbedingungen*. In dieser Merkmalsdimension haben sich drei der abgefragten vier Items signifikant positiv entwickelt. So haben die Befragten zum Ende der Förderung mehr Unterstützung von ihrem sozialen Umfeld erfahren und sich häufiger mit Freund\*innen bzw. Bekannten getroffen. Zudem gaben sie weniger häufig an, ein desintegriertes soziales Umfeld zu haben. Dies könnte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass die Teilnehmenden laut Förderrichtlinie während der Projektteilnahme Praktika mit einer mindestens zwölfwöchigen Dauer absolvieren müssen und in dieser Zeit Kontakte zu Personen knüpfen können, die im Arbeitsleben stehen (vgl. MW 2015: 2).

In der Befragung wurden die Teilnehmenden zudem darum gebeten, ihr subjektives Zugehörigkeitsgefühl zur Gesellschaft bei Eintritt und Austritt anzugeben. Diesbezüglich zeigt sich ebenfalls eine deutliche Verbesserung. Während sich bei Eintritt in das Projekt noch 43 % der Befragten eher von der Gesellschaft ausgeschlossen fühlten, reduzierte sich der Anteil zum Zeitpunkt des Austritts auf ein Viertel (25 %). Diese Ergebnisse weisen darauf hin, dass sich für einen nicht unerheblichen Teil der Befragten eine Verbesserung der *sozialen Integration* ergeben hat. Auch in den Fallstudien wurde darauf hingewiesen, dass eine soziale Integration im Projekt erreicht werde, z. B. indem die Teilnehmenden sich gegenseitig unterstützten und ein Netzwerk aufbauten. Außerdem könnten sich die Teilnehmenden nach Einschätzung einer interviewten Jobcentervertretung an positiven Vorbildern orientieren, also an anderen Teilnehmenden, die beruflich erfolgreich sind.

In Bezug auf Teilnehmende mit Fluchthintergrund wurde an einem Fallstudienort berichtet, dass durch das Projekt die Integration in die Gesellschaft gefördert werde. Die Geflüchteten hätten über das Projekt den Umgang mit der Mehrheitsgesellschaft gelernt und trauten sich dadurch auch eher, mit Einheimischen zu sprechen (Fallstudieninterviews).

Auch gaben die befragten QuA-Teilnehmenden bei der Austrittsbefragung häufiger an, die eigene *Arbeitssuche aktiv vorangetrieben* zu haben. Ein Grund hierfür könnte sein, dass die Teilnehmenden über das Projekt eine bessere berufliche Orientierung erlangen. So gaben 45 % der befragten QuA-Teilnehmenden an, dass Ihnen das Projekt bei der *beruflichen Orientierung* geholfen habe. Auch in den Fallstudien wird angegeben, dass die Teilnehmenden eine eigene Berufs- und Lebensperspektive für sich

entwickelten. So sei eine „gesunde Lebensgestaltung“ laut einer Interviewpartnerin ebenfalls eine Wirkung des Projekts. Sowohl interviewtes Projektpersonal sowie Teilnehmende selbst geben in den Fallstudien an, dass die Absolvierung von Praktika für den eigenen beruflichen Weg hilfreich gewesen sei. Diesbezüglich führten die Teilnehmenden aus, dass sie ohne das Projekt bestimmte Praktikumsstellen nicht bekommen hätten und führten dies auf Hilfe bei der Erstellung des Lebenslaufs und der Bewerbungsunterlagen sowie auf ihr gestiegenes Selbstbewusstsein zurück. Für Geflüchtete sei zudem nach Einschätzung von interviewten Projektpersonal das über das Projekt vermittelte Wissen über die Charakteristika des Arbeitsmarkts in Deutschland und dessen Anforderungen wichtig.

In der Befragung zeigten die befragten Teilnehmenden zudem weniger häufig den Anspruch, so viel wie andere Personen zu verdienen, die gleiche Tätigkeiten durchführten, was auf eine *erhöhte Konzessionsbereitschaft in Bezug auf den Verdienst* schließen lässt. Die beiden anderen abgefragten Kategorien zu dieser Merkmalsdimension, Berufswechsel und Mobilität, scheinen sich nicht verbessert zu haben. Die letzte Veränderung zeigt sich hinsichtlich der *Internetkompetenzen* der Befragten, die bei diesen im Projektzeitraum gestiegen ist. Dies könnte unter anderem auf eine intensivere digitale Kommunikation während des Lockdowns zurückzuführen sein. Auf die weiteren Fähigkeiten, die Grundfertigkeiten in Bezug auf Lesen und Schreiben sowie die Lernbereitschaft scheint keine messbare Entwicklung stattgefunden zu haben.

Die Befragten geben zwar im Austrittsfragebogen zu 25 % an, dass sich Ihrer Einschätzung nach ihre gesundheitlichen Probleme verbessert hätten, die Auswertung des Wilcoxon-Rang-Tests ergibt jedoch in Bezug auf die Dimension *psychische und körperliche Gesundheit* keine signifikanten Ergebnisse. Auch hinsichtlich der Merkmalsdimensionen *Motivation*, sowie *Schlüsselkompetenzen* lassen sich im Befragungszeitraum ebenfalls keine Veränderung feststellen.

**Tabelle 19: Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden von QuA auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Eingangs- und Ausgangsbefragung**

Merkmal	Nega- tiv	Null	Positiv	Wil- coxon- z-Wert	P-Wert
<b>Arbeitssuche</b>					
<i>Ich habe in den letzten 4 Wochen viel getan, um einen Arbeitsplatz zu finden.</i>	20	22	42	2,627	0,009
<b>Motivation</b>					
<i>Ich setze mir Ziele. Diese Ziele erreiche ich dann auch.</i>	18	36	30	1,700	0,089
<i>Wie viel ich bei der Arbeit verdiene, ist mir nicht so wichtig.</i>	25	34	23	-0,485	0,628
<b>Konzessionsbereitschaft</b>					
<i>Um einen (besseren) Arbeitsplatz zu bekommen, würde ich meinen bisherigen Berufsbereich wechseln.</i>	21	35	23	0,154	0,878
<i>Für einen Arbeitsplatz würde ich auch umziehen.</i>	20	44	19	-0,099	0,921
<i>Für meine Arbeit möchte ich genauso viel verdienen, wie andere Leute, die das Gleiche machen.<sup>59</sup></i>	15	37	31	2,725	0,006
<b>Kognition eigene Fähigkeiten (Selbstbild)</b>					
<i>Lange Texte zu lesen oder zu schreiben fällt mir leicht.</i>	23	39	23	-0,002	0,998
<i>Ich finde es gut, immer wieder neue Erfahrungen zu machen.</i>	24	46	18	-0,938	0,348
<i>E-Mails zu schreiben macht mir keine Probleme.</i>	12	46	27	2,297	0,022
<b>Soziale Rahmenbedingungen</b>					
<i>Ich habe in den letzten 12 Monaten viel Hilfe von Freunden, Familie oder Partner*in erhalten.</i>	18	34	32	1,992	0,046
<i>Ich kenne viele, die arbeitslos sind oder waren.<sup>60</sup></i>	16	38	33	2,235	0,025
<i>Ich treffe mich häufig mit Freunden oder Bekannten.</i>	16	43	29	2,046	0,041
<i>In meiner Familie läuft alles gut. Es gibt zurzeit keine Konflikte.</i>	14	48	23	1,336	0,182
<b>Psychische und körperliche Gesundheit</b>					
<i>8 Stunden Arbeit am Tag halte ich gut aus.</i>	20	48	18	-0,376	0,707
<i>Bei jedem noch so schlimmen Ereignis verliere ich nicht den Mut.</i>	23	41	23	-0,061	0,951
<b>Schlüsselkompetenzen</b>					
<i>Ich kann gut zuhören.</i>	17	52	16	-0,126	0,900
<i>Wenn ich mit jemandem ein Problem habe, dann spreche ich es an.</i>	18	43	25	1,225	0,220
<i>Wenn mich jemand kritisiert, kann ich damit umgehen.</i>	26	34	22	-0,782	0,434
<i>Ich arbeite gern mit anderen Leuten zusammen.</i>	14	53	19	0,844	0,398
<i>Ich bin anderen Menschen gegenüber höflich.</i>	11	53	22	1,938	0,053

Signifikante Veränderungen zum 1 %-Niveau sowie zum 5 %-Niveau sind grün markiert.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der ISG-Teilnehmendenbefragung 2019/2020, n = 89. Mehrfachantworten möglich; Eigene Darstellung

### 6.1.4 Weitere Ergebnisse der QuA auf Basis der standardisierten Teilnehmendenbefragung

Neben der Angabe zu unterschiedlichen Items der Beschäftigungsfähigkeit, die sowohl in der Eintritts- als auch der Austrittsbefragung erhoben worden sind, wurden die Teilnehmenden bei der Austrittsbefragung darum gebeten, das Projekt nach Schulnoten zu bewerten und darüber hinaus eine Einschätzung dazu abzugeben, in welchen weiteren Bereichen sich Ihrer Meinung nach Änderungen durch das Projekt ergeben haben. Hinsichtlich der Notenvergabe zeigt sich, dass deutlich mehr als die Hälfte der Befragten (63 %) ihre Projekte mit „sehr gut“ oder „gut“ bewertet haben. Weniger als ein Drittel (30 %) der Befragten hält es für „befriedigend“. 6 % vergaben die Note „ausreichend“. Insofern scheinen die Projekte den Befragten größtenteils gefallen zu haben, jedoch gibt immerhin mehr als ein Drittel der Teilnehmenden ihrem Projekt keine gute Note.

**Tabelle 20: Bewertung des Projekts durch die Teilnehmenden auf Basis der standardisierten Teilnehmendenbefragung**

Bewertung des Projekts in Schulnoten	Absolut	Anteil in %
Sehr gut	31	35
Gut	25	28
Befriedigend	27	30
Ausreichend	5	6
Keine Angabe	1	1
<b>Insgesamt</b>	<b>89</b>	<b>100</b>

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der ISG-Teilnehmendenbefragung 2019/2020, n = 89; Eigene Darstellung.

In Bezug auf die Einschätzung zur Wirkung des Projekts zeigt sich, dass laut den Befragten die deutlichste Entwicklung des Projektes das *erhöhte Selbstvertrauen* ist (72 %). Auch in den Fallstudien wurde von mehreren Akteur\*innen –darunter von Teilnehmenden selbst – berichtet, dass sie sich ihres eigenen Potenzials bewusst geworden sind und somit an Selbstvertrauen gewonnen hätten. Das gesteigerte Selbstvertrauen ergebe sich durch die Absolvierung verschiedener Praktika und das Durchhalten der Maßnahme – dies ist nach Einschätzung einer interviewten Jobcentervertretung insbesondere im Hinblick auf eine Klientel wichtig, die dazu neigt, häufig abzubrechen. Zudem werde in den Projekten ein geschützter Raum für die Teilnehmenden geschaffen, in dem einfachere Bedingungen als bei einer

<sup>59</sup> Dieses Item wurde umgepolt, sodass eine positive Entwicklung in diesem Zusammenhang bedeutet, dass die Teilnehmenden bei Austritt aus dem Programm weniger häufig den Anspruch haben, genauso viel zu verdienen wie andere Personen, die das Gleiche machen.

<sup>60</sup> Dieses Item wurde umgepolt, sodass eine positive Entwicklung hier bedeutet, dass die Teilnehmenden beim Austritt aus dem Programm weniger Personen kennen, die arbeitslos sind oder waren.

Tätigkeit am ersten Arbeitsmarkt herrschten, in welchem sich die Teilnehmenden nach Argumentation des Projektpersonals jedoch für den Arbeitsmarkt „wappnen“ könnten (Fallstudieninterviews).

Eine deutliche Mehrheit der Befragten (70 %) gibt an, dass sich durch das Projekt die *beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse* verbessert hätten. Mehr als die Hälfte der Befragten konnte zudem nach eigener Angabe von einer *Lösung persönlicher Probleme* profitieren (54 %). Die im Rahmen einer Fallstudie interviewten Teilnehmenden gaben diesbezüglich an, dass ihnen das Projekt beim Umgang mit Geld geholfen und auch die Interaktion mit den eigenen Kindern verbessert habe. Wichtig sei hierbei nach Ansicht des interviewten Projektpersonals, dass die Teilnehmenden im Projekt lernten, externe Hilfe anzunehmen und nicht vor ihren Problemen wegzulaufen. Dadurch, dass sich die Teilnehmenden in dem Netzwerk befänden, würden sie feststellen, dass sie nicht die einzigen mit diesen Problemen seien (Fallstudieninterview).

Fast die Hälfte der befragten Teilnehmenden gibt zudem an, dass sie ihre *sprachlichen Kenntnisse* (48 %) verbessern konnten. Auch seitens der beiden Fallstudienprojekte, die sich auf Geflüchtete spezialisiert haben, wurde der Erwerb von Sprachkenntnissen als Effekt der Förderung angesehen. Die Kenntnis der deutschen Sprache ist dabei entscheidend für die Arbeitsmarktintegration von Zuwandernden in Deutschland, denn die höhere Erwerbslosigkeit von Zuwandernden geht zu bedeutenden Teilen auf ihr geringeres Sprachniveau zurück (vgl. Geis-Thöne 2019). Von einigen Interviewpersonen wurde im Rahmen der Fallstudien betont, dass eine Verzahnung von beruflicher und sprachlicher Qualifizierung bzw. auch individueller sozialpädagogischer Begleitung wichtig für den Projekterfolg sei. Auch ein externer Akteur war der Meinung, dass das Projektkonzept, sprachliche und berufliche Qualifizierung zu vereinen, eine ideale Kombination für die spezifische Zielgruppe sei. Ein Vorteil des Sprachunterrichts im QuA-Projekt sei nach Ansicht einer interviewten Projektleitung, dass in diesem – im Vergleich zum Integrationskurs – individueller auf die Bedürfnisse der Teilnehmenden eingegangen werden könne.

Deutlich mehr als ein Drittel (38 %) der Befragten berichtet, dass sie *sicherer bei Bewerbungen* geworden seien. Dies geben auch im Rahmen einer Fallstudie befragte Teilnehmende an. Dabei haben nach eigener Angabe sogar 55 % der Befragten das Bewerbungstraining im Projekt genutzt. Beim *Finden einer Kinderbetreuung* hat das Projekt hingegen nur wenigen befragten Teilnehmenden (9 %) geholfen. Immerhin fast ein Fünftel der befragten Teilnehmenden (19 %) gibt hingegen an, dass ihnen das *Projekt nicht viel gebracht* habe.

**Tabelle 21: Wirkungen des QuA-Projekts auf Basis der Ergebnisse der standardisierten Teilnehmendenbefragung**

Projektbewertung	Anzahl	Anteil in %
Mehr Selbstvertrauen	64	72
Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse	62	70
Lösen persönlicher Probleme	48	54
Verbesserung der sprachlichen Kenntnisse	43	49
Deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktchancen	41	46
Berufliche Orientierung	40	45
Sicherer bei Bewerbungen	34	38
Verbesserung gesundheitlicher Probleme	22	25
Verbesserung der räumlichen Mobilität	19	21
Projekt nicht viel gebracht	17	19
Finden einer Kinderbetreuung	8	9
Keine Angabe	1	1
<b>Insgesamt</b>	<b>89</b>	<b>100</b>

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der ISG-Teilnehmendenbefragung 2019/2020, n = 89. Mehrfachantworten möglich; Eigene Darstellung.

Zusammenfassend deuten die Ergebnisse der Teilnehmendenbefragung sowie der Fallstudien darauf hin, dass die QuA-Projekte Wirkungen in Bezug auf ausgewählte Aspekte der Beschäftigungsfähigkeit sowie andere Bereiche erzielt haben. Dabei scheinen sich insbesondere die sozialen Rahmenbedingungen der Teilnehmenden verbessert zu haben, was für eine verbesserte soziale Integration der Teilnehmenden spricht. Bei Geflüchteten umfasst dies auch eine Integration in die Kultur der Mehrheitsgesellschaft. Auch die Versiertheit der Teilnehmenden in Bezug auf die E-Mail-Kommunikation scheint sich verbessert zu haben. Weiterhin deuten die Auswertungen darauf hin, dass die Aktivitäten der Teilnehmenden in Bezug auf die Arbeitssuche zugenommen haben. Weitere wichtige Ergebnisse scheinen ein erhöhtes Selbstvertrauen, eine Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse sowie das Lösen persönlicher Probleme zu sein. Für Menschen mit Migrationshintergrund ist darüber hinaus die Verbesserung der sprachlichen Kenntnisse relevant.

### 6.1.5 Integration in Beschäftigung oder Ausbildung und Reduzierung der Betroffenheit von Armut

Im Förderprogramm QuA ist -die Arbeitsmarktintegration der Teilnehmenden ein erklärtes Ziel der Förderung. Trotz der expliziten Ausrichtung auf dieses Ziel, liegt der Anteil der direkt nach Projektaustritt in Erwerbstätigkeit (exklusive betriebliche Ausbildung) integrierten Teilnehmenden<sup>61</sup> den Monitoringdaten zufolge jedoch lediglich bei unter einem Fünftel (20,1 %). Hier muss angemerkt werden, dass der genutzte Indikator sowohl sozialversicherungspflichtige als auch geringfügige Beschäftigung sowie

<sup>61</sup> Bei den Auswertungen wurden alle bis zum 30.09.2020 ausgetretenen Teilnehmenden berücksichtigt, die bei Eintritt in das QuA-Projekt arbeitslos oder nichterwerbstätig waren.

Selbstständigkeit beinhaltet und daher diesbezüglich keine differenzierte Auswertung erfolgen kann. Die Analysen der Prozessdaten zeigen, dass für den Untersuchungszeitraum von 15 Monaten nach Eintritt in die Maßnahme für 32,3 % der Teilnehmenden eine Integration in sozialversicherungspflichtige (23,6 %) und/oder geringfügige Beschäftigung (9,5 %) erfolgte. Allerdings ist diese Integration nicht gleichzusetzen mit einem Abgang aus dem Leistungsbezug. 77,1 % befinden sich weiterhin im Leistungsbezug und bei lediglich 15,2 % der Teilnehmenden erfolgte eine Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung, d. h. mit gleichzeitigem Abgang aus dem Leistungsbezug.

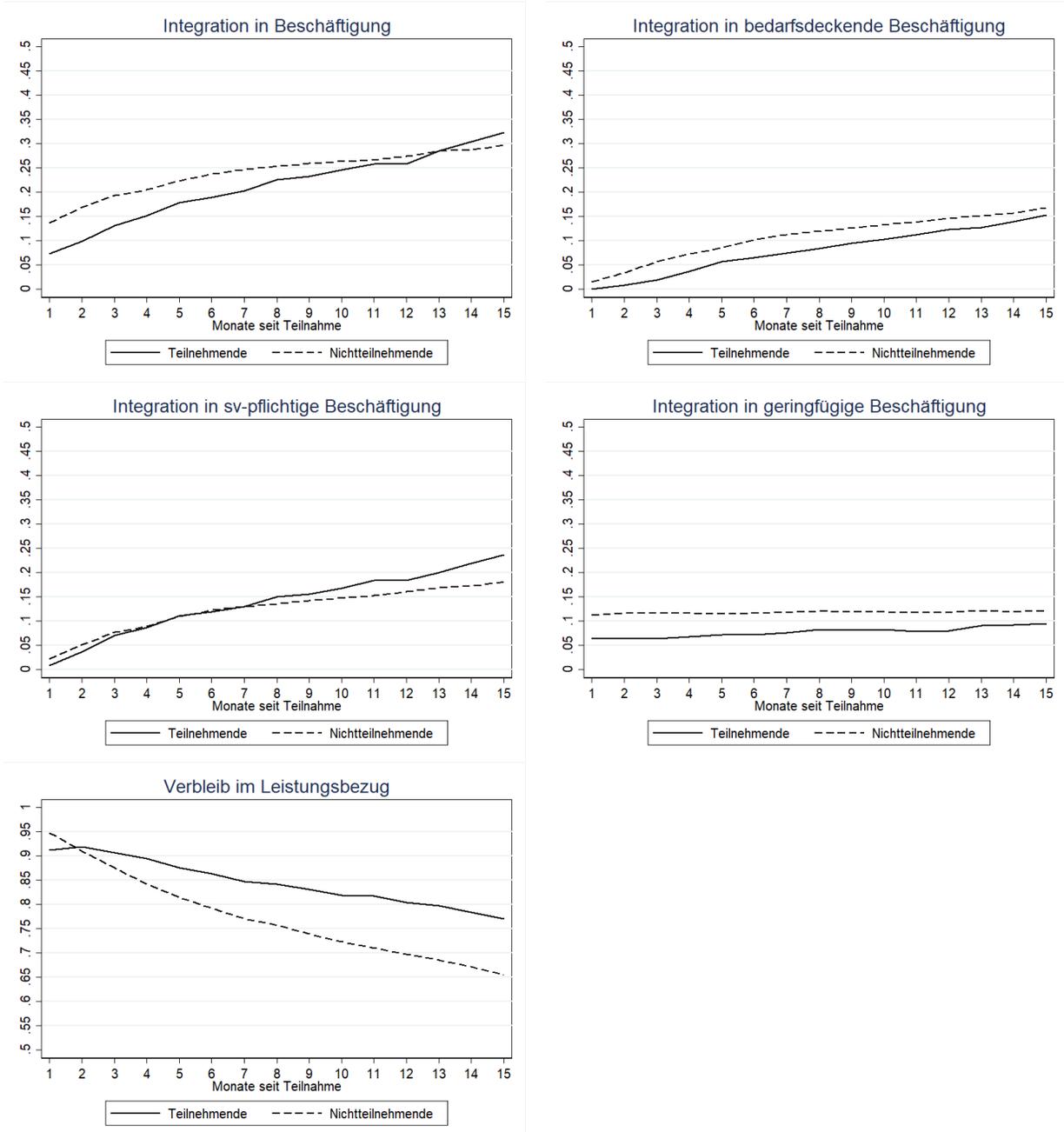
Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Integrationsquoten in Beschäftigung sowie zum Verbleib im Leistungsbezug für Teilnehmende und Nichtteilnehmende.<sup>62</sup> Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es sich ausschließlich um eine deskriptive Darstellung handelt und die Unterschiede nicht kausal zu interpretieren sind. Die Entwicklung der Integrationsquoten zeigt, dass die Integration in Beschäftigung der Teilnehmenden stetig und insbesondere zwölf bis 14 Monate nach Maßnahmeneintritt stark ansteigt. Hierbei ist der zu beobachtende Anstieg im Wesentlichen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zurückzuführen, welche um 22,8 Prozentpunkte von 0,8 % im ersten Monat nach dem Eintritt auf 23,6 % nach 15 Monaten gestiegen ist. Auch die Integrationsquote in geringfügige Beschäftigung ist gestiegen, allerdings lediglich um knapp drei Prozentpunkte von 6,4 % auf 9,5 %.<sup>63</sup> Auffällig ist, dass der Abgang aus dem Leistungsbezug bei den Teilnehmenden deutlich weniger stark gesunken ist als bei den Nichtteilnehmenden. Einen Monat nach Maßnahmeneintritt waren 91,2 % der Teilnehmenden und 94,8 % der Nichtteilnehmenden im Leistungsbezug. Nach 15 Monaten waren 77,1 % der Teilnehmenden und 65,4 % der Nichtteilnehmenden weiterhin im Leistungsbezug. Inwieweit dieser Unterschied auf eine unterschiedliche Zusammensetzung der Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden zurückzuführen ist, kann anhand dieser Auswertungen nicht bewertet werden und wird weiter unten im Rahmen der Wirkungsanalysen detaillierter analysiert.

---

<sup>62</sup> Wie in Kapitel 2 ausgeführt, besteht die Gruppe der Nichtteilnehmenden aus Personen in den Prozessdaten der BA, die aufgrund ihrer Merkmale zur Zielgruppe gehören, im Einzugsgebiet von QuA-Projekten wohnen, aber nicht an QuA-Projekten teilgenommen haben.

<sup>63</sup> Abweichungen bei den Angaben sind durch Rundungen zu erklären.

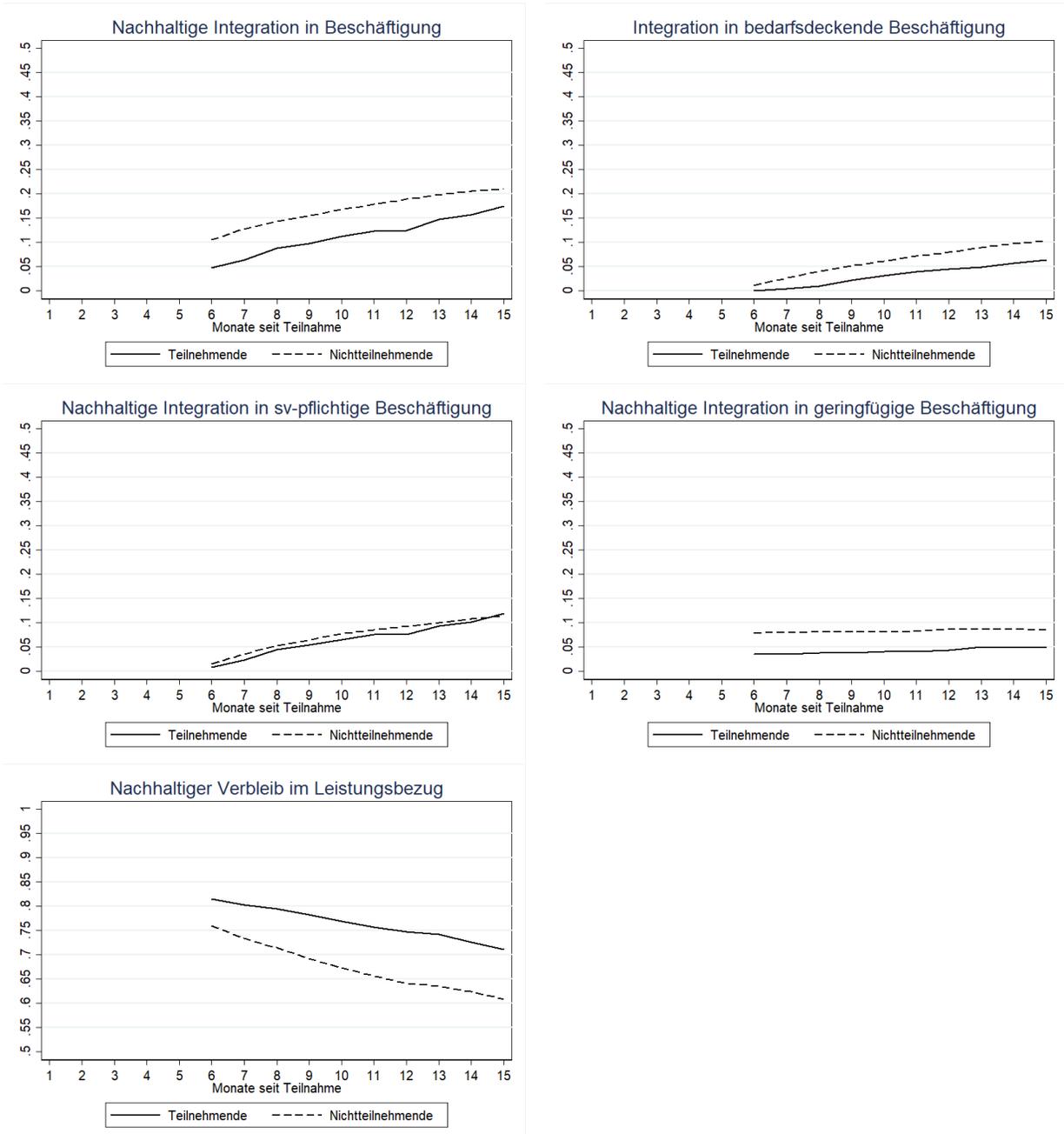
**Abbildung 2: Entwicklung der Integrationsquoten in Beschäftigung und Verbleib im Leistungsbezug – Vergleich von QuA-Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden**



Quelle: ISG 2021 - eigene Berechnungen auf Grundlage der Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 3 zeigt, dass die nachhaltigen Integrations- und Verbleibsquoten im Wesentlichen eine Parallelverschiebung der regulären Quoten um sechs Monate auf einem etwas geringeren Niveau darstellen. Dies impliziert, dass ein Teil der erfolgten Integrationen bzw. Abgänge aus dem Leistungsbezug nachhaltig ist.

**Abbildung 3: Entwicklung der Integrationsquoten in nachhaltige Beschäftigung und nachhaltiger Verbleib im Leistungsbezug – Vergleich von QuA-Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden**



Anmerkung: Ein Status (Integration in Beschäftigung/Verbleib im Leistungsbezug) wird als nachhaltig definiert, wenn dieser für sechs aufeinanderfolgende Monate Bestand hat.

Quelle: ISG 2021 - eigene Berechnungen auf Grundlage der Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit.

Um zu identifizieren, welche der dargestellten Effekte tatsächlich kausal auf QuA zurückzuführen sind, wurden kontrafaktische Wirkungsanalysen durchgeführt, um die Unterschiede in der Zielgruppe der Förderung und den tatsächlichen Teilnehmenden zu berücksichtigen.<sup>64</sup>

Die Ergebnisse der kontrafaktischen Wirkungsanalysen sind in Abbildung 4 dargestellt. Die durchgezogene Linie gibt hierbei den Punktschätzer, während die gestrichelten Linien das Konfidenzband zum 95 %-Signifikanzniveau zeigen. Die Ergebnisse können hierbei als Differenz zwischen den Teilnehmenden und der Kontrollgruppe interpretiert werden. Der Punktschätzer für die Integration in Beschäftigung ist in den ersten drei Monaten negativ und beträgt etwa 0,3 Prozentpunkte. Dies bedeutet, dass die Integrationsquote in den ersten drei Monaten der Teilnahme um 0,3 Prozentpunkte geringer ist, als bei der Kontrollgruppe. Allerdings ist dieser Wert nicht signifikant, d. h. statistisch gesehen unterscheidet sich der Wert nicht von 0, und ist zudem sehr klein. Dies ist bezeichnend, da man häufig bei Maßnahmen, bei denen vor einer Beschäftigung eine Qualifizierung vorgeschaltet ist, für den Zeitraum der Qualifizierung ein negativer Beschäftigungseffekt identifiziert wird, da aufgrund der Teilnahme an der Qualifizierung ein Übergang in Beschäftigung nicht angestrebt und wünschenswert ist. Ab dem vierten Monat ist der Punktschätzer positiv, d. h. die Integrationsquote der Teilnehmenden ist höher als der Kontrollgruppe. Allerdings sind die beobachteten Effekte in den ersten 13 Monaten nach Maßnahmeneintritt nicht signifikant. Ab dem 14. Monat ist jedoch ein signifikant positiver Effekt auf die Integration in Beschäftigung nachzuweisen. Dieser ist auch mit 7,4 Prozentpunkten nach 14 Monaten und 8,2 Prozentpunkten nach 15 Monaten relativ hoch. Demnach deuten die Ergebnisse der kontrafaktischen Wirkungsanalysen in entsprechender Größenordnung auf statistisch signifikante und kausale Effekte der Maßnahmeteilnahme an QuA ab dem 14. Monat nach Eintritt in die Maßnahme im Vergleich zu einer Nichtteilnahme hin.

---

<sup>64</sup> Für eine Darstellung der eingesetzten Methodik siehe Kapitel 2.

Die beobachteten positiven Effekte von QuA auf die Beschäftigung sind im Wesentlichen auf die erfolgreiche Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zurückzuführen. Während bei der geringfügigen Beschäftigung keine signifikanten Effekte nachzuweisen sind, ist der Effekt auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den letzten beiden Monaten des Beobachtungszeitraums ebenfalls signifikant positiv und quantitativ mit 7,6 Prozentpunkten (14. Monat) und 7,3 Prozentpunkten (15. Monat) relativ hoch. Aus den Fallstudieninterviews ist bekannt, dass die QuA-Projekte an allen Fallstudienorten darauf hinarbeiten, für die Teilnehmenden eine gute Arbeit zu finden und für eine nachhaltige Integration zu sorgen. Daher habe eine Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder bei jungen Menschen in Ausbildung Priorität.<sup>65</sup>

Hinsichtlich einer bedarfsdeckenden Integration in Beschäftigung ist festzustellen, dass hier der Effekt deutlich geringer ist. Die Integrationsquote in bedarfsdeckende Beschäftigung ist für die Teilnehmenden um 3,2 Prozentpunkte höher und lediglich für die Zeitpunkte 13 und 14 Monate nach Maßnahmeneintritt signifikant. Dieses Ergebnis ist nicht weiter verwunderlich, da je nach Haushaltszusammensetzung ein Abgang aus dem Leistungsbezug nur durch die Erzielung eines relativ hohen Einkommens möglich ist. Durch das oben beschriebene in der Regel bei den Teilnehmenden vorzufindende geringe Qualifikationsniveau, ist jedoch die Wahrscheinlichkeit des Eintritts in eher gering entlohnte Tätigkeiten und Arbeitsplätze recht hoch. Die Analyse der Prozessdaten hat diesbezüglich ergeben, dass der Monatslohn derjenigen Teilnehmenden, die in Erwerbstätigkeit integriert werden konnten – je nach Haushaltszusammensetzung – durchschnittlich bei 920,65 Euro bis 1.287,63 Euro liegt.<sup>66</sup> Darüber hinaus geben die Fallstudien Hinweise darauf, dass manche Teilnehmende das QuA-Projekt vorzeitig verlassen, um eine geringfügige Beschäftigung mit entsprechend niedrigen Einkommensperspektiven anzutreten. Ergänzend hierzu, wurde gerade bei Geflüchteten an einem Fallstudienort häufig die Erfahrung gemacht, dass diese die Maßnahmeteilnahme abbrächen und anschließend eine neue Maßnahme anfangen.<sup>67</sup>

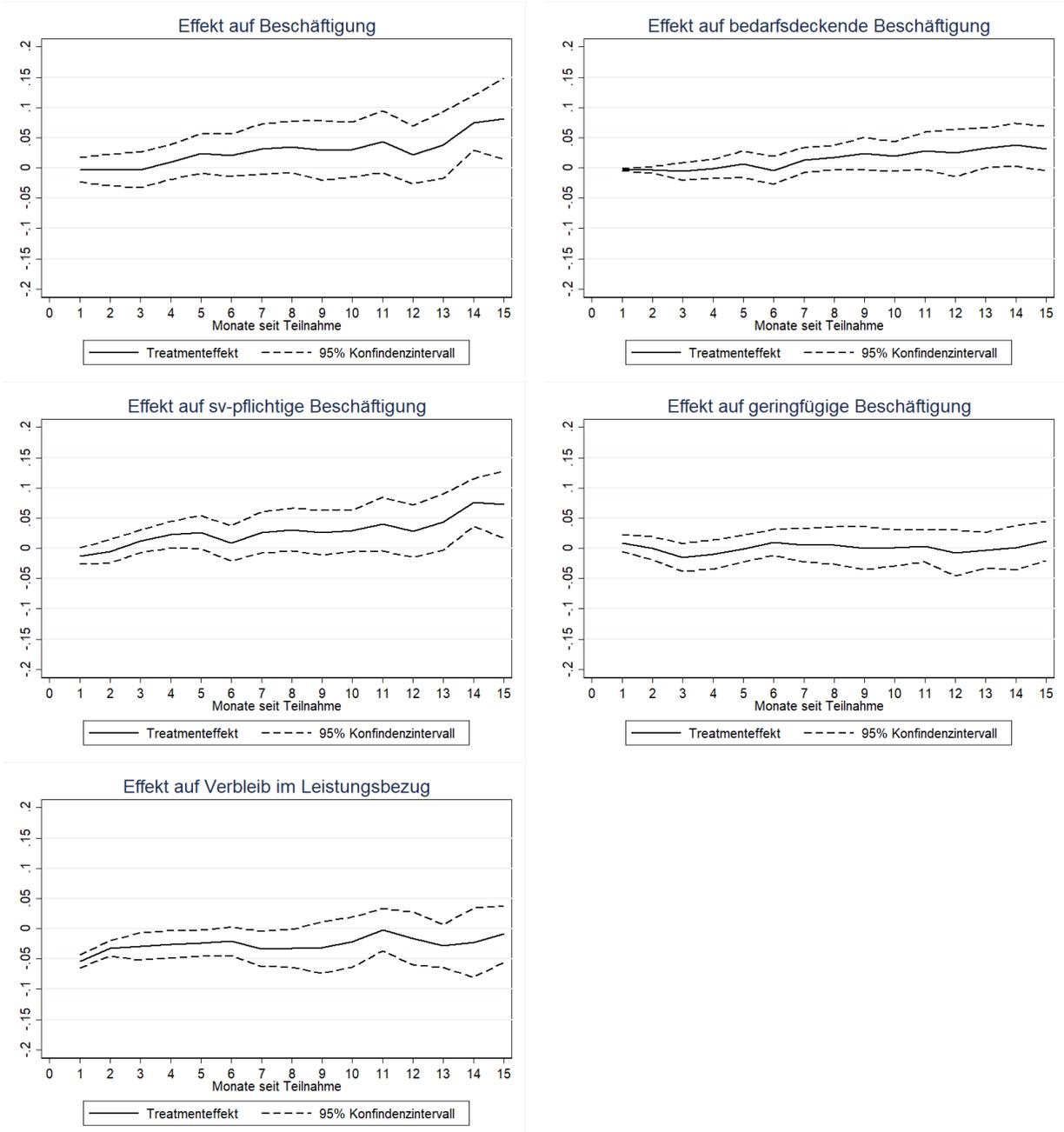
---

<sup>65</sup> Die Effekte auf eine Integration in betriebliche Ausbildung wurden ebenfalls untersucht. Da die Integrationsquoten relativ gering waren und durch die Nichtberücksichtigung der schulischen Ausbildungsberufe nicht der gesamte Bereich der beruflichen Bildung abgedeckt werden kann, wurde auf eine Darstellung verzichtet.

<sup>66</sup> Der durchschnittliche Monatslohn von in Erwerbstätigkeit integrierten QuA-Teilnehmenden liegt laut Prozessdaten bei 1.287,63 € (Single-Bedarfsgemeinschaften), 920,65 € (Alleinerziehende), 915,78 € (Partner-Bedarfsgemeinschaft ohne Kinder) bzw. 1.158,98 € (Partner-Bedarfsgemeinschaft mit Kind(ern)).

<sup>67</sup> Da die Informationen zu Geflüchteten in den Prozessdaten nicht ausreichen, konnte für diese Gruppe keine separate Wirkungsanalyse durchgeführt werden.

**Abbildung 4: Wirkungen von QuA auf die Integration in Beschäftigung und den Verbleib im Leistungsbezug – Vergleich von QuA-Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden**



Quelle: ISG 2021 - eigene Berechnungen auf Grundlage der Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit.

Teilweise nahmen die Teilnehmenden nach Fallstudienkenntnissen auch eine Arbeit als Saisonarbeiter\*in auf oder arbeiteten in Teilzeit, wenn sie keine qualitativ höherwertigere Beschäftigungsmöglichkeit finden würden. Wenn sich die Teilnehmenden auf solche Stellen bewerben wollten, würde dem seitens des Projekts nicht entgegen gewirkt (Fallstudieninterview). Die Projektmitarbeitenden bzw. Jobcentervertreter\*innen äußerten diesbezüglich teilweise die Hoffnung, dass die Teilnehmenden

den zwar zunächst schlechtere Arbeitsbedingungen akzeptieren müssten, aber durch die Arbeitsaufnahme einen „Fuß in die Tür“ bekämen und diese somit ein Sprungbrett darstelle. Hinsichtlich der Frage, ob ein sogenannter Brückeneffekt von Minijobs für ein späteres Normalarbeitsverhältnis ausgeht, gibt es in der Literatur unterschiedliche Ergebnisse. Einige Autor\*innen führen an, dass sich ein Brückeneffekt nicht einstellt (vgl. BMAS 2006; Gensicke et al. 2010; Lietzmann et al. 2016) und mit der Aufnahme eines Minijobs sogar Einsperreffekte verbunden sind (vgl. BMAS 2015; BMFSFJ 2012). Auch in Bezug auf Teilzeitarbeit wird kein Brückeneffekt konstatiert (vgl. BMAS 2015). Andere Autor\*innen kommen hingegen zu dem Ergebnis, dass Minijobs durchaus in bestimmten Fällen und für bestimmte Zielgruppen den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern können (vgl. Walwei/Himsel 2014), wobei Männer eher den Übergang in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse schaffen als Frauen (vgl. Lehmer 2012).

Trotz der eher positiven Ergebnisse der Wirkungsanalysen sind die Integrationsziele in den Projekten teilweise nicht erreicht worden. Im Unterschied zu den kontrafaktischen Wirkungsanalysen richten sich die Integrationsziele allerdings nach absoluten Integrationsquoten und berücksichtigen nicht unterschiedliche Integrationswahrscheinlichkeiten aufgrund einer anderen Zusammensetzung der tatsächlichen Teilnehmendengruppe. Nach Auskunft aus zwei Projekten in den Fallstudien wurde der Unterstützungsbedarf der Teilnehmenden – im Vergleich zum Vorgängerprojekt – unterschätzt. So sei in einem Projekt beispielsweise das Ziel gewesen, dass die geflüchteten Teilnehmenden den Sprachkurs mit dem Sprachniveau B1<sup>68</sup> abschließen. Jedoch seien die Teilnehmenden so leistungsschwach gewesen, dass viele nur die A2-Prüfung geschafft hätten. Die mangelnden Sprachkenntnisse von Geflüchteten haben sich laut einem Träger zudem negativ auf die Projektumsetzung ausgewirkt. Grund für die Leistungsschwäche sei, dass einige Menschen nahezu Analphabet\*innen gewesen seien und nur wenig Schulerfahrung gehabt hätten (Fallstudieninterview). Die Auswertung der Monitoringdaten zeigt hierzu, dass fast ein Fünftel (19,7 %) der QuA-Teilnehmenden die Grundschule nicht besucht bzw. nur vier Grundschuljahre absolviert haben (vgl. Abschnitt 6.1.1). Diesbezüglich wurde in einer Fallstudie darauf hingewiesen, dass das Bildungsniveau der Geflüchteten im Laufe der Jahre abgenommen habe. In den ersten Jahren seien eher Personen mit guter Allgemeinbildung und entsprechenden Schulabschlüssen in das Projekt eingetreten, während dies nun seltener der Fall sei (Fallstudieninterview). In Bezug auf die Leistungsschwäche der QuA-Teilnehmenden wurde seitens eines Projekts darauf hingewiesen, dass das kooperierende Jobcenter Personen mit weniger Vermittlungshemmnissen in eigene Maßnahmen zuwies und somit eher Personen mit mehr Vermittlungshemmnissen die Teilnahme an einem QuA-Projekt empfohlen würde – auch wenn die Anlage des QuA-Projekts für Personen mit mehr Ressourcen gut geeignet gewesen wäre. Diese Zuweisungspraxis würde sich in die-

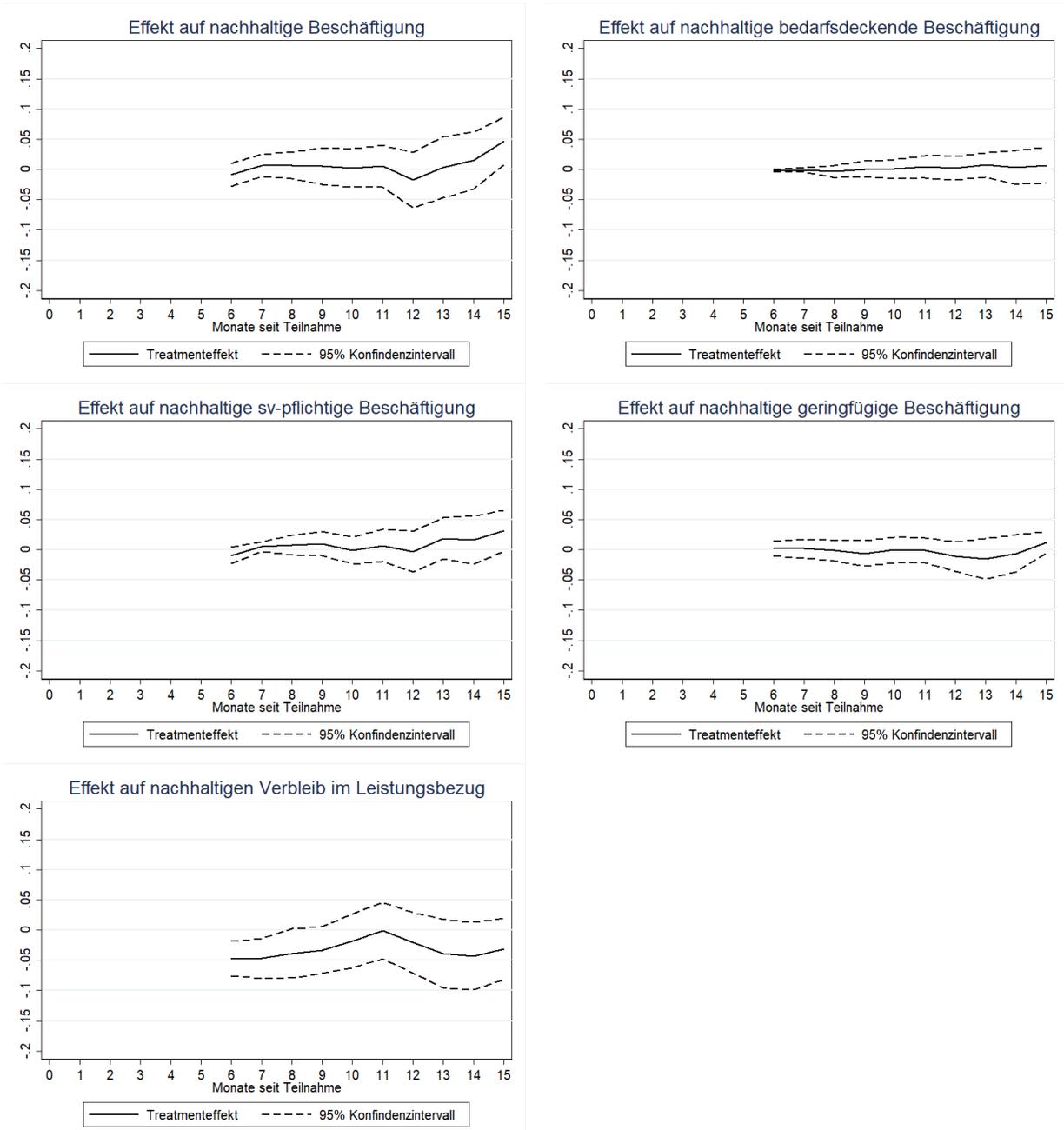
---

<sup>68</sup> Vgl. Zur Beschreibung der Sprachniveaustufen entsprechend des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen <https://www.europaeischer-referenzrahmen.de/index.php>.

sem konkreten Projektbeispiel negativ auf die Integrationsergebnisse des Projekts auswirken (Fallstudieninterview). Grundsätzlich ist jedoch davon auszugehen, dass durch die Anlage von QuA Bedingungen geschaffen werden – z. B. über den niedrigschwiligen Ansatz des Förderangebots und die umfassenden sozialpädagogischen Angebote –, um auch Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Unterschiede der Entwicklung des Verbleibs im Leistungsbezug zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden, die bei den deskriptiven Auswertungen (Abbildung 2) identifiziert wurden, können nicht kausal auf QuA zurückgeführt werden. Die Analysen zum Verbleib im Leistungsbezug zeigen keinen signifikanten Effekt bei einem negativen Punktschätzer. Hieraus lässt sich schließen, dass QuA keinen Effekt auf den Abgang aus dem Leistungsbezug hat.

Demgegenüber zeigt sich hinsichtlich der nachhaltigen Integration in Beschäftigung zum Ende des Beobachtungszeitraums ein positiver Effekt, der für die Gesamtbeschäftigung auch signifikant ist. Die Integrationsquote der Teilnehmenden für eine nachhaltige Integration in Beschäftigung ist um 4,7 Prozentpunkte höher als für die Kontrollgruppe (Abbildung 5). Die übrigen Ergebnisvariablen zeigen keine signifikanten Effekte. Dies liegt allerdings im Wesentlichen an dem um fünf Monate kürzeren Beobachtungszeitraum. Sofern die in den Verläufen angedeutete Entwicklung fortgesetzt wird, ist davon auszugehen, dass bei einem längeren Beobachtungszeitraum signifikante Effekte auch bei der nachhaltigen Integration zu beobachten sind.

**Abbildung 5: Wirkungen von QuA auf die nachhaltige Integration in Beschäftigung und den Verbleib im Leistungsbezug – Vergleich von QuA-Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden**



Anmerkung: Ein Status (Integration in Beschäftigung/Verbleib im Leistungsbezug) wird dann als nachhaltig definiert, wenn dieser für sechs aufeinanderfolgende Monate Bestand hat.

Quelle: ISG 2021 - eigene Berechnungen auf Grundlage der Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit.

Im Rahmen der Fallstudien wurden auch die Faktoren für eine erfolgreiche Integration in Beschäftigung thematisiert. So bestünde ein Erfolgsfaktor darin, dass gute Kontakte zu den Betrieben bestünden, in denen die Teilnehmenden die laut Förderrichtlinie obligatorischen Praktika absolvieren (Fallstudieninterviews). Dies erscheint plausibel, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Teilnehmende nach Fallstudienkenntnissen teilweise direkt nach Absolvierung von Praktika in die entsprechenden Betriebe gemündet sind.

Als weiterer Erfolgsfaktor hat sich bei einem Träger das Vorgehen herausgestellt, klare Anforderungen an die Teilnehmenden zu stellen und dies mit einem entsprechenden Arbeitspensum zu koppeln, ihnen gleichzeitig aber auch viel Unterstützung zu bieten. Andere Träger haben hingegen einen niedrigschwelligen Projektansatz favorisiert, bei dem nicht leistungsorientiert gearbeitet werde und die Bedingungen nicht denen des ersten Arbeitsmarktes entsprächen.

Ein Vorgehen, das hingegen in allen Fallstudien gleichermaßen beschrieben wurde, ist die Berücksichtigung der individuellen Bedarfe der Teilnehmenden. So fanden an einem Fallstudienort sozialpädagogische Einzelberatungen statt, in denen die Probleme der Teilnehmenden thematisiert werden konnten. Weiterhin konnten die laut einer interviewten Projektleitung Teilnehmenden Einfluss auf die Themen der täglichen Unterrichtseinheiten nehmen. An einem anderen Fallstudienort wurde der Sprachunterricht flexibel an das Niveau der Teilnehmenden angepasst (Fallstudieninterview). Der individuelle Ansatz wurde seitens der Vertretung eines Jobcenters positiv hervorgehoben.

### **6.1.6 Einfluss externer Rahmenbedingungen auf die Arbeitsmarktintegration von QuA-Teilnehmenden**

Eine externe Rahmenbedingung, die sich nicht nur negativ auf die Projektteilnahme (vgl. hierzu Abschnitt 6.1.1), sondern auch auf die Arbeitsmarktintegration auswirken kann, ist ein unzureichend ausgebauten Nahverkehrssystem im ländlichen Raum. Der eingeschränkte Bewegungsradius schränkt für QuA-Teilnehmende zusätzlich zu ihren vergleichsweise überschaubaren Qualifikationen und Kompetenzen die Auswahl an Arbeitsstellen und Berufsbereichen ein, wie QuA-Teilnehmende sowie ein externer Akteur übereinstimmend in den Fallstudien bestätigten.

Eine weitere, für die Interpretation der Integrationsergebnisse wichtige externe Rahmenbedingung stellt der Arbeitsmarkt in Niedersachsen dar. Die Analyse der Arbeitslosenquote sowie der Langzeitarbeitslosenquote in Kapitel 3 zeigt, wie aufnahmefähig der Arbeitsmarkt in den Jahren 2015 bis 2020 war. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen, die generell mehr Vermittlungshemmnisse als Arbeitslose aufweisen, konnte seit 2014 sogar um 25 % reduziert werden. Zudem ist das BIP in Niedersachsen im gleichen Zeitraum stetig gestiegen. Insofern bestanden gute Voraussetzungen für die Projekte, (Langzeit-)Arbeitslose in einen sich dynamisch und positiv entwickelnden Arbeitsmarkt zu integrieren.

Eine differenzierte Betrachtung ist jedoch insofern wichtig, als fast die Hälfte der Teilnehmenden von QuA Geflüchtete sind. Deren Arbeitslosenquote stagniert im betrachteten Zeitraum zwar auf einem sehr hohen Niveau (vgl. Kapitel 3), dies hängt aber auch damit zusammen, dass seit 2015 immer wieder neue Geflüchtete nach Deutschland gekommen sind, die – sobald sie einen Schutzstatus zugesprochen bekommen – SGB II-Leistungen beziehen und, wenn sie erwerbsfähig sind, als arbeitslos registriert werden. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Geflüchteten zunächst Sprachkurse absolvieren müssen und somit teilweise noch keiner Beschäftigung (in Vollzeit) nachkommen können. Insofern lassen sich aus der Arbeitslosenquote der Geflüchteten nur bedingt Schlüsse zu den tatsächlichen Integrationschancen von Geflüchteten ableiten. Nach Auswertungen des IAB steigt die Erwerbstätigenquote der Geflüchteten kontinuierlich mit der Aufenthaltsdauer in Deutschland. Nach einer fünfjährigen Aufenthaltsdauer beträgt die Erwerbstätigenquote 49 %. Diesbezüglich zeigt sich ein starkes Gefälle zwischen männlichen und weiblichen Geflüchteten, das im Zeitverlauf sogar größer wird. So liegt die Erwerbstätigenquote zwei Jahre nach Zuzug bei Männern bei 25 % und bei Frauen bei nur 5 % und steigt zum Zeitpunkt fünf Jahre nach Zuzug auf 57 % (Männer) bzw. 29 % (Frauen) an. Somit ist das Gefälle zwischen den Erwerbstätigenquoten von Männern und Frauen von 20 Prozentpunkten auf 28 Prozentpunkte angestiegen (vgl. Brücker et al. 2020a: 8). Die Autor\*innen der Studie führen dies auf die Familien- und Kinderkonstellationen sowie die Betreuungssituation von (Klein-)Kindern zurück (vgl. ebd.).

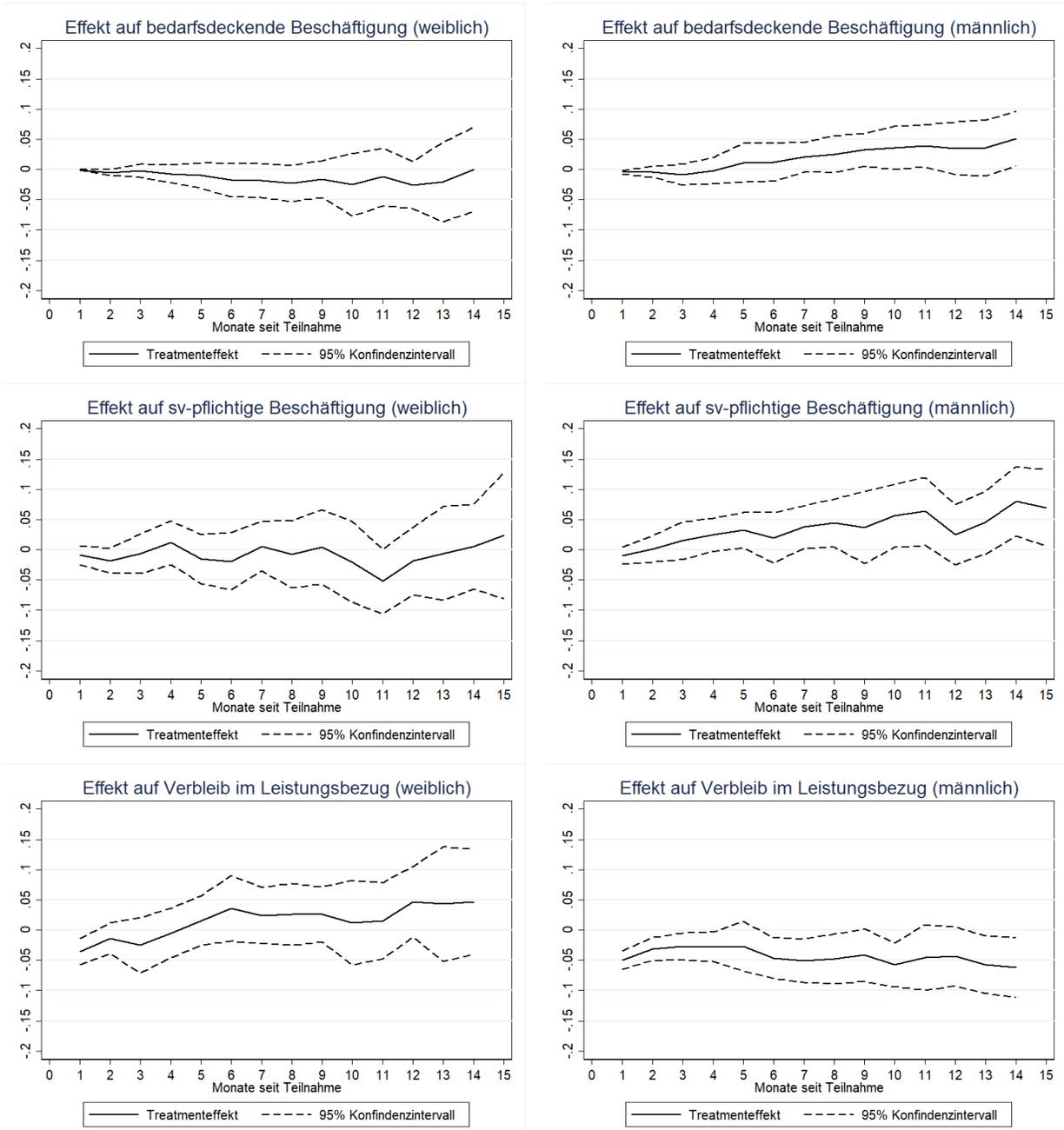
Dieser Befund wird auch in den Fallstudien als Hindernis für die Arbeitsmarktintegration von Frauen gewertet und durch die Analyse in Kapitel 3 bestätigt: Im Vergleich zum Bund ist die Betreuungsquote in Niedersachsen etwas niedriger. Zudem deutet die Gegenüberstellung von Betreuungsquote und Betreuungswunsch in Niedersachsen darauf hin, dass das bestehende Angebot den Betreuungsbedarfen der Eltern nicht ausreichend entspricht.

Diese Befunde können das Ergebnis einer geschlechterdifferenzierten Auswertung der Integrationsergebnisse der QuA-Teilnehmenden erklären. Diese zeigt, dass Männer und Frauen im Anschluss an QuA unterschiedlich häufig in Beschäftigung integriert werden: Der Anteil der in Erwerbstätigkeit integrierten Männer (21,7 %) liegt 6,1 Prozentpunkte über dem Ergebnis der Frauen (15,6 %) (vgl. Tabelle 22). Diese Unterschiede werden auch durch die nach Geschlecht differenzierten Ergebnisse der kontrafaktischen Wirkungsanalysen gestützt, die insbesondere Unterschiede bei der Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und in bedarfsdeckende Beschäftigung zeigen. Allerdings sind die identifizierten Unterschiede nicht signifikant. Ausgewählte Ergebnisse der geschlechtsspezifischen Wirkungsanalysen sind in Abbildung 6 dargestellt.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Eine vollständige Übersicht der Ergebnisse sowie der deskriptive Verlauf der geschlechtsspezifischen Integrations- und Verbleibsquoten sind im Anhang aufgeführt.

**Abbildung 6: Wirkungen von QuA auf die nachhaltige Integration in Beschäftigung und den Verbleib im Leistungsbezug – Vergleich von QuA-Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden**



Quelle: ISG 2021 - eigene Berechnungen auf Grundlage der Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit.

In den Fallstudien wurden darüber hinaus weitere Erklärungsansätze für die geringere Arbeitsmarktintegration von Frauen genannt: In manchen Fällen stehe demnach auch der Wunsch der Frau, ein Kind nicht vor dem dritten Lebensjahr in Betreuung zu geben oder nur in Teilzeit arbeiten zu wollen, einer (bedarfsdeckenden) Erwerbstätigkeit der Frauen im Wege. Dies gelte insbesondere für geflüchtete Frauen, die ihre Rolle häufig in der Übernahme von Familienarbeit im häuslichen Kontext sähen – diesbezüglich könne die Projektteilnahme jedoch eine positive Wirkung entfalten (Fallstudieninterview). Darüber hinaus wird jedoch seitens einer Jobcentervertretung an einem Fallstudienort von Arbeitgeber\*innen im ländlichen Raum berichtet, die grundsätzlich voreingenommen gegenüber Frauen seien, und diesen eine geringere Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit unterstellen.

**Tabelle 22: Integration in Erwerbstätigkeit (inkl. Selbstständigkeit und ohne betriebliche Ausbildung) unmittelbar nach Austritt aus dem QuA-Projekt nach Geschlecht**

Integration in	Absolut			Anteil in %		
	Männlich	Weiblich	Gesamt	Männlich	Weiblich	Gesamt
<b>Erwerbstätigkeit</b>	580	136	716	21,7	15,6	20,2

Quelle: ISG 2021 – Auswertung von Monitoringdaten zu Teilnehmenden an QuA-Projekten mit Austritt bis spätestens 30.09.2020. Der Indikator bezieht sich auf den Status von Teilnehmenden zum Zeitpunkt bis zu vier Wochen nach Austritt, die bei Eintritt in das Programm arbeitslos waren.

In Bezug auf das Merkmal Migrationshintergrund zeigt sich diesbezüglich nur eine kleine Abweichung: Menschen mit Migrationshintergrund werden sogar etwas häufiger (+ 1,5 Prozentpunkte) als Personen ohne Migrationshintergrund direkt nach Programmaustritt in Erwerbstätigkeit integriert.

**Tabelle 23: Integration in Erwerbstätigkeit (inkl. Selbstständigkeit und ohne betriebliche Ausbildung) unmittelbar nach Austritt aus dem QuA-Projekt nach Migrationshintergrund**

Integration in	Absolut			Anteil in %		
	Ohne	Mit	Gesamt	Ohne	Mit	Gesamt
	Migrationshintergrund			Migrationshintergrund		
<b>Erwerbstätigkeit</b>	270	446	716	19,3	20,8	20,2

Quelle: ISG 2021 – Auswertung von Monitoringdaten zu Teilnehmenden an QuA-Projekten mit Austritt bis spätestens 30.09.2020. Der Indikator bezieht sich auf den Status von Teilnehmenden zum Zeitpunkt bis zu vier Wochen nach Austritt, die bei Eintritt in das Programm arbeitslos waren.

Die Monitoringauswertungen zeigen weiterhin, dass Geflüchtete deutlich häufiger (+ 6,2 Prozentpunkte) als Personen, für die kein Fluchthintergrund vermerkt ist, in Erwerbstätigkeit (ohne betriebliche Ausbildung) integriert werden. Dies erscheint plausibel vor dem Hintergrund, dass seitens der Projekte darauf hingewiesen wird, dass gerade Geflüchtete schnell eine Arbeit aufnehmen wollten. Die Motivation zur raschen Arbeitsaufnahme wird in der Literatur dadurch begründet, dass viele Geflüchtete den Wunsch oder den Druck hätten, schnell Geld zu verdienen, um die Kosten der Flucht zu

bezahlen, die Familie in ihrem Herkunftsland zu unterstützen oder unabhängig von staatlicher Unterstützung zu leben (vgl. Bähr et al. 2017). Zudem wurde in den Fallstudien berichtet, dass die Betriebe mit der Zeit offener geworden seien für die Beschäftigung von Geflüchteten. Dieses Ergebnis wird durch die Ergebnisse von Umfragen der DIHK bei auszubildenden Betrieben bestätigt: Während 2017 noch sieben Prozent der befragten Unternehmen angaben, Geflüchtete auszubilden, lag der Anteil im Jahr 2019 bereits bei 16 Prozent. (vgl. DIHK 2019: 11).

**Tabelle 24: Integration in Erwerbstätigkeit<sup>70</sup> (inkl. Selbstständigkeit und ohne betriebliche Ausbildung) unmittelbar nach Austritt aus dem QuA-Projekt) nach Fluchthintergrund**

Integration in	Absolut			Anteil in %		
	Geflücht- tet	Nicht geflücht- tet	Gesamt	Geflücht- tet	Nicht geflücht- tet	Gesamt
<b>Erwerbstätigkeit</b>	580	136	716	21,7	15,6	20,2

Quelle: ISG 2021 – Auswertung von Monitoringdaten zu Teilnehmenden an QuA-Projekten mit Austritt bis spätestens 30.09.2020. Der Indikator bezieht sich auf den Status von Teilnehmenden zum Zeitpunkt bis zu vier Wochen nach Austritt, die bei Eintritt in das Programm arbeitslos waren.

Um eine adäquate Einschätzung in Bezug auf den Beitrag der Förderung zur Reduzierung von Armut<sup>71</sup> abgegeben zu können, wären zusätzlich zu den Informationen über die Erwerbstätigkeit der Teilnehmenden weitere Informationen zum erzielten Einkommen sowie der Haushaltsstruktur nötig. Als Behelf hierzu kann die Information über das Qualifikationsniveau der Teilnehmenden dienen, da das Vorliegen einer abgeschlossenen Ausbildung die Chancen auf eine bessere berufliche Stellung und somit auf ein höheres Einkommen erhöht. Selbst wenn es Personen trotz fehlender Qualifikation gelingt, eine höhere berufliche Stellung zu erreichen als es ihre Qualifikation erwarten lassen würde, lässt sich feststellen, dass Unterqualifizierte – im Vergleich zu ihren Kolleg\*innen mit einem passenden Zertifikat – in Deutschland – zwischen sieben und 11 % weniger verdienen (Bürmann 2018: 18). Über die Monitoringdaten liegen zwar keine direkten Informationen hinsichtlich des Qualifikationsniveaus in der nach Austritt aus dem QuA-Projekt angetretenen Beschäftigung vor, also ob es sich dabei beispielsweise um eine Hilfstätigkeit oder eine qualifizierte Tätigkeit handelt.

Das Bildungsniveau der Teilnehmenden lässt jedoch Rückschlüsse bezüglich des zu erwartenden Qualifikationsniveaus zu, da das Vorliegen einer abgeschlossenen Ausbildung die Chancen erhöht, eine qualifizierte Tätigkeit auszuführen. Über eine abgeschlossene Berufsausbildung, d. h. den Abschluss einer schulischen oder betrieblichen Ausbildung, einen Meisterbrief oder einen (Fach-)Hochschulabschluss bzw. eine Promotion, verfügen dabei nur 25,3 % der in Erwerbstätigkeit integrierten QuA-Teilnehmenden,<sup>72</sup> sodass davon auszugehen ist, dass etwa drei Viertel der in Erwerbstätigkeit integrierten

<sup>70</sup> Die Integration in betriebliche Ausbildung wurde hierbei nicht berücksichtigt.

<sup>71</sup> Die nationale Armutsgrenze ist definiert als 60 % des nationalen verfügbaren medianen Äquivalenzeinkommens in jedem Mitgliedstaat (vgl. Europäische Kommission 2010a: 13).

<sup>72</sup> Hierbei wurden nur bereits ausgetretene Teilnehmende berücksichtigt, die bei Eintritt in das Programm arbeitslos waren.

Teilnehmenden keiner qualifizierten Beschäftigung nachgehen. Dieses Ergebnis lässt darauf schließen, dass eine direkte Reduzierung von Armut nur für einen geringeren Anteil der Teilnehmenden zu erwarten ist.

Hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Arbeitsmarktintegration kann der Ergebnisindikator CR06<sup>73</sup> herangezogen werden, der angibt, wie viele der bei Eintritt Arbeitslosen<sup>74</sup> oder Nichterwerbstätigen unter den Teilnehmenden sechs Monate nach Austritt aus dem Programm einen Arbeitsplatz besitzen. Hierbei lässt sich nicht zwischen der Absolvierung einer betrieblichen Ausbildung und anderen Arten der Erwerbstätigkeit differenzieren. Die Monitoringauswertungen zeigen, dass 23,2 % der vormals arbeitslosen Teilnehmenden sechs Monate nach Programmaustritt einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Dies impliziert, dass der Anteil an Erwerbstätigen zum Zeitpunkt des Austritts bis sechs Monate nach Austritt in etwa konstant geblieben ist.<sup>75</sup> Allerdings ist davon auszugehen, dass der Anteil der nachhaltig integrierten Teilnehmenden eher unterschätzt wird, da nicht alle Teilnehmenden zum Befragungszeitpunkt sechs Monate nach Austritt über die Träger erreicht werden – wie auch in einigen Fallstudieninterviews angemerkt wurde – und manche Teilnehmenden, die erreicht werden, keine Angabe zu ihrem Erwerbsstatus machen wollen.

Die Auswertungen zeigen zudem, dass fast zwei Drittel (63,2 %) der Teilnehmenden, die sechs Monate nach Austritt eine Erwerbstätigkeit haben, bereits bei Austritt aus dem Programm erwerbstätig waren. Etwa ein Drittel (32,2 %) war zum Programmaustritt noch arbeitslos. Somit zeigt sich, dass einige der Teilnehmenden, die direkt in Erwerbstätigkeit integriert werden konnten, sechs Monate später nicht mehr erwerbstätig waren, dafür aber andere Teilnehmende zwar nicht direkt nach Programmaustritt, aber im Laufe der Zeit in eine Erwerbstätigkeit eingemündet sind.

---

<sup>73</sup> Im Gegensatz zu Kapitel 5 wird an dieser Stelle die Zahl der Personen, die sechs Monate nach Austritt einer Erwerbstätigkeit nachgehen (CR 06) nicht ins Verhältnis zu allen Eintritten, sondern zu allen ausgetretenen Teilnehmenden gesetzt.

<sup>74</sup> Im vorliegenden Fall wurden jedoch nur Arbeitslose in die Auswertungen einbezogen, um ein analoges Vorgehen zu den Auswertungen der direkten Integrationsergebnisse beizubehalten.

<sup>75</sup> Beim Vergleich der direkten Integrationsergebnisse mit den Berechnungen zur Nachhaltigkeit müssen die 3,3 % der vormals arbeitslosen Teilnehmenden, die bei Programmaustritt einer betrieblichen Ausbildung nachgehen, den in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmenden zugeschlagen werden.

**Tabelle 25: Erwerbsstatus bei Programmaustritt von bei Projekteintritt arbeitslosen QuA-Teilnehmenden, die sechs Monate nach Austritt erwerbstätig sind**

Erwerbsstatus bei Programmaustritt	Absolut	Anteil in %
<b>Arbeitslos</b>	255	32,2
<b>Erwerbstätig</b>	501	63,2
<b>Nicht erwerbstätig</b>	37	4,7
<b>Gesamt</b>	<b>793</b>	<b>100,0</b>

Quelle: ISG 2021 – Auswertung von Monitoringdaten zu Teilnehmenden an QuA-Projekten mit Austritt bis spätestens 31.03.2020. Der Indikator bezieht sich auf den Status von Teilnehmenden zum Zeitpunkt des Projektaustritts, die bei Eintritt in das Programm arbeitslos waren und sechs Monate nach Austritt erwerbstätig sind.

Die Frage, inwiefern die Nachbetreuung zur Nachhaltigkeit erfolgter Übergänge in Beschäftigung erhöht werden konnte, kann anhand des vorliegenden Datenmaterials nicht abschließend geklärt werden, da hierzu nur Informationen aus den qualitativen Fallstudien vorliegen. Demnach lassen sich zwar keine Rückschlüsse auf das Ausmaß der Nutzung der Nachbetreuung ziehen, allerdings zeigen die Ergebnisse des aus dem Bundes-ESF geförderten Langzeitarbeitslosenprogramms, dass eine Unterstützung der Teilnehmenden während der ersten Monate der Beschäftigung stabilisierende Effekte haben kann (ISG/IAW 2020: 194).

Während im Rahmen der empirischen Erhebungen zu QuA an einem Fallstudienort von einer regen Nutzung berichtet wurde, wies ein anderer Träger darauf hin, dass die Nachbetreuung nicht häufig genutzt werde, da die Anzahl der Übergänge in Erwerbstätigkeit sehr gering sei. Hinsichtlich der Ausgestaltung der Nachbetreuung berichteten die interviewten Träger, dass sie Nachbetreuung nicht nur nach Aufnahme einer Arbeit – wie es in der Richtlinie vorgesehen ist –, sondern auch nach Aufnahme eines Praktikums oder einer Ausbildung, anböten, um die aufgenommenen Arbeits- bzw. Ausbildungsverhältnisse zu stabilisieren. Der Träger stünde dann im Anschluss noch im telefonischen Kontakt zur teilnehmenden Person und würde sich als Ansprechpartner\*in anbieten (Fallstudieninterview). Typische Aufgaben, die aus diesem Kontakt resultierten, seien z. B. die Unterstützung der Teilnehmenden bei der Beschaffung von Unterlagen, der Organisation von Umzügen oder die Klärung von Missverständnissen zwischen neuen Arbeitgeber\*innen und den ehemaligen Teilnehmenden, bspw. in Bezug auf Krankmeldungen. Eine solche Nachbetreuung gelinge einer interviewten Projektleitung zufolge jedoch nur, wenn die Arbeitgeber\*innen diesbezüglich offen seien. Teilweise würden auch Angelegenheiten, die während der Projektlaufzeit nicht beendet werden konnten, fortgeführt. Dies beziehe sich beispielsweise auf das Stellen von Anträgen für Integrationskurse oder die weitere Unterstützung bei der Arbeitssuche in Form von Bewerbungsschreiben (Fallstudieninterviews). Manchmal gehe es nach Fallstudienkenntnissen aber auch darum, die Teilnehmenden zum Durchhalten zu motivieren, wenn sie bei der Arbeit einen Fehler machten, oder aber in ihren Augen monotone Aufgaben verrichten müssten. Aber auch mit denjenigen, die im Betrieb gut zurechtkämen seien, bestünde laut Aussagen der interviewten Träger teilweise weiter Kontakt. Zu Teilnehmenden, die keine Arbeit gefunden hätten, breche der Kontakt hingegen häufig ab (Fallstudieninterview).

Über die Integration in Erwerbstätigkeit hinaus kann über QuA theoretisch ein präventiver Beitrag zur Armutsreduzierung geleistet werden, indem Teilnehmende in betriebliche oder schulische Ausbildung integriert werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass ein hoher Anteil der Teilnehmenden Geflüchtete sind, die häufig (noch) nicht über in Deutschland anerkannte berufliche Abschlüsse verfügen. Mit der Aufnahme einer solchen Ausbildung wird der Grundstein dafür gelegt, dass die Personen nach Abschluss der Ausbildung einer qualifizierten Tätigkeit nachgehen und somit auch ein über dem Niveau einer Hilfstätigkeit liegenden Gehalt erwirtschaften können. Die Aufnahme einer Ausbildung gelingt mit 4,1 % jedoch nur einem geringfügigen Anteil der QuA-Teilnehmenden.<sup>76</sup> Mit 3,3 % geht ein größerer Anteil der Teilnehmenden von QuA einer betrieblichen Ausbildung als einer schulischen Ausbildung (0,8 %) nach. Männer ergreifen etwas häufiger (+ 0,9 Prozentpunkte) eine betriebliche Ausbildung, während Frauen tendenziell häufiger (+ 0,9 Prozentpunkte) eine schulische Ausbildung beginnen (vgl. Tabelle 26).

**Tabelle 26: Integration in schulische oder berufliche Ausbildung nach unmittelbarem Austritt aus einem QuA-Projekt nach Geschlecht**

Ausbildungsart	Absolut			Anteil in %		
	Männlich	Weiblich	Gesamt	Männlich	Weiblich	Gesamt
• Schulische Ausbildung/Studium	17	13	30	0,6	1,5	0,8
• Betriebliche Ausbildung	94	23	117	3,5	2,6	3,3
<b>Schulische oder betriebliche Ausbildung</b>	<b>111</b>	<b>36</b>	<b>147</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>

Quelle: Quelle: ISG 2021 – Auswertung von Monitoringdaten zu Teilnehmenden an QuA-Projekten mit Austritt bis spätestens 30.09.2020. Der Indikator bezieht sich auf den Status von Teilnehmenden zum Zeitpunkt spätestens vier Wochen nach Austritt, die bei Eintritt in das Programm arbeitslos waren.

Auch hinsichtlich der Integration in Ausbildung zeigt sich zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund kein großer Unterschied. Personen ohne Migrationshintergrund ergreifen nur etwas (0,4 Prozentpunkte) häufiger als Personen mit Migrationshintergrund eine betriebliche Ausbildung (vgl. Tabelle 27).

<sup>76</sup> Bei den Auswertungen wurden nur bereits ausgetretene Teilnehmende berücksichtigt, die bei Eintritt in das Programm arbeitslos waren.

**Tabelle 27: Integration in schulische oder berufliche Ausbildung nach unmittelbarem Austritt aus einem QuA-Projekt nach Migrationshintergrund**

Ausbildungsart	Absolut		Gesamt	Anteil in %		Gesamt
	Kein Migrationshintergrund	Mit Migrationshintergrund		Kein Migrationshintergrund	Mit Migrationshintergrund	
• Schulische Ausbildung/Studium	13	17	30	0,9	0,8	0,8
• Betriebliche Ausbildung	50	67	117	3,6	3,1	3,3
<b>Schulische oder betriebliche Ausbildung</b>	<b>63</b>	<b>84</b>	<b>147</b>	<b>4,5</b>	<b>3,9</b>	<b>4,1</b>

Quelle: ISG 2021 – Auswertung von Monitoringdaten zu Teilnehmenden an QuA-Projekten mit Austritt bis spätestens 30.09.2020. Der Indikator bezieht sich auf den Status von Teilnehmenden zum Zeitpunkt spätestens vier Wochen nach Austritt, die bei Eintritt in das Programm arbeitslos waren.

Den Monitoringdaten zufolge werden Teilnehmende, für die in den Daten ein Fluchthintergrund vermerkt wurde, etwas häufiger (+ 1,1 Prozentpunkte) als Menschen ohne Fluchthintergrund in betriebliche Ausbildung integriert. In Bezug auf die Aufnahme einer schulischen Ausbildung/eines Studiums zeigt sich hingegen kein substantieller Unterschied.

**Tabelle 28 Integration in schulische oder berufliche Ausbildung nach unmittelbarem Austritt aus einem QuA-Projekt nach Fluchthintergrund**

Ausbildungsart	Absolut		Gesamt	Anteil in %		Gesamt
	Geflüchtet	Nicht geflüchtet		Geflüchtet	Nicht geflüchtet	
• Schulische Ausbildung/Studium	12	18	30	0,8	0,9	0,8
• Betriebliche Ausbildung	61	56	117	3,9	2,8	3,3
<b>Schulische oder betriebliche Ausbildung</b>	<b>73</b>	<b>74</b>	<b>147</b>	<b>4,7</b>	<b>3,7</b>	<b>4,1</b>

Quelle: ISG 2021 – Auswertung von Monitoringdaten zu Teilnehmenden an QuA-Projekten mit Austritt bis spätestens 30.09.2020. Der Indikator bezieht sich auf den Status von Teilnehmenden zum Zeitpunkt spätestens vier Wochen nach Austritt, die bei Eintritt in das Programm arbeitslos waren.

### **6.1.7 Fazit: Beitrag zur Reduzierung der Betroffenheit von Armut sowie des Armutsrisikos**

Die folgenden Aussagen zum Beitrag zur Reduzierung der Betroffenheit von Armut und Reduzierung des Armutsrisikos des Förderprogramms QuA beruhen auf den Auswertungen der Monitoringdaten sowie der kontrafaktischen Wirkungsanalyse.

Die Monitoringauswertungen zeigen, dass direkt nach Projektaustritt ein Fünftel der Teilnehmenden in Erwerbstätigkeit (exklusive betriebliche Ausbildung) integriert werden konnte und der Anteil der nach Austritt erwerbstätigen Teilnehmenden nach sechs Monaten mindestens konstant bleibt. Die kontrafaktischen Wirkungsanalysen zeigen 14 Monate nach Maßnahmeneintritt einen signifikant positiven Effekt von QuA auf die Integration in Beschäftigung. Auch in Bezug auf die nachhaltige Integration in Beschäftigung können signifikant positive Effekte identifiziert werden. Dieser ist dabei vor allem auf die erfolgreiche Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zurückzuführen. Hingegen lassen sich keine Effekte auf die Integration in geringfügige Beschäftigung nachweisen. Dies sind positive Ergebnisse hinsichtlich des Ziels der Reduzierung von Armut, da geringfügige Beschäftigung aufgrund der geringeren Entlohnung weniger zu einem Einkommen oberhalb der Armutsgrenze beiträgt. Allerdings zeigen die Ergebnisse auch, dass keine signifikant positiven Effekte auf die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung identifiziert werden können. Dies ist auf das geringe Qualifikationsniveau der Teilnehmenden zurückzuführen. Entsprechend geht aus der Wirkungsanalyse ebenfalls hervor, dass QuA keinen Effekt auf den Abgang aus dem Leistungsbezug hat.

Demnach hat QuA zwar signifikant positive Effekte sowohl auf die einfache als auch auf die nachhaltige Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, allerdings reichen die aufgenommenen Arbeitsverhältnisse aufgrund des geringen Qualifikationsniveaus einer Mehrheit der Teilnehmenden und der sich daraus ableitenden geringen Entlohnung nicht aus, um zu einer Bedarfsdeckung bzw. einem Abgang aus dem Leistungsbezug beizutragen. Demzufolge lässt sich schlussfolgern, dass eine Reduzierung der direkten Betroffenheit von Armut nur für einen geringen Teil der Teilnehmenden erreicht werden kann.

Ein präventiver Beitrag zur Armutsreduzierung über die langfristige Senkung des Armutsrisikos kann über QuA nur in geringem Maß geleistet werden, da die Aufnahme einer schulischen oder betrieblichen Ausbildung nur einem geringfügigen Anteil (4,1 %) der Teilnehmenden von QuA gelingt. Die Integration in berufliche Ausbildung ist jedoch kein explizites Programmziel von QuA, auch wenn der Erwerb eines beruflichen Abschlusses angesichts des geringen Qualifikationsniveaus der Teilnehmenden – rd. 85 % der Teilnehmenden an QuA verfügen zum Zeitpunkt des Eintritts nicht über einen Ausbildungsabschluss (vgl. Tabelle 17) – denkbar wäre und mit Hinblick auf eine nachhaltige Integration sinnvoll erscheint.

### **6.1.8 Beitrag zu gesellschaftlicher Teilhabe**

Die zweite Wirkungsdimension, zu der das Förderprogramm QuA beitragen soll, ist die der gesellschaftlichen Teilhabe, welche im Multifondsprogramm gekoppelt mit der Armutsbekämpfung verfolgt wird (vgl. MB 2020: 30).

Wie in Abschnitt 6.1.3 dargestellt, weisen die Ergebnisse der empirischen Erhebungen darauf hin, dass sich die sozialen Rahmenbedingungen der Teilnehmenden während der Projektteilnahme verbessert haben und eine soziale Integration der Teilnehmenden durch QuA z. B. über die Netzwerke unter den Teilnehmenden gefördert werden kann. Diese Fortschritte spiegeln sich auch im gestiegenen subjektiven Teilhabegefühl der Teilnehmenden wider. Aber auch durch die Verbesserung der deutschen Sprachkenntnisse werden die Chancen der Teilnehmenden mit Migrations- bzw. Fluchthintergrund für die gesellschaftliche Integration erhöht.

Wie in der Programmtheorie ausgeführt, ist im Multifondsprogramm darüber hinaus vorgesehen, die gesellschaftliche Teilhabe der Teilnehmenden über die Integration in den Arbeitsmarkt zu erhöhen (vgl. Kapitel 4). Dieser Wirkungsmechanismus wird auch in der Literatur beschrieben (vgl. Gundert/Hohendanner 2011; Hirseland et al. 2012; Sthamer et al. 2013). Demnach ist ein positiver Effekt auf die gesellschaftliche Teilhabe für diejenigen Teilnehmenden erwartbar, die über QuA (nachhaltig) in Erwerbstätigkeit integriert werden können. Dies trifft somit auf 23,2 % der Teilnehmenden zu, die nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Demnach lässt sich schlussfolgern, dass über QuA für mindestens ein Viertel der Teilnehmenden eine verbesserte gesellschaftliche Teilhabe erreicht werden konnte.

### **6.1.9 Kosten-Nutzen-Analyse**

Auf Basis der Ergebnisse der im vorigen Abschnitt dargestellten kontrafaktischen Wirkungsanalyse wird im Folgenden im Rahmen einer Effizienzanalyse untersucht, ob die QuA-Projekte aus gesamtwirtschaftlicher Sicht auch wirtschaftlich waren, d. h., ob die Investitionen in die Förderung durch geringere Ausgaben und höhere Steuereinnahmen ausgeglichen werden konnten und, falls ja, wie lange dies dauerte. Nicht berücksichtigt werden dabei Mehrausgaben, -einsparungen und -einnahmen, die bei anderen Akteurinnen und Akteuren, beispielsweise den Teilnehmenden, den Projektträgern oder den Betrieben, die Teilnehmende von QuA eingestellt haben, auftraten.

Eine Effizienzanalyse ist auch dann hilfreich, wenn keine Wirtschaftlichkeit festgestellt werden kann, weil durch die Analyse die tatsächlichen Kosten des Förderinstruments ermittelt werden können und diese in Relation zu den erzielten Ergebnissen gesetzt werden können.<sup>77</sup> Im vorliegenden Bericht wurde auf Modelle der Effizienzanalyse aus vergangenen Evaluationen zurückgegriffen (vgl. Apel et al. 2015).

Ausgangspunkt für die Bewertung der Effizienz eines Förderprogramms sind die direkten Kosten der Förderung und die Verteilung dieser Ausgaben auf die verschiedenen Haushalte. Neben diesen direkten Programmkosten können indirekte Kosten des Programms anfallen, bspw. der Verwaltungsaufwand auf der strategischen und umsetzenden Ebene, der nicht über das Programmbudget abgerechnet wird, oder Einsparungen bzw. Mehrkosten, die bei der Umsetzung des Förderprogramms entstehen. Diese indirekten Programmkosten konnten im Rahmen dieser Analysen allerdings nicht berücksichtigt werden, da hierzu keine Informationen vorliegen.

Aufbauend auf den so ermittelten direkten und indirekten Kosten des Förderprogramms werden die Einsparungen, Mehreinnahmen bzw. die Mehrkosten und Mindereinnahmen berechnet, die durch die im Rahmen der kontrafaktischen Wirkungsanalysen identifizierten Effekte der Förderung entstehen. Voraussetzung für diese Berechnung ist, dass das untersuchte Förderinstrument ein quantitativ messbares Ziel hat, das zudem bei Erreichen auch finanzielle Auswirkungen hat. So ist eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit bzw. der Sozialen Teilhabe grundsätzlich quantifizierbar, hat aber als Ziel keine direkten finanziellen Implikationen. Im Unterschied dazu ist eine Integration in Beschäftigung ein Ziel, das sowohl quantifizierbar ist als auch finanzielle Implikationen mit sich bringt.

Aus dem Ergebnis dieser beiden Schritte, also die Ermittlung der direkten und indirekten Programmkosten sowie der Nettoeinnahmen durch die Effekte der Förderung, wurden im Anschluss die Nettokosten des Förderprogramms ermittelt, die Grundlage für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit waren. Abschließend wurden die berechneten Nettoeinnahmen und -einsparungen über den Beobachtungszeitraum hinaus fortgeschrieben, um Aussagen über die zukünftige Entwicklung der Effizienz des Förderprogramms treffen zu können.

---

<sup>77</sup> Siehe hierzu auch die Argumentation bei Boockmann et al. (2014) .

Da sich die Wirkungsanalysen auf die Teilnehmendeneintritte der Jahre 2015 bis 2018 beziehen, beschränkt sich auch die Berechnung der Mehreinnahmen und Einsparungen durch die Programmeffekte zunächst auf diese Untersuchungsgruppe. Um einen Abgleich mit den Programmkosten für die Förderperiode 2015 bis 2020 machen zu können, werden die Ergebnisse zu den Mehreinnahmen und Einsparungen auf die Gesamtteilnehmenden hochgerechnet. Weiterhin werden Einschätzungen des Kosten-Nutzen-Verhältnisses im zeitlichen Verlauf gegeben, um Aussagen darüber zu treffen, ob und ab wann sich die Förderung wirtschaftlich gelohnt hat bzw. lohnen wird.

### *Direkte Kosten der Förderung*

Die Projekte in QuA werden zur Hälfte aus Landesmitteln (50,5 %) finanziert. Die übrigen Mittel kommen größtenteils aus dem niedersächsischen Multifondsprogramm (46,9 %) und zu einem kleinen Teil aus nicht öffentlichen Quellen (2,6 %).<sup>78</sup> Da sich die Zeitpunkte der Abrechnung von den tatsächlich getätigten Ausgaben aufgrund des Prüfverfahrens deutlich unterscheiden können, wird auf die Mittelbindungen zurückgegriffen. Diese mögen die tatsächlichen Ausgaben etwas überzeichnen, da möglicherweise nicht alle gebundenen Mittel abgerufen werden, dies ist aber gegenüber einer deutlichen Unterzeichnung der Ausgaben auf Grundlage der geprüften Abrechnungen zu bevorzugen, da die tatsächlichen Ausgaben voraussichtlich näher an den Mittelbindungen liegen werden als an den aktuell vorliegenden geprüften Ausgaben.

Tabelle 29 stellt die Verteilung der Mittelbindung für die Jahre 2015 bis 2020 sowie insgesamt differenziert nach den unterschiedlichen öffentlichen Haushalten dar. Insgesamt waren für die sechs Jahre 41,2 Mio. Euro für QuA-Projekte aus ESF- (19,9 Mio. Euro) bzw. Landesmitteln (21,4 Mio. Euro) vorgesehen. Dies impliziert jährliche Programmausgaben der öffentlichen Hand von 8,2 Mio. Euro.

---

<sup>78</sup> Da es sich um eine fiskalische Betrachtungsweise handelt, werden die Programmkosten aus nicht öffentlichen Haushalten im Folgenden nicht weiter berücksichtigt.

**Tabelle 29: Jährliche Mittelbindungen QuA (in 1.000 Euro)**

Ebene	2016	2017	2018	2019	2020	Gesamt	Anteil
<b>In 1.000 Euro</b>							
<b>Europäische Union</b>	4.276,75	4.427,85	5.715,77	2.756,05	2.689,18	<b>19.865,60</b>	<b>48,2%</b>
<b>Bund</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>	<b>0,0%</b>
<b>Sozialversicherung</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>	<b>0,0%</b>
<b>Land</b>	4.300,93	6.085,49	5.490,41	2.421,81	3.075,06	<b>21.373,70</b>	<b>51,8%</b>
<b>Kommune</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>	<b>0,0%</b>
<b>Gesamt</b>	<b>8.577,68</b>	<b>10.513,34</b>	<b>11.206,18</b>	<b>5.177,86</b>	<b>5.764,24</b>	<b>41.239,30</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des ESF-Monitorings.

#### *Kosten und Einnahmen der Effekte der Förderung*

Wie die Ergebnisse der kontrafaktischen Wirkungsanalysen (Abschnitt 6.1.5) gezeigt haben, können zum Ende des Beobachtungszeitraums statistisch signifikante positive Effekte der QuA-Projekte auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt nachgewiesen werden. Um die wahren Kosten eines Förderprogramms zu identifizieren, ist es sinnvoll, die Effekte einer Förderung den tatsächlichen Kosten gegenüberzustellen. Idealerweise werden durch die Fördereffekte zumindest einen Teil der direkten Kosten der Förderung kompensiert. Bei negativen Fördereffekten können die tatsächlichen Kosten eines Programms sogar über den direkten Kosten liegen. Ebenso wie bei den Ergebnissen der kontrafaktischen Wirkungsanalyse reicht hierbei aber nicht der Blick auf den Punktschätzer, sondern die Möglichkeit einer Abweichung der tatsächlichen Integrationseffekte von den geschätzten Effekten sollte mit einer Betrachtung der Konfidenzintervalle berücksichtigt werden. Die Ergebnisse der Berechnungen im Rahmen der Effizienzanalysen auf die Nettoeinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben sind in Tabelle 30 dargestellt, während die Nettoeinsparungen bei den Sozialleistungen in Tabelle 31 berichtet werden.

Tabelle 30: Jährliche Nettoeinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben aus den Effekten der Förderung (in 1.000 Euro)

Ebene	Gesamte Steuereinnahmen			Einnahmen Sozialversicherungsbeiträge			Gesamteinnahmen		
	Koeffizient	Untergrenze	Obergrenze	Koeffizient	Untergrenze	Obergrenze	Koeffizient	Untergrenze	Obergrenze
<b>In 1.000 Euro</b>									
<b>Europäische Union</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Bund</b>	34,02	-14,75	82,79	0,00	0,00	0,00	<b>34,02</b>	<b>-14,75</b>	<b>82,79</b>
<b>Sozialversicherung</b>	0,00	0,00	0,00	490,23	-212,53	1.192,99	<b>490,23</b>	<b>-212,53</b>	<b>1.192,99</b>
<b>Land</b>	34,02	-14,75	82,79	0,00	0,00	0,00	<b>34,02</b>	<b>-14,75</b>	<b>82,79</b>
<b>Kommune</b>	12,01	-5,21	29,22	0,00	0,00	0,00	<b>12,01</b>	<b>-5,21</b>	<b>29,22</b>
<b>Gesamt</b>	<b>80,05</b>	<b>-34,70</b>	<b>194,80</b>	<b>490,23</b>	<b>-212,53</b>	<b>1.192,99</b>	<b>570,27</b>	<b>-247,24</b>	<b>1.387,79</b>

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 31: Jährliche Nettoeinsparungen bei Sozialleistungen aus den Effekten der Förderung (in 1.000 Euro)

Ebene	Regelbedarf			Kosten der Unterkunft			Bundeszuschuss zu den Sozialversicherungen			Gesamteinsparungen		
	Koeffizient	Untergrenze	Obergrenze	Koeffizient	Untergrenze	Obergrenze	Koeffizient	Untergrenze	Obergrenze	Koeffizient	Untergrenze	Obergrenze
<b>In 1.000 Euro</b>												
<b>Europäische Union</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Bund</b>	514,25	-222,95	1.251,45	76,13	-33,01	185,27	116,57	-50,54	283,67	<b>706,95</b>	<b>-306,49</b>	<b>1.720,39</b>
<b>Sozialversicherung</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-116,57	50,54	-283,67	<b>-116,57</b>	<b>50,54</b>	<b>-283,67</b>
<b>Land</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Kommune</b>	0,00	0,00	0,00	107,30	-46,52	261,11	0,00	0,00	0,00	<b>107,30</b>	<b>-46,52</b>	<b>261,11</b>
<b>Gesamt</b>	<b>514,25</b>	<b>-222,95</b>	<b>1.251,45</b>	<b>183,43</b>	<b>-79,52</b>	<b>446,38</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>697,68</b>	<b>-302,47</b>	<b>1.697,83</b>

Quelle: Eigene Berechnungen.

Grundlage für die Berechnungen der Nettoeinnahmen und -einsparungen ist neben den im Rahmen der Wirkungsanalyse identifizierten Beschäftigungseffekten, das im Rahmen der Beschäftigung erzielte Einkommen. Dieses wurde mit Hilfe der Tagesentgelte der in Beschäftigung integrierten Teilnehmenden in den Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit ermittelt und auf dieser Grundlage wurden monatliche Durchschnittseinkommen für unterschiedliche Haushaltszusammensetzungen berechnet. Diese liegen zwischen 915,78 Euro für Partner-Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder und 1.287,63 Euro für Single-Bedarfsgemeinschaften. Da keine großen Einkommensunterschiede zwischen integrierten Teilnehmenden und Kontrollbeobachtungen zu erwarten sind,<sup>79</sup> wurden die weiteren Analysen unter der Annahme gleicher Einkommenshöhen in der Teilnahme- und der Kontrollgruppe gemacht. Eine weitere Annahme betrifft die Differenzierung der gemessenen Effekte nach den unterschiedlichen Haushaltszusammensetzungen. Hier wurde ebenfalls angenommen, dass sich die Beschäftigungseffekte zwischen den unterschiedlichen Haushaltstypen nicht wesentlich unterscheiden.

Für die Berechnung der Steuereinnahmen wurden die Steuersätze und -grenzen aus 2018 als Grundlage genommen. Diese Informationen wurden von den Seiten des Lohn- und Einkommenssteuerrechners des Bundesministeriums für Finanzen bezogen.<sup>80</sup> Weiterhin wurde berücksichtigt, dass bei Verheirateten aufgrund der gemeinsamen Veranlagung ein anderer Steuersatz gelten kann und Kinderlose einen erhöhten Satz bei der Pflegeversicherung zu entrichten haben. Hierfür wurde angenommen, dass die jeweiligen Partnerinnen oder Partner kein eigenes Einkommen beziehen.<sup>81</sup> Der Familienstand selbst, d. h. der Anteil verheirateter Personen in den einzelnen Bedarfsgemeinschaftstypen, wurde aus den Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit bezogen.

Für die Berechnung der Nettoeinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben wurde für die Bruttomonatslöhne der jeweiligen Haushaltstypen die Steuerbelastung sowie die Sozialabgaben berechnet und anschließend mit der Anzahl der integrierten Teilnehmenden aus diesem Haushaltstyp multipliziert. Die Summe dieser Nettoeinnahmen je Haushaltstyp ergeben dann die in Tabelle 30 dargestellten Nettoeinnahmen. Die Aufteilung der Einnahmen erfolgte dann entsprechend dem Verteilungsschlüssel der Einkommenssteuer.<sup>82</sup> Die Ergebnisse zeigen, dass die Nettoeinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben relativ gering sind. Dies liegt daran, dass die erzielten Einkommen relativ gering sind<sup>83</sup> und umge-

---

<sup>79</sup> Laut einer Studie des IAB befinden sich 79,7 % der Löhne bei der Arbeitsaufnahme von erwerbslosen ALG-II-Empfänger\*innen im Niedriglohnbereich (vgl. Bruckmeier/Hohmeyer 2018a: 4).

<sup>80</sup> Link: <https://www.bmf-steuerrechner.de/ekst/ingabeformekst.xhtml> [zuletzt abgerufen am: 22.09.2020].

<sup>81</sup> Für die Berechnung der Einkommenssteuer sowie der SGB II-Leistungen ist das Haushaltseinkommen relevant. Da hierzu keine Informationen vorliegen, kann dies nicht berücksichtigt werden.

<sup>82</sup> Siehe hierzu BMF (2019).

<sup>83</sup> Die durchschnittlichen Löhne der einzelnen Bedarfsgemeinschaftstypen liegen alle unterhalb einer Entlohnung zum 2018 geltenden Mindestlohn (8,84 Euro) bei einer Vollzeitbeschäftigung von 40 Stunden/Woche (1.532,27 Euro im Monat).

rechnet auf die Teilnehmendenzahlen absolut gesehen die Beschäftigungseffekte relativ wenige Personen betreffen.<sup>84</sup> Berücksichtigt man die Konfidenzintervalle zum 95. Perzentil, so ist es durchaus möglich, dass die Nettoeinnahmen negativ sind, wenn die tatsächliche Integrationsquote der Kontrollpersonen oberhalb derjenigen der Teilnehmenden liegt. Aus diesem Grund werden in allen Tabellen, die auf Schätzergebnissen aufbauen, neben dem Koeffizienten auch die Unter- und Obergrenze des 95 %-Konfidenzintervalls ausgewiesen.

Aufgrund der relativ geringen Einkommen der integrierten Beschäftigten ist bei den meisten integrierten Teilnehmenden ein Abgang aus dem Leistungsbezug unwahrscheinlich. Allerdings wird durch das Erwerbseinkommen der Leistungsbezug reduziert. Die entsprechenden Nettoeinsparungen berechnen sich entsprechend der Höhe des Regelbedarfs für den Haushalt sowie der Kosten der Unterkunft einerseits sowie den Anrechnungsregelungen für Einkommen im Rahmen der Gleitzone. Zudem reduziert sich der Bundeszuschuss an die Sozialversicherungsträger für die Versicherung der SGB II-Leistungsbeziehenden. Letzteres ist zwar gesamtfiskalisch kostenneutral, da die Einsparungen im Bundeshaushalt den Mindereinnahmen der Sozialversicherungen entsprechen, hat allerdings bei der differenzierten Betrachtung der Wirtschaftlichkeit nach öffentlichen Haushalten eine Relevanz.

Der Regelbedarf wird entsprechend der gesetzlichen Vorgaben (§§ 20 & 23 SGB II) anhand der Zusammensetzung der Haushaltstypen berechnet. Bei den Kosten der Unterkunft wurden die entsprechenden Informationen zu den durchschnittlichen laufenden anerkannten Kosten der Unterkunft in Niedersachsen in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße herangezogen.<sup>85</sup> Die Anrechnung erfolgte gemäß den gesetzlichen Vorschriften aus § 11b SGB II. Weiterhin wurde entsprechend der gesetzlichen Vorgaben zunächst der Leistungsbezug aus dem Regelbedarf angerechnet, bevor die Kosten der Unterkunft reduziert wurden. Die Einsparungen bei den Kosten der Unterkunft wurden entsprechend des Anteiles des Bundeszuschusses zu den Kosten der Unterkunft auf den Bund und die Kommunen verteilt.

---

<sup>84</sup> Bei 2.417 Teilnehmenden in der Untersuchungsgruppe der kontrafaktischen Wirkungsanalyse bedeutet ein Beschäftigungseffekt von 6,5 Prozentpunkten 157 zusätzlich integrierte Teilnehmende.

<sup>85</sup> Die entsprechenden Informationen stammen von der Statistik der BA (2015: Tabellenblatt 1a HH insgesamt). Die Daten können auf den Seiten der Statistik der BA unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Wohn-und-Kostensituation/Wohnund-Kostensituation-Nav.html> [zuletzt abgerufen am: 04.06.2020] abgerufen werden.

**Tabelle 32: Zusammenfassung der Nettoeinnahmen und -einsparungen aus den Effekten der Förderung (in 1.000 Euro)**

Ebene	Steuern/Sozialabgaben			Sozialleistungen			Gesamt			
	Koeffi- zient	Unter- grenze	Ober- grenze	Koeffi- zient	Unter- grenze	Ober- grenze	Koeffi- zient	Unter- grenze	Ober- grenze	
<b>In 1.000 Euro</b>										
<b>Europäische Union</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	
<b>Bund</b>	34,02	-14,75	82,79	706,95	-306,49	1.720,39	<b>740,97</b>	<b>-321,24</b>	<b>1.803,18</b>	
<b>Sozialversiche- rung</b>	490,23	-212,53	1.192,99	-116,57	50,54	-283,67	<b>373,66</b>	<b>-162,00</b>	<b>909,32</b>	
<b>Land</b>	34,02	-14,75	82,79	0,00	0,00	0,00	<b>34,02</b>	<b>-14,75</b>	<b>82,79</b>	
<b>Kommune</b>	12,01	-5,21	29,22	107,30	-46,52	261,11	<b>119,31</b>	<b>-51,72</b>	<b>290,33</b>	
<b>Gesamt</b>	<b>570,27</b>	<b>-247,24</b>	<b>1.387,79</b>	<b>697,68</b>	<b>-302,47</b>	<b>1.697,83</b>	<b>1.267,95</b>	<b>-549,71</b>	<b>3.085,62</b>	

Quelle: Eigene Berechnungen.

Analog zum Vorgehen bei den Steuern und Sozialabgaben wurden die ermittelten Beträge, die auf die Sozialleistungen angerechnet werden können, mit dem Beschäftigungseffekt multipliziert, um auf den Gesamtbetrag der eingesparten Sozialleistungen zu kommen. Tabelle 31 zeigt, dass jährlich 514.249 Euro an Regelbedarf und 183.430 Euro an Kosten der Unterkunft eingespart werden können, sofern der tatsächliche Beschäftigungseffekt dem geschätzten Effekt entspricht. Die Konfidenzintervalle zeigen allerdings auch hier an, dass abhängig vom tatsächlichen Effekt die Nettoeinsparungen auch negativ sein können.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass, sofern sich die tatsächlichen Beschäftigungseffekte in der Höhe des Punktschätzers befinden, für die Untersuchungsgruppe der kontrafaktischen Wirkungsanalyse für den Beobachtungszeitraum von 14 Monaten nach Maßnahmeneintritt<sup>86</sup> Nettoeinnahmen von rund 1,3 Mio. Euro generiert wurden. Insbesondere der Bund (Steuereinnahmen und Einsparungen Sozialleistungen: 58,5 % der Nettoeinnahmen und -einsparungen) sowie die Sozialversicherungen (29,5 % der Nettoeinnahmen und -einsparungen) profitieren von der Förderung. Lediglich 12,3 % der Nettoeinnahmen und -einsparungen entfallen auf das Land Niedersachsen (2,7 %) und die Kommunen in Niedersachsen (9,4 %). Die Ergebnisse sind in Tabelle 32 zusammengefasst.

### *Bewertung der Wirtschaftlichkeit*

Die im vorigen Abschnitt berechneten Nettoeinnahmen und -einsparungen beziehen sich auf die Untersuchungsgruppe der kontrafaktischen Wirkungsanalysen. Diese macht allerdings 57,5 % der bis zum Stichtag 30. September 2020 eingetretenen 4.200 Teilnehmenden aus. Für einen Vergleich der Programmkosten mit den Nettoeinnahmen und -einsparungen müssen Erstere entweder auf Teilnehmendenebene heruntergerechnet werden oder die Ergebnisse für die Untersuchungsgruppe muss auf die Gesamtanzahl der Teilnehmenden hochgerechnet werden. Da abschließend Aussagen über die gesamtfiskalische Effizienz des gesamten Förderprogramms getroffen werden sollen, ist eine Hochrechnung der Nettoeinnahmen und -einsparungen sinnvoller.

---

<sup>86</sup> Dies ist der Zeitraum, der im Rahmen der kontrafaktischen Wirkungsanalysen beobachtet werden kann.

Unter der Annahme, dass die im Rahmen der kontrafaktischen Wirkungsanalyse gemessenen Effekte auf die Grundgesamtheit der Teilnehmenden übertragbar ist, können die im Abschnitt 6.1.5 berechneten Effekte auf die Grundgesamtheit hochgerechnet werden. Diese Annahme ist hinsichtlich der Corona-Pandemie sowie den damit verbundenen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt voraussetzungsvoll. Allerdings müssten sich die Integrationswahrscheinlichkeiten der Teilnehmenden anders entwickelt haben als die der Kontrollgruppe. Da hierzu noch keine Erkenntnisse vorliegen, kann die Annahme weder plausibilisiert noch verworfen werden. Daher sind die Ergebnisse der weiteren Berechnungen vorsichtig zu interpretieren.

Tabelle 33 zeigt die Nettoeinnahmen der einzelnen öffentlichen Haushalte für den Beobachtungszeitraum bis 14 Monate nach Eintritt der Teilnehmenden in die Förderung. Bis zum Stichtag in den Monitoringdaten (30.09.2020) konnten durch die Einnahmen und Einsparungen durch die Beschäftigungseffekte 2,2 Mio. Euro der 41,2 Mio. Euro direkten Kosten der öffentlichen Haushalte kompensiert werden. Hinsichtlich des relativ kurzen Zeithorizonts für die Messung der Beschäftigungseffekte ist dieses Ergebnis nicht weiter überraschend.

**Tabelle 33: Nettoeinnahmen der QuA-Projekte für den Untersuchungszeitraum (in 1.000 Euro)**

Ebene	Koeffizient	Nettoeinnahmen	
		Untergrenze	Obergrenze
In 1.000 Euro			
<b>Europäische Union</b>	-19.865,60	-19.865,60	-19.865,60
<b>Bund</b>	1.287,57	-558,22	3.133,36
<b>Sozialversicherung</b>	649,31	-281,50	1.580,12
<b>Land</b>	-21.314,59	-21.399,33	-21.229,84
<b>Kommune</b>	207,32	-89,88	504,51
<b>Gesamt</b>	<b>-39.035,99</b>	<b>-42.194,53</b>	<b>-35.877,45</b>

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abschließend wurde untersucht, unter welchen Bedingungen die direkten Kosten des Förderprogramms durch die zusätzlichen Einnahmen und Einsparungen kompensiert werden können. Grundlage für diese Rechnung sind einerseits die verbliebenen Nettokosten von 39,0 Mio. Euro aus Tabelle 33 sowie die jährlichen Nettoeinnahmen und -einsparungen. Letztere wurden auf Grundlage des Beschäftigungseffektes, der zum spätesten Messzeitpunkt der kontrafaktischen Wirkungsanalysen, also 14 Monaten nach Maßnahmeneintritt, gemessen wurde, berechnet. Dementsprechend basiert die Berechnung auf der Annahme, dass der gemessene Beschäftigungseffekt zum Zeitpunkt 14 Monate nach

Maßnahmeeintritt von 6,5 Prozentpunkten nachhaltig ist, also auch für die kommenden Jahre mindestens in dieser Höhe bestehen bleibt.<sup>87</sup> Die zugrundeliegenden jährlichen Nettoeinnahmen und -einsparungen sind in Tabelle 34 dargestellt.

**Tabelle 34: Jährliche Nettoeinnahmen und -Einsparungen durch die Beschäftigungseffekte (in 1.000 Euro)**

Ebene	Jährliche Nettoeinnahmen- und Einsparungen		
	Koeffizient	Untergrenze	Obergrenze
In 1.000 Euro			
<b>Europäische Union</b>	0,00	0,00	0,00
<b>Bund</b>	2.932,41	542,52	5.322,29
<b>Sozialversicherung</b>	1.478,78	1.854,75	1.102,81
<b>Land</b>	134,64	24,91	244,36
<b>Kommune</b>	472,15	87,35	856,96
<b>Privat</b>	0,00	0,00	0,00
<b>Gesamt</b>	<b>5.017,98</b>	<b>2.509,53</b>	<b>7.526,42</b>

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei konstanten Beschäftigungseffekten sind mit Nettoeinnahmen von 2,5 bis 7,5 Mio. Euro zu rechnen. Setzt man diese in Bezug zu den noch nicht kompensierten Programmkosten von 39,0 Mio. Euro, ist davon auszugehen, dass der gemessene Beschäftigungseffekt etwa acht Jahre bestehen muss, damit sich die Programmkosten amortisieren. Dies ist ein relativ langer Zeitraum. Aufgrund des relativ kurzen Untersuchungszeitraums von 14 Monaten kann nicht bewertet werden, inwieweit die Beschäftigungseffekte auch über den Zeitraum von acht Jahren Bestand haben und somit eine vollständige Amortisation der Programmkosten zu erreichen ist.

<sup>87</sup> Für die bisherigen Berechnungen wurden die auf monatlicher Basis berechneten Beschäftigungseffekte herangezogen, da der Beschäftigungseffekt zum Maßnahmeeintritt zunächst sehr gering, teilweise negativ, war.

## **6.2 Zweiter Wirkkanal: präventive Armutsreduzierung (Jugendwerkstätten und PACE)**

Der zweite Wirkkanal beschreibt, wie über die Erhöhung der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit für Teilnehmende an Projekten im SZ 22 das Armutsrisiko präventiv gesenkt werden soll. Dieser Wirkkanal wird durch die beiden Förderschwerpunkte Jugendwerkstätten und PACE bedient. Beide Förderschwerpunkte richten sich an benachteiligte junge Menschen mit Vermittlungshemmnissen und besonderem Förderbedarf, deren Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit über eine qualifizierende und sozial-stabilisierende Unterstützung erhöht werden soll, um den Zugang zu Beschäftigung und die soziale Integration der Teilnehmenden zu verbessern.

### **6.2.1 Charakteristika der Zielgruppen von Jugendwerkstätten und PACE**

Im Folgenden wird die Zielgruppe des Wirkkanals weiter spezifiziert. Insgesamt wurden bis zum 30.09.2020 über das SZ 22 46.157 Teilnehmende erreicht, darunter deutlich mehr als die Hälfte (62,3 %) über PACE und 37,7 % über die Jugendwerkstätten. In beiden Förderschwerpunkten werden mehr Männer als Frauen erreicht. In den Jugendwerkstätten sind zwei Drittel (66,3 %), in PACE fast drei Fünftel (58,3 %) der Teilnehmenden männlich. Der Frauenanteil in den Jugendwerkstätten liegt mit 33,7 % 4,8 Prozentpunkte unter dem für das Jahr 2019 feststellbaren prozentualen Anteil von Frauen an den Arbeitslosen unter 25 Jahren in Niedersachsen (38,5 %) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2019a). Bei den Jugendwerkstätten könnte der vergleichsweise geringe Frauenanteil, wie aus einem in der Fallstudie durchgeführten Interview hervorgeht, darauf zurückzuführen sein, dass die Jobcenter, über welche ein Großteil der Teilnehmenden rekrutiert wird, bei der Zuweisung nicht auf ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis achten. Der Frauenanteil in den PACE liegt mit 41,7 % vergleichsweise deutlich höher als in den Jugendwerkstätten. Als Vergleichswerte für PACE können neben dem unter-25-jährigen Arbeitslosen auch frühe Schulabgänger\*innen sowie Teilnehmende in Maßnahmen des Übergangssystems Schule-Ausbildung-Beruf dienen. Unter den frühen Schulabgänger\*innen lag im Jahr 2019 der Frauenanteil bei 44,7 % (vgl. Statistisches Bundesamt 2019a) und bei den Teilnehmenden des Berufsvorbereitungsjahr inkl. der einjährigen Berufseinstiegsklassen bei 36,8 % (vgl. Statistisches Bundesamt 2019b). Demnach bewegt sich der Frauenanteil bei PACE im Rahmen der genannten Benchmarks, sodass davon ausgegangen werden kann, dass Frauen hier in etwa entsprechend ihrem Anteil an der Zielgruppe erreicht werden konnten.

### *Alter*

Eine spezifische Vorgabe in Bezug auf das Alter sieht die geltende Förderrichtlinie nur bei PACE vor, deren Förderung sich an junge Menschen im Alter von 14 bis 27 Jahren richtet (vgl. MS 2015: 3). Laut Multifondsprogramm ergibt sich aus nationalem Recht heraus, dass die Teilnehmenden von PACE und Jugendwerkstätten unter 27 Jahre alt sein müssen (vgl. MB 2020: 227–228). Sowohl in den Jugendwerkstätten als auch bei PACE sind fast alle Teilnehmenden vor Eintritt in das geförderte Projekt der Altersklasse der unter 25-Jährigen zuzuordnen. Über 25 Jahre alt sind nur 2,5 % (Jugendwerkstätten) bzw. 4,0 % der Teilnehmenden (PACE). Das Durchschnittsalter beträgt bei Eintritt 19,7 Jahre (Jugendwerkstätten) bzw. 19,2 Jahre (PACE), womit die Teilnehmenden von PACE etwas jünger sind.

### *Erwerbsstatus*

Dass die Teilnehmenden bei Eintritt in die Jugendwerkstätten vergleichsweise älter sind, ergibt sich aus der Vorgabe der Förderrichtlinie, dass diese in der Regel die Schulpflicht beendet haben müssen (vgl. MS 2015: 2). Nur in Einzelfällen können Schüler\*innen an der Maßnahme teilnehmen (vgl. ebd.: 3). Der Anteil der Teilnehmenden, die bei Eintritt ihre Schulpflicht noch nicht erfüllt haben, liegt laut Monitoringdaten in den Jugendwerkstätten bei 8,8 %. Einer schulischen oder beruflichen Bildung gehen insgesamt 11,0 % aller Teilnehmenden bei Eintritt in die Jugendwerkstätten nach – darunter sind 5,1 % Schüler\*innen, die in allgemeinbildenden Schulen unterrichtet werden. Entsprechend ist der Anteil der Nichterwerbstätigen in den Jugendwerkstätten mit 19,2 % deutlich niedriger als bei den PACE-Teilnehmenden (55,9 %), unter denen mit 44,8 % der Anteil der Teilnehmenden, die einer schulischen oder beruflichen Bildung nachgehen, somit fast vier Mal so hoch ist wie bei den Jugendwerkstätten. Darunter ist mehr als ein Viertel (26,2 %) der eingetretenen PACE-Teilnehmenden Schüler\*in einer allgemeinbildenden Schule, weitere 3,4 % absolvieren eine schulische bzw. außerbetriebliche Berufsausbildung. Unter den Teilnehmenden der Jugendwerkstätten ist bei Eintritt ein Großteil (80,6 %) arbeitslos, 30,5 % der Teilnehmenden sind langzeitarbeitslos. Zu den Arbeitslosen zählen unter den PACE-Teilnehmenden mit 37,8 % nur etwas mehr als ein Drittel, 16,5 % der PACE-Teilnehmenden sind langzeitarbeitslos. Die Beratung in den PACE erfolgt unabhängig von Erwerbsstatus und Leistungsbezug der Teilnehmenden. Von allen in den Fallstudien interviewten PACE-Projekten wird betont, dass es sich um eine offene Beratungsstelle handele, die als Anlaufpunkt für verschiedenste Belange diene und von der aus bei Bedarf weiterverwiesen werde. Die Offenheit von PACE wird von einigen Interviewpersonen als großer Vorteil der Maßnahme eingestuft, da zunächst die akut vorherrschenden Probleme der Teilnehmenden bearbeitet werden könnten und in dieser Zeit ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden könne, ohne dass Druck dadurch ausgeübt würde, dass ein direkter Bezug zum Arbeitsmarkt bestehen müsse.

### *Flucht- und Migrationshintergrund*

Unter den Teilnehmenden der Förderung im SZ 22 nur vergleichsweise wenige Geflüchtete: In den Jugendwerkstätten hat fast ein Fünftel (19,5 %) der Teilnehmenden einen Fluchthintergrund, bei PACE beträgt dieser Anteil 15,1 %.<sup>88</sup> Dass der Anteil bei PACE so gering ist, könnte darauf zurückzuführen sein, dass Geflüchtete erst zu PACE kommen, wenn diese – wie an einem Fallstudienort berichtet – bereits ausreichende Sprachkenntnisse für eine Integration in den Arbeitsmarkt besäßen. Für alle anderen Anliegen, die der Arbeitsmarktintegration vorgelagert seien, sei für diese Personengruppe der Jugendmigrationsdienst (JMD) zuständig.

Während Personen mit Behinderungen einen Anteil von 2,6 % (Jugendwerkstätten) bzw. 3,0 % (PACE) der eintretenden Teilnehmenden ausmachen, beträgt der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in den Förderschwerpunkten 40,8 % (Jugendwerkstätten) bzw. 45,5 % (PACE). Das Benchmark – der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an den unter 25-jährigen Arbeitslosen im Jahr 2019 – liegt bei 45,4 % (Bundesagentur für Arbeit 2019b). Somit sind diese unter den Jugendwerkstätten-Teilnehmenden wahrscheinlich unterrepräsentiert. Da die Angabe des Migrationshintergrundes jedoch freiwillig erfolgt, kann hierzu keine abschließende Bewertung erfolgen. Der Vergleich des Frauentils in PACE mit dem genannten Benchmark deutet – obwohl die Zielgruppe der Förderung nicht nur arbeitslose junge Menschen sind – daraufhin, dass Menschen mit Migrationshintergrund in etwa entsprechend ihrem Anteil an der Zielgruppe erreicht wurden (vgl. Tabelle 15).

---

<sup>88</sup> Bei der Angabe zum Fluchthintergrund handelt es sich um eine freiwillige Angabe, sodass die genannten Anteile als Mindestwerte zu interpretieren sind.

**Tabelle 35: Merkmale der im Förderzeitraum 2014-2020 bis einschl. 30.09.2020 eingetretenen Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE**

<i>Soziodemographische Merkmale</i>	<i>Jugendwerkstätten</i>		<i>PACE</i>	
	<i>absolut</i>	<i>Anteil in %</i>	<i>absolut</i>	<i>Anteil in %</i>
<b>Teilnehmende</b>	17.405		28.752	
<i>Nach Geschlecht</i>				
<b>Männer</b>	11.548	66,3	16.772	58,3
<b>Frauen</b>	5.857	33,7	11.977	41,7
<i>Nach Alter</i>				
<b>Unter 25-jährige</b>	16.971	97,5	27.512	95,7
<b>Alter 25 bis 54 Jahre</b>	435	2,5	1.151	4,0
<i>Nach Erwerbsstatus</i>				
<b>Arbeitslose, auch Langzeitarbeitslose</b>	14.029	80,6	10.876	37,8
<b>Langzeitarbeitslose</b>	5.311	30,5	4.756	16,5
<b>Nichterwerbstätige</b>	3.349	19,2	16.067	55,9
<b>Erwerbstätige auch Selbständige</b>	27	0,2	1.807	6,3
<i>Nach ausgewählten soziodemographischen Merkmalen</i>				
<b>Personen mit Migrationshintergrund<sup>89</sup></b>	7.100	40,8	13.087	45,5
<b>Geflüchtete</b>	3.401	19,5	4.355	15,1
<b>Personen mit Behinderungen</b>	449	2,6	849	3,0
<b>Wohnungslose</b>	677	3,9	1.478	5,1

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Darstellung.

<sup>89</sup> Migranten und Migrantinnen, Personen ausländischer Herkunft, Angehörige von Minderheiten.

### *Bildungsniveau*

Die Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE weisen insgesamt einen geringen Bildungsstand auf. In den Jugendwerkstätten fallen 95,3 % in die Kategorie ISCED 0-2. Darunter sind 45,9 %, die keinen Schulabschluss haben. Dieser hohe Anteil ist teilweise auf den niedrigen Bildungsstand der Teilnehmenden mit Fluchthintergrund zurückzuführen, von denen 68,8 % keinen Schulabschluss vorweisen können, obwohl sie mit einem Durchschnittsalter von 20,8 Jahre bei Eintritt in die ESF-Förderung sogar etwas älter als die Teilnehmenden der Jugendwerkstätten sind. Über einen Hauptschulabschluss verfügen insgesamt 32,2 % der Teilnehmenden. Einen Realschulabschluss bzw. die mittlere Reife können 11,7 % der Teilnehmenden vorweisen.

Unter den PACE Teilnehmenden hat ebenfalls ein Großteil (92,6 %) ein niedriges Bildungsniveau. Der Anteil der Teilnehmenden ohne Schulabschluss (35,0 %) liegt dabei mehr als zehn Prozentpunkte niedriger als bei den Jugendwerkstätten. Zudem ist dieser Anteil weitgehend auf die Teilnehmenden zurückzuführen, die bei Eintritt noch Schüler\*innen einer allgemeinbildenden Schule sind (26,2 %). Einen Hauptschulabschluss haben bei Eintritt in die Förderung mit 32,8 % ähnlich viele PACE-Teilnehmende wie die Teilnehmenden von Jugendwerkstätten. Über einen Realschulabschluss verfügt dagegen zum Eintrittszeitpunkt mit einem Wert von 22,7 % fast ein doppelt so hoher Anteil von PACE-Teilnehmende im Vergleich zu Teilnehmenden an den Angeboten der Jugendwerkstätten.

Dem mittleren Bildungsniveau sind jeweils nur 4,6 % (Jugendwerkstätten) bzw. 7,2 % (PACE) der Teilnehmenden der beiden Förderschwerpunkte zuzuordnen. Darunter verfügt nur ein sehr geringer Anteil (Jugendwerkstätten: 0,9 %; PACE: 1,7 %) über eine schulische oder betriebliche Ausbildung.

Ein hohes Bildungsniveau weist – wie für die Zielgruppe der Förderung zu erwarten war – nur ein marginaler Anteil von 0,1 % (Jugendwerkstätten) bzw. 0,2 % (PACE) zum Eintrittszeitpunkt auf. Bei Personen mit höherem Bildungsniveau handele es sich nach Aussagen aus den Interviews in den Jugendwerkstätten beispielsweise um Personen, die Depressionen hätten und deswegen Probleme hätten, in den Arbeitsmarkt zu münden.

**Tabelle 36: Bildungsstatus der im Förderzeitraum 2014-2020 bis einschl. 30.09.2020 eingetretenen Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE**

<i>Höchster Bildungsabschluss</i>	<i>Jugendwerkstätten</i>		<i>PACE</i>	
	<i>Absolut</i>	<i>Anteil in %</i>	<i>Absolut</i>	<i>Anteil in %</i>
<b>Niedriges Bildungsniveau (ISCED 0-2)</b>	<b>16.593</b>	<b>95,3</b>	<b>26.632</b>	<b>92,6</b>
Ich besitze keinen Schulabschluss / habe die Grundschule nicht besucht.	5606	15,4	3073	10,7
Ich habe 4 Grundschuljahre absolviert.	2672	30,5	6983	24,3
Ich besitze einen Hauptschulabschluss.	5606	32,2	9418	32,8
Ich besitze die mittlere Reife/ den Realschulabschluss.	2036	11,7	6537	22,7
Ich habe ein schulisches Berufsvorbereitungsjahr absolviert.	976	5,6	619	2,2
<b>Mittleres Bildungsniveau (ISCED 3-4)</b>	<b>800</b>	<b>4,6</b>	<b>2.060</b>	<b>7,2</b>
Ich besitze das Abitur /die Fachhochschulreife.	607	3,5	1457	5,1
Ich habe das Abitur/die Fachhochschulreife auf dem 2. Bildungsweg erworben	29	0,2	120	0,4
Ich habe eine betriebliche Ausbildung, einen Berufsfachschulabschluss, eine sonstige schulische Berufsausbildung	164	0,9	483	1,7
<b>Hohes Bildungsniveau (ISCED 5-8)</b>	<b>12</b>	<b>0,1</b>	<b>60</b>	<b>0,2</b>
Ich besitze einen (Fach-)Hochschulabschluss / eine Promotion.	12	0,1	57	0,2
Ich besitze einen Meisterbrief oder ein gleichwertiges Zertifikat.	0	0,0	3	0,0
<b>Gesamtzahl der Eintritte</b>	<b>17.405</b>		<b>28.750</b>	

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Darstellung.

Vergleicht man das Bildungsniveau von männlichen und weiblichen Teilnehmenden, so zeigt sich in Bezug auf beide Förderschwerpunkte, dass die Frauen durchschnittlich besser gebildet sind als die Männer: Männliche Teilnehmende haben zum Eintrittszeitpunkt häufiger keinen Schulabschluss (PACE: + 3,5 Prozentpunkte; JWS: + 4,8 Prozentpunkte) und lediglich vier Grundschuljahre absolviert (PACE: + 5,5 Prozentpunkte; JWS: + 4,1 Prozentpunkte), während Frauen häufiger über einen Hauptschulabschluss (PACE: + 3,2 Prozentpunkte; JWS: + 3,8 Prozentpunkte) oder einen Realschulabschluss (PACE: +5,7 Prozentpunkte; JWS: + 4,8 Prozentpunkte) verfügen.

Ein Vergleich von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zeigt, dass Menschen ohne Migrationshintergrund erwartungsgemäß ein höheres Bildungsniveau aufweisen: Sie verfügen häufiger über einen Hauptschulabschluss (PACE: + 8,0 Prozentpunkte; JWS: + 14,7 Prozentpunkte) und einen Realschulabschluss (PACE: 3,8 Prozentpunkte; JWS: + 3,9 Prozentpunkte), während Menschen mit Migrationshintergrund häufiger keinen Schulabschluss (PACE: + 2,9 Prozentpunkte; JWS: + 9,7 Prozentpunkte) nachweisen können und lediglich vier Grundschuljahre absolviert haben (PACE: + 6,5 Prozentpunkte;

JWS: 6,6 Prozentpunkte). Der Befund, dass der Anteil derer, die bei Eintritt keinen Schulabschluss haben, bei Menschen mit Migrationshintergrund höher als bei solchen ohne Migrationshintergrund ist, könnte auch damit zusammenhängen, dass bei Zugewanderten bzw. Flüchtlingen die im Herkunftsland erworbenen schulischen Abschlüsse in Deutschland nicht anerkannt werden.

### *Integrationshemmnisse der Teilnehmenden*

Sowohl die Teilnehmenden von PACE als auch die Teilnehmenden von Jugendwerkstätten werden in allen drei Fallstudien als Personen mit besonderem Förderbedarf bzw. meist multiplen Problemlagen beschrieben. Im Rahmen von PACE würden zudem Personen in akuten Krisensituationen beraten (Fallstudieninterviews). Insgesamt habe der Unterstützungsbedarf der Jugendlichen in beiden Förderschwerpunkten nach Fallstudienkenntnissen in den letzten Jahren zugenommen. Dies habe zur Folge, dass sich der sozialpädagogische Arbeitsanteil bei den PACE-Mitarbeiter\*innen vergrößert habe und die Anforderungen in den Jugendwerkstätten während des Projekts an die Jugendlichen reduziert worden seien (Fallstudieninterviews). Dies wird teilweise auf die gute Arbeitsmarktsituation im Zeitraum der aktuellen Förderperiode zurückgeführt (vgl. hierzu Kapitel 3). Die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes habe nach Einschätzung der Akteur\*innen dazu geführt, dass Jugendliche mit geringerem Unterstützungsbedarf Beschäftigungsverhältnisse aufnehmen konnten und daher zu geringeren Anteilen in die Angebote der Jugendwerkstätten und PACE eingemündet seien.

Wie sich aus den Ausführungen weiter oben ergibt, verfügt die Mehrheit der Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE über ein *geringes Bildungsniveau*. Entsprechend führen die befragten Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE sehr häufig Defizite im Bildungsbereich als Hinderungsgrund für das Erreichen eigener beruflicher Ziele an: Über die Hälfte der befragten Teilnehmenden an Angeboten der Jugendwerkstätten (56 %) und mehr als zwei Fünftel (42 %) der PACE-Teilnehmenden geht davon aus, dass eine *fehlende Ausbildung* der Grund für nicht erreichte Ziele ist. Diese wird somit am häufigsten als Hinderungsgrund angeführt. *Schlechte Schulnoten* sind für jeweils ca. 30 % der Befragten ein relevantes Integrationshemmnis. Weitere 34 % (Jugendwerkstätten) bzw. 19 % (PACE) der Teilnehmenden sind der Meinung, dass ein *fehlender Schulabschluss* dem Erreichen ihrer beruflichen Ziele im Wege stehe.

Am zweithäufigsten als Hemmnis für das Erreichen beruflicher Ziele genannt werden von jeweils etwa 40 % der Befragten unter den Jugendwerkstätten-Teilnehmenden und den PACE-Teilnehmenden *persönliche oder familiäre Probleme*. Frauen nennen persönliche und familiäre Probleme dabei deutlich häufiger (JWS: + 9 Prozentpunkte; PACE: + 6 Prozentpunkte) als Männer. Zudem geben Menschen ohne Migrationshintergrund dies deutlich häufiger (JWS: + 15 Prozentpunkte; PACE: + 9 Prozentpunkte) als Integrationshemmnis im Vergleich zu Personen mit Migrationshintergrund an. Persönliche Probleme können beispielsweise finanzielle Schwierigkeiten oder Abhängigkeit von Alkohol bzw. Drogen sein. In

den Fallstudien wurde in Bezug auf beide Förderschwerpunkte darüber hinaus auf die teils schwierigen familiären Verhältnisse der Teilnehmenden hingewiesen. Die Teilnehmenden erführen oft keine Unterstützung durch das Elternhaus oder erlebten Gewalt in ihren Familien (Fallstudieninterviews). Nicht selten seien die Eltern laut einer interviewten Projektleitung von PACE selbst psychisch erkrankt oder finanziell überschuldet. Einige der Teilnehmenden kämen zudem aus Familien, die dauerhaft abhängig von Transferleistungen seien (Fallstudieninterviews).

37 % unter den befragten PACE-Teilnehmenden und 30 % unter den Teilnehmenden an Angeboten der Jugendwerkstätten sehen *Berufsfindungsschwierigkeiten* als einen Grund dafür an, dass sie ihre beruflichen Ziele bislang nicht verwirklichen konnten. Auch in den Fallstudien wurde von den Teilnehmenden selbst, aber auch seitens des Projektpersonals darauf hingewiesen, dass die Teilnehmenden der Jugendwerkstätten diesbezüglich Beratungsbedarf bzw. unrealistische berufliche Vorstellungen hätten.

Die Teilnehmenden der Jugendwerkstätten wiesen zudem in der Regel *keine oder nur sehr wenig Berufserfahrung* auf. Es gebe einige, die nur sporadisch gearbeitet hätten und seit Verlassen der Schule direkt in den ALG-II-Bezug eingemündet seien. Dabei wechseln sich nicht selten Phasen des Leistungsbezugs und Teilnahmen an Maßnahmen mit kurzen Beschäftigungszeiten ab (Fallstudieninterviews).

Entsprechend der geringen Berufserfahrung wird insbesondere bei den Jugendwerkstätten auf *Defizite in Bezug auf Schlüsselqualifikationen* der Jugendlichen hingewiesen. So seien die Jugendlichen nach Fallstudienenerkenntnissen häufig nicht zuverlässig, pünktlich, kommunikations- und kritikfähig. Diese Schlüsselkompetenzen würden daher verstärkt in der Jugendwerkstatt eingeübt. Aber auch bei den PACE achte das Projektpersonal darauf, dass z. B. die Teilnehmenden pünktlich zu Besprechungsterminen erschienen (Fallstudieninterviews).

In den Fallstudieninterviews mit Projekten zu beiden Förderschwerpunkten wurde auf die Problematik *obdachloser Teilnehmender* hingewiesen. Den Monitoringdaten lässt sich entnehmen, dass Wohnungslose sich zu 5,1 % (PACE) bzw. zu 3,9 % (Jugendwerkstätten) unter den Teilnehmenden befinden.<sup>90</sup> Hier sei die Unterstützungsmöglichkeit sehr begrenzt: Zwar könne das PACE helfen, eine Wohnung zu suchen, jedoch sei es schwierig, für das Klientel, das PACE betreue, tatsächlich einen Mietvertrag zu erhalten. Auch die Plätze in Wohngruppen für obdachlose Jugendliche stünden nach Fallstudienenerkenntnissen nur in begrenztem Umfang zur Verfügung. Wenn eine dauerhafte Wohnmöglichkeit fehle, gestalten sich der Beratungsprozess und die kontinuierliche Zusammenarbeit mit den jungen Menschen sehr schwierig (Fallstudieninterview).

---

<sup>90</sup> Da es sich hierbei um freiwillige Angaben handelt, sind die genannten Werte als Untergrenzen zu interpretieren.

Menschen mit Migrationshintergrund bzw. Geflüchtete hätten nach Auskunft einiger Interviewpersonen zudem teilweise (noch) *keine ausreichenden Sprachkenntnisse*. Von den befragten Teilnehmenden geben 16 % (Jugendwerkstätten) bzw. 11 % (PACE) an, dass unzureichende Deutschkenntnisse einen Hinderungsgrund für das Erreichen beruflicher Ziele darstellen. In der Regel sei ein gewisses Niveau an Deutschkenntnissen nach Einschätzung einer interviewten Jobcentervertretung jedoch Voraussetzung zur Teilnahme an der Jugendwerkstatt, gerade wenn es um den Umgang mit Maschinen gehe. Die Jugendwerkstatt habe nach Interviewangaben eigentlich kaum Möglichkeiten, eine angemessene Betreuung zu gewährleisten, aber wenn das Jobcenter keine anderen Möglichkeiten habe, keine Aufnahmemöglichkeit für die Integrationskurse und die Schule überfüllt, offiziell keine Schulpflicht mehr bestehe, dann nehme die Jugendwerkstatt auch solche Jugendlichen auf.

Geflüchtete hätten zudem *Unterstützungsbedarf bei Alltagsangelegenheiten oder bei Fragen im Umgang mit Ämtern und Behörden sowie Probleme hinsichtlich der Einordnung des Ausbildungssystems in Deutschland*. Da es in den Herkunftsländern vieler Geflüchteter in der Regel als Ausbildungsmöglichkeit nur das Studium als Alternative zum „training on the job“ gebe, sei ihnen das duale Ausbildungssystem – mit betrieblichen und schulischen Anteilen – nicht vertraut. Zudem scheinen in den Herkunftsländern bestimmte Handwerksberufe weniger spezialisiert zu sein als dies in Deutschland der Fall ist (Fallstudieninterviews). Zudem stünden sie unter enormem finanziellem Druck, da sie ihre Familien in den Herkunftsländern finanziell unterstützen müssten. Schließlich litten einige Geflüchtete nach Fallstudienkenntnissen unter *posttraumatischen Belastungsstörungen* durch ihre Fluchterfahrungen.

Unter *gesundheitlichen Problemen*, die sie an der Umsetzung ihrer beruflichen Ziele hindern, leiden nach eigener Angabe mehr als ein Viertel der befragten Teilnehmenden an Jugendwerkstätten- (27 %) und mehr als ein Fünftel der PACE-Teilnehmenden (22 %). Gesundheitliche Probleme werden dabei von weiblichen Befragten im Vergleich zu Männern häufiger (JWS: + 4 Prozentpunkte; PACE: + 7 Prozentpunkte) angegeben. Diesbezüglich wurde in den Fallstudien angemerkt, dass der Anteil von Jugendlichen mit psychischen Problemen zugenommen habe. An einem PACE-Standort werden sie sogar als Schwerpunktzielgruppe beschrieben. Ein Problem stelle nach Einschätzung einiger Interviewpersonen diesbezüglich die unzureichende Versorgung mit Therapieangeboten im psychiatrischen und psychotherapeutischen Bereich dar. Selbst wenn die PACE-Mitarbeiter\*innen sich diesbezüglich engagierten, sei eine zeitnahe Versorgung häufig nicht möglich, sodass die Jugendlichen mehrere Monate auf Unterstützung warten müssten (Fallstudieninterview).

Jeweils ca. mehr als ein Fünftel (22 %) der Befragten gibt zudem an, dass sie sich selbst *mehr um einen Job hätten bemühen müssen*, was auf Motivationsdefizite hindeutet. Auch in den Fallstudien wird darauf verwiesen, dass die Teilnehmenden teilweise keine Motivation zur Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung hätten, da sie sich mittlerweile mit dem Leistungsbezug arrangiert hätten.

Vorurteile von Arbeitgeber\*innen geben hingegen nur weniger als ein Zehntel (JWS: 9 %; PACE: 9 %) der Befragten beider Förderschwerpunkte als Integrationshemmnis an. Erwartungsgemäß stellt dies unter Menschen mit Migrationshintergrund ein häufigeres Problem dar (PACE: + 12 Prozentpunkte). Auch Probleme bei der Kinderbetreuung sind nur für eine Minderheit der Teilnehmenden (JWS: 7 %; PACE: 4 %) ein Hinderungsgrund. Bei geschlechtsspezifischer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass Frauen deutlich häufiger davon betroffen sind (Jugendwerkstätten: + 9 Prozentpunkte; PACE: + 5 Prozentpunkte) als Männer.

**Tabelle 37: Integrationshemmnisse der befragten Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE**

<i>Integrationshemmnis</i>	<i>Jugendwerkstätten</i>	<i>PACE</i>
	<i>Anteil in %</i>	<i>Anteil in %</i>
Fehlende Ausbildung	56	42
Persönliche oder familiäre Probleme	40	40
Berufsfindungsschwierigkeiten	30	40
Schlechte Schulnoten	30	30
Fehlender Schulabschluss	19	34
Schlechte Leistung bei Bewerbungen	29	28
Gesundheitliche Probleme	27	22
Zu geringe Eigenbemühungen	22	22
Nicht ausreichende Deutschkenntnisse	16	11
Vorurteile von Arbeitgeber*innen	9	9
Probleme bei der Kinderbetreuung	7	4

Quelle: ISG 2021: Teilnehmendenbefragung 2019/2020. n= 303 (PACE), n= 456 (Jugendwerkstätten).

Mehrfachantworten möglich; Eigene Darstellung.

Insgesamt zeigt die Analyse der empirischen Erhebungen sowie der Monitoringdaten, dass die Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE multiple Integrationshemmnisse und somit Hilfebedarfe in sehr unterschiedlichen Bereichen haben. Die vorliegenden empirischen Befunde – der höhere Anteil an (Langzeit-)Arbeitslosen, Personen ohne Schulabschluss und Geflüchteten – deuten darauf hin, dass die Teilnehmenden von Jugendwerkstätten durchschnittlich mehr Vermittlungshemmnisse haben als die Teilnehmenden von PACE. Auch die von den Trägern selbst vorgenommene Einstufung der Teilnehmenden hinsichtlich ihres Unterstützungsbedarfs sowie Aussagen aus Fallstudieninterviews sprechen dafür, dass die Teilnehmenden der Jugendwerkstätten bei Eintritt im Mittel mehr Vermittlungshemmnisse haben als die Teilnehmenden von PACE.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Die Monitoringdaten zeigen, dass für die Teilnehmenden der Jugendwerkstätten bei Eintritt zu 88,7 % ein weitreichender bzw. ausgeprägter Unterstützungsbedarf attestiert wird, während bei PACE nur 74,1 % in diese Kategorien fallen.

**Tabelle 38: Unterstützungsbedarf der Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE bei Eintritt in das Projekt**

<i>Unterstützungsbedarf</i>	<i>Eintritte in Jugendwerkstätten</i>	<i>Eintritte in PACE</i>
	<i>Anteile in %</i>	<i>Anteile in %</i>
• <b>Stufe 1: Weitreichender Unterstützungsbedarf</b>	47	28
• <b>Stufe 2: Ausgeprägter Unterstützungsbedarf</b>	42	46
• <b>Stufe 3: Geringer Unterstützungsbedarf, nicht in Arbeit oder Ausbildung</b>	10	20
• <b>Stufe 4: Geringer Unterstützungsbedarf, in Arbeit oder Ausbildung</b>	1	6
• <b>Stufe 5: Kein Unterstützungsbedarf, in Arbeit oder Ausbildung</b>	0	0
<b>Gesamt</b>	100	100

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); bei den Auswertungen wurden alle bis zum 30.09.2020 eingetretenen Teilnehmenden berücksichtigt (Jugendwerkstätten: n= 17.405; PACE: n= 28.750).

#### Zugang zum Projekt

Die Zugangswege in das Projekt unterscheiden sich zwischen den beiden Förderschwerpunkten. Die Teilnehmenden der Jugendwerkstätten werden nach Fallstudienkenntnissen größtenteils über das Jobcenter zugewiesen. Die Träger müssen laut Förderrichtlinie 16 Plätze für Jugendliche vorhalten, die ihre Schulpflicht i. d. R. bereits erfüllt haben (vgl. MS 2015: 5). Andere Plätze würden durch Schüler\*innen von Berufsbildenden Schulen besetzt, die ihre Schulpflicht in der Jugendwerkstatt ableisten könnten (Fallstudieninterviews). Weitere Institutionen, die den Jugendwerkstätten Teilnehmende zuwiesen, seien andere öffentliche Stellen, wie z.B. in ein einem Fall das lokale Jugendbüro oder kooperierende Beratungseinrichtungen (Fallstudieninterview).

Von Seiten der Jugendwerkstätten-Projekte gebe keine Mindestanforderung für die Projektteilnahme. Lediglich in manchen Werkstattbereichen sei es nötig, dass die Teilnehmenden Arbeitsanweisungen in deutscher Sprache verstehen könnten, da die Arbeit an den Maschinen ansonsten zu gefährlich sei (Fallstudieninterview). Da die Vorauswahl der Teilnehmenden durch das Jobcenter erfolge, würden die Mitarbeiter\*innen dort die Mindestanforderungen für die Teilnahme an der Jugendwerkstatt definieren. Es würden ihnen nur solche Jugendliche zugewiesen, die eine bestimmte Eigenmotivation mitbrächten, sich aktiv verändern wollten bzw. bei denen der Plan sei, dass sie die Hilfe der Jugendwerkstatt annehmen würden. Wenn jemand in den vergangenen Jahren also beim Jobcenter bereits viele

Hilfemaßnahmen abgelehnt habe, würden sie nach Auskunft einer interviewten Projektleitung diese Person nicht der Jugendwerkstatt zuweisen. Aus Sicht einer Jobcenterfachkraft könnten theoretisch auch mehr Jugendliche in die Jugendwerkstätten vermittelt werden. Allerdings sei hierfür eine entsprechende Motivation zur Teilnahme erforderlich. Mitunter komme es vor, dass Zuweisungen zwar erfolgten, Jugendliche ihre Plätze aber bei der Jugendwerkstatt nicht anträten.

Auch in den PACE-Projekten werden einige Teilnehmende über die Jobcenter gewonnen. An einem Fallstudienort wurde berichtet, dass die Mitarbeiter\*innen des Projekts mit dem Bereich U25 im Jobcenter engen Kontakt pflegten, damit die Integrationsfachkräfte den betreffenden Jugendlichen Flyer von PACE mitgeben können und diese über das Angebot informierten. Das Jobcenter verweise Jugendliche an PACE, wenn diese sehr viele Probleme hätten und diese durch die Angebote des Jobcenters nicht gelöst werden können, kein Vertrauensverhältnis zwischen den jungen Menschen und den Jobcentermitarbeiter\*innen aufgebaut werden kann oder eine starre Maßnahme wie die Jugendwerkstatt aufgrund der individuellen Lebenssituation nicht das Richtige sei. Auch wenn es eine schwierige Situation bei den Klient\*innen zuhause gebe oder es sich um schulverweigernde junge Menschen handele, würden die Jobcentermitarbeiter\*innen an PACE weiterverweisen (Fallstudieninterview). Über das Jobcenter hinaus gibt es bei den PACE-Projekten jedoch noch vielfältige weitere Zugangswege.

Viele Institutionen – darunter beispielsweise die Volkshochschule, die Jugendgerichtshilfe oder anderen soziale Einrichtungen - verwiesen junge Menschen in die Projekte, und oft erfolge der Zugang zu PACE nach Fallstudienkenntnissen auch über Bekannte im Rahmen einer „Mund-zu-Mund-Propaganda“. Auch Mitarbeiter\*innen des Jugendmigrationsdienstes (JMD) verwiesen ihre Klient\*innen nach eigener Aussage zur beruflichen Orientierung an PACE, da viele von ihnen noch keine Vorstellungen von der weiteren Berufswegeplanung hätten. An einem Fallstudienort war zudem ein Träger des Projekts bekannt als Anlaufstelle für Personen, die Unterstützung benötigten, sodass viele von sich aus den Weg zu PACE finden. Darüber hinaus würden sie über die Schulsozialarbeiter\*innen der Schulen über Schüler\*innen, die ihre Hilfe benötigten, informiert (Fallstudieninterviews). Außerdem sind die PACE nach Fallstudienkenntnissen teilweise selbst bei der Rekrutierung aktiv, indem sie sich beispielsweise bei Jobmessen oder bei Schulen (Förderschulen und berufsbildende Schulen) präsentierten, um die Zielgruppe „von morgen“ über ihr Angebot zu informieren. Durch die Änderung der Richtlinie und die in der aktuellen Förderperiode im Vergleich zum vorangegangenen Förderzeitraum reduzierten ESF-Mittelvolumen hätten PACE-Mitarbeiter\*innen jedoch nicht mehr so präsent viel wie zuvor in Schulen sein können. Dies habe nach Auskunft des interviewten Projektpersonals an einem PACE-Standort in der Vergangenheit den Vorteil gehabt, dass viele der Teilnehmenden von über die Informationsveranstaltungen in Schulen in das PACE-Büro zu Beratung gelotst werden konnten. Wenn PACE frühzeitig zu den Schüler\*innen Kontakt aufnehmen könne, bestünde die Möglichkeit, im Be-

darfsfall eine kontinuierliche Unterstützung zu gewährleisten, die bis zum 27. Lebensjahr aufrechterhalten werden kann (Fallstudieninterview). Die nun geringere Präsenz an den Schulen habe somit zur Konsequenz, dass die Arbeit von PACE insgesamt weniger präventiv wirke und häufig erst dann ansetzen könne, wenn Probleme bereits sichtbar sind. In der Förderperiode 2007-2013 sei ein weiterer Zugangsweg die von PACE ausgerichteten Gruppenangebote gewesen. Dadurch, dass diese aktuell jedoch nicht mehr in dem Ausmaß angeboten werden könnten, sei es nach Einschätzung des interviewten Projektpersonals schwieriger geworden, sozial isolierte junge Menschen anzusprechen, auf die Angebote aufmerksam zu machen und für eine Inanspruchnahme bei Bedarf zu motivieren.

In Bezug auf Förderkonkurrenzen, die ein mögliches Zugangshemmnis für die Teilnahme an Jugendwerkstätten und PACE darstellen kann, liegen unterschiedliche Aussagen aus den Fallstudieninterviews vor. Eine direkte Konkurrenz von Jugendwerkstätten mit anderen Maßnahmen wurde nur an einem Fallstudienort geäußert. Dort wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund des Rückgangs der Jugendarbeitslosigkeit (vgl. hierzu Kapitel 3) die Träger einen deutlichen Teilnehmendenverlust hinnehmen mussten und daher um Teilnehmende konkurrierten. An den beiden anderen Fallstudienorten wurde darauf hingewiesen, dass es zwar einige Maßnahmen bzw. Förderangebote zur Auswahl gebe, an denen die Jugendlichen theoretisch teilnehmenden könnten, diese jedoch in ihrer Ausgestaltung nicht vergleichbar seien und somit laut Projektmitarbeiter\*innen und Jobcentervertreter\*innen keine direkte Konkurrenz zu den Jugendwerkstätten darstellten. Denn die anderen Angebote seien nach Einschätzung des interviewten Projektpersonals weder so niederschwellig wie die Jugendwerkstätten, noch böten sie einen ganzheitlichen Ansatz. Bei den genannten alternativen Angeboten handele es sich um Maßnahmen zur Tagesstrukturierung oder Berufsvorbereitungsmaßnahmen, die eine gewisse Stabilität der Jugendlichen voraussetzten (Fallstudieninterviews). Zudem könnten die Jugendlichen nach Auskunft einer interviewten Jobcentervertretung theoretisch an allen Maßnahmen des Jobcenters teilnehmen, diese seien jedoch meist für die über 25-jährigen vorgesehen. In diesen würden die Teilnehmenden jedoch aufgrund eines höheren Betreuungsschlüssels nicht so intensiv betreut werden. Zudem wiesen diese Maßnahmen nach Einschätzung einer interviewten Jobcentervertretung häufig einen schulischen Charakter auf, aufgrund dessen sich die Jugendlichen, die meist negative schulische Erfahrungen gesammelt hätten, dort nicht wohl fühlten bzw. dadurch auch Schwierigkeiten hätten, die Maßnahmeziele zu erreichen. Eine durchaus als attraktiv von jungen Menschen eingeschätzte Alternative wäre die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit, bei der Ansprüche auf eine Mehraufwandsentschädigung bestünden (Fallstudieninterview). Weiterhin gebe es sogenannte „Werkakademien“, in denen es jedoch bereits gezielt um die Arbeitssuche gehe. Daher würden eher Jugendliche, die die Jugendwerkstatt abgeschlossen hätten und somit bereits "gefestigt" seien, in eine Werkakademie verwiesen (Fallstudieninterview). Für junge Geflüchtete gebe es nach Fallstudienkenntnissen hingegen ein spezifisches Förderangebot der Arbeitsagenturen und Jobcenter, das ihnen vorrangig Orientierung im deutschen Ausbildungssystem vermitteln soll und darüber hinaus mit dem Erwerb

berufsbezogener Sprachkenntnisse, Bewerbungstraining sowie sozialpädagogischer Begleitung verknüpft werden kann (Perjuf)<sup>92</sup>.

Eine direkte Konkurrenz durch andere Angebote wird von den interviewten Akteur\*innen auch bei PACE nicht gesehen. PACE sei das einzige Angebot, das Jugendlichen breite Unterstützungsmöglichkeiten gebe, niedrigschwellig sei und von Jugendlichen in Anspruch genommen werden könne, die nicht beim Jobcenter gemeldet seien. Es weise daher nach Einschätzung von Interviewpersonen an allen Fallstudienorten mehrere Alleinstellungsmerkmale auf. Die Schule könne für die Zielgruppe der Schüler\*innen solch eine Betreuung nicht leisten. Zudem sei PACE eines der wenigen Hilfesysteme für junge Menschen über 18 Jahre (Fallstudieninterview). Außerdem sei das Angebot von PACE nach Einschätzung eines interviewten externen Akteurs insofern nachhaltig, als es nicht nur punktuell genutzt werde, sondern den Teilnehmenden kontinuierlich zur Verfügung stehe. An einem Fallstudienstandort gebe es zwar ein Projekt der aufsuchenden Jugendarbeit für Jugendliche mit Vermittlungshemmnissen, die vom Jobcenter nicht erreicht werden könnten, so dass eine ähnliche Teilzielgruppe anvisiert werde, allerdings bestehe eine Kooperation mit dem örtlichen PACE-Projekt, so dass vor Ort eine Abgrenzung von Teilnehmenden erfolgen kann (Fallstudieninterviews). Das Angebot der Agentur für Arbeit und des Jobcenters stellt nach Meinung einer PACE-Mitarbeiter\*innen keine Konkurrenz zu PACE dar, da sie bei PACE keinen Druck in Bezug auf die Erfüllung von Vermittlungszahlen etc. hätten und somit bessere Arbeit leisten könnten. Zudem würden sie den Teilnehmenden helfen, Bewerbungen zu schreiben, während die Teilnehmenden der Ansicht des interviewten Projektpersonals von PACE zufolge von der Agentur für Arbeit praktisch nur Stellenangebote erhielten. An einem Fallstudienort wurde berichtet, dass sich die verschiedenen Förderungen von Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene gut zu einem differenzierten Gesamtangebot ergänzten, was zur Folge habe, dass es vor Ort keine Angebote gebe, die PACE ähnelten.

Synergien ergäben sich bei der Zusammenarbeit von PACE mit dem JMD, mit deren Mitarbeitenden das Projektpersonal von PACE sich teilweise die Betreuung der Teilnehmenden teile und sich je nach Fachbereich um die relevanten Fragen kümmere: So biete PACE Unterstützung bei Bewerbungen, der JMD bei aufenthaltsrechtlichen Fragen (Fallstudieninterviews). Auch mit einer lokalen Kreishandwerkerschaft ergäben sich Synergieeffekte bezüglich der Vermittlung von Praktikumsplätzen für die PACE-Teilnehmenden. Wenn PACE handwerklich interessierte Teilnehmende hätte, würde die Kreishandwerkerschaft nach Auskunft einer interviewten Projektleitung die Akquise der Plätze übernehmen. Darüber hinaus würden mit den zuständigen Arbeitsvermittler\*innen und Fallmanager\*innen Anschlussangebote für die Teilnehmenden von PACE besprochen (Fallstudieninterview). Schließlich

---

<sup>92</sup> Vgl. [https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok\\_ba014365.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba014365.pdf) [zuletzt aufgerufen am 10.03.2021].

wurde sowohl von strategischer als auch operativer Seite auf ein Ineinandergreifen der beiden Förderschwerpunkte verwiesen: es würden häufig Jugendliche von PACE an die Jugendwerkstätten vermittelt.

### **6.2.2 Verbesserung der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit**

Nach der Bestimmung der Zielgruppe werden im Folgenden die Ergebnisdimensionen dieses Wirkkanals beschrieben. Die Verbesserung der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit ist eine wichtige Ergebnisdimension des Wirkkanals zur präventiven Armutsreduzierung (vgl. Kapitel 4). Diese soll unter anderem über die Bewältigung des Lebensalltags und die Schaffung von Alltagsstrukturen, die soziale Stabilisierung, eine verbesserte Berufsorientierung sowie einen verbesserten Zugang der Teilnehmenden zu Qualifizierungsangeboten erreicht werden. Die Verbesserung der Ausbildungsreife ist insofern relevant, als in der fehlenden Ausbildungsreife vieler Jugendlicher ein Großteil der im Rahmen einer Befragung der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) kontaktierten Unternehmen das aktuell größte Hemmnis für die Aufnahme einer Ausbildung sieht (vgl. DIHK 2018: 20). Neben den schulischen Leistungen der Bewerber\*innen werden insbesondere Defizite bei den Sozialkompetenzen gesehen. Mehr als die Hälfte der befragten Unternehmen bemängelt darüber hinaus Leistungsbereitschaft, Motivation, Belastbarkeit sowie Disziplin der Jugendlichen (vgl. ebd.). Zudem führt fast die Hälfte der in der jüngsten Umfrage befragten Betriebe an, dass sie sich Auszubildende mit realistischeren Berufsvorstellungen wünschten (vgl. DIHK 2019: 12). Zur Beurteilung der Verbesserung von Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit liegen im Rahmen der Studie zur PA 8 Erkenntnisse aus den Monitoringdaten, der Teilnehmendenbefragung sowie aus den drei regionalen Fallstudien vor.

Für die Programme Jugendwerkstätten und PACE ist im Multifondsprogramm der Indikator „Teilnehmende unter 25-Jährige mit Förderplan, für die beim Maßnahmeaustritt eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit festgestellt wird“ definiert, mit dem im SZ 22 die Veränderung beim individuellen Unterstützungsbedarf im Zusammenhang mit einer Projektteilnahme abgebildet wird. Die Feststellung des jeweiligen Unterstützungsbedarfs obliegt dabei dem Projektpersonal selbst.<sup>93</sup> Aufbauend auf dieser Einstufung wird ein Abgleich des Status zu Projekteintritt und -austritt vorgenommen, aus dem sich ergibt, dass der Unterstützungsbedarf in den Jugendwerkstätten-Projekten bei 47,6 % der Teilnehmenden und in PACE-Projekten sogar bei 62,9 % der Teilnehmenden reduziert werden konnte.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Dabei müssen sie die Teilnehmenden einer der folgenden fünf Stufen zuordnen: Stufe 1: weitreichender Unterstützungsbedarf; Stufe 2: ausgeprägter Unterstützungsbedarf; Stufe 3: geringer Unterstützungsbedarf, nicht in Arbeit oder Ausbildung; Stufe 4: geringer Unterstützungsbedarf, in Arbeit oder Ausbildung; Stufe 5: kein Unterstützungsbedarf, in Arbeit oder Ausbildung.

<sup>94</sup> Für die Berechnung der Entwicklung des Unterstützungsbedarfs wurde der programmspezifische Indikator EI 22 genutzt. Anders als bei der Berechnung der Zielwerte (vgl. Kapitel 5), wurden hier als Basis nur solche Teilnehmenden berücksichtigt, die bereits aus dem Programm ausgetreten waren, da nur für diese der Nachweis über eine Veränderung des Unterstützungsbedarfsvorliegen kann.

Während der im OP ausgewiesene Indikator Rückschlüsse allgemeiner Art hinsichtlich der Entwicklung des Unterstützungsbedarfs der Teilnehmenden im Laufe der Projektteilnahme zulässt, können Veränderungen im Verlauf der Projektteilnahme in wesentlich differenzierterer Art auf Basis der durchgeführten standardisierten Eintritts- und Austrittsbefragungen gewonnen werden. Dabei wird die grobe Einstufung im Monitoring durch die Selbsteinstufung der Teilnehmenden in Bezug auf verschiedene Dimensionen der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit im Rahmen der Teilnehmendenbefragungen ergänzt (zur Methodik der Teilnehmendenbefragungen vgl. Kapitel 2).

Die Auswertung der Teilnehmendenbefragungen in beiden Förderschwerpunkten zeigen positive Entwicklungen in Bezug auf die Ausbildungsreife und der Beschäftigungsfähigkeit, welche die oben angegebenen allgemeinen Ergebnisse der Monitoringauswertungen zu Veränderungen im Unterstützungsbedarf von Teilnehmenden in differenzierter Form bestätigen.

### *Beschäftigungsfähigkeit*

Bei den befragten Teilnehmenden der Jugendwerkstätten sind in jeder der sechs abgefragten Merkmalsdimensionen zur Beschäftigungsfähigkeit im statistischen Sinne signifikant positive Veränderungen bei mindestens einem Merkmal zu beobachten. Auch die Beschäftigungsfähigkeit der befragten Teilnehmenden von PACE hat sich den Ergebnissen der standardisierten Befragung zufolge bei allen bis auf vier der abgefragten Merkmale signifikant positiv entwickelt. Somit werden – bezogen auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden – sogar noch etwas bessere Ergebnisse erzielt als bei den Befragten der Jugendwerkstätten.

So zeigen die Ergebnisse, dass sowohl die befragten Teilnehmenden von Jugendwerkstätten als auch von PACE zum zweiten Befragungszeitpunkt verstärkt nach einer *Arbeit bzw. einem Ausbildungsplatz suchten*. Weiterhin verbesserte sich bei den Befragten beider Förderschwerpunkte die *intrinsische Motivation* signifikant – bei den befragten Teilnehmenden von PACE darüber hinaus auch die *extrinsische Motivation* (vgl. Tabelle 39 und Tabelle 40). Diesbezüglich wird auch seitens einer Jobcentervertretung auf die verstärkte Motivation der Teilnehmenden durch die Jugendwerkstätten hingewiesen. Diese entstehe z. B. dadurch, dass sich die jungen Menschen an anderen Teilnehmenden ein Beispiel nähmen, wenn diese einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz erlangten. Von einer an PACE teilnehmenden Person wurde im Interview beispielhaft angemerkt, dass sie von der Beratungsfachkraft dazu motiviert und darin bestärkt worden sei, den Schulbesuch fortzusetzen, um die 11. Klasse zu absolvieren. Der Zuspruch der Beratungsfachkraft habe ihr den nötigen Mut zum Durchhalten gegeben. Zudem gab deutlich mehr als die Hälfte (58,4 %) der befragten PACE-Teilnehmenden an, dass die Motivation zur Aufnahme einer Ausbildung oder Arbeit während der Projektteilnahme gestiegen sei.

Hinsichtlich der abgefragten Merkmale zur *Konzessionsbereitschaft* zeigen sich zwischen den beiden Förderungen unterschiedliche Ergebnisse: Während die befragten Teilnehmenden der Jugendwerkstätten signifikant häufiger für einen Arbeitsplatz umziehen würden, zeigt sich bei den PACE Teilnehmenden diesbezüglich kein signifikanter Effekt. Die Konzessionsbereitschaft in Bezug auf das erzielte Gehalt nimmt bei den befragten PACE-Teilnehmenden im Projektverlauf sogar signifikant ab. Auch bei Jugendwerkstätten zeigt sich diesbezüglich eine negative Tendenz, ohne jedoch signifikant zu sein (vgl. Tabelle 39 und Tabelle 40). Möglicherweise könnte diese Entwicklung mit einem höheren Selbstwertgefühl der Teilnehmenden zu tun haben – allerdings sind die Teilnehmenden bei geringerer Konzessionsbereitschaft auch schlechter vermittelbar.

Das *Selbstbild der Befragten in Bezug auf ihre eigenen Fähigkeiten* hat sich bei Teilnehmenden beider Förderschwerpunkte verbessert: Sie geben jeweils vermehrt an, dass ihnen das Lesen bzw. Schreiben langer Texte sowie E-Mails leichtfalle bzw. keine Probleme bereite. Bei den befragten PACE-Teilnehmenden zeigt sich zudem ein positiver Effekt bezüglich der Lernbereitschaft (vgl. Tabelle 39 und Tabelle 40). Die Verbesserung bezüglich des Lesens und Schreibens kann bei den Jugendwerkstätten-Teilnehmenden auf den – an den Fallstudienorten am Vormittag stattfindenden – Unterricht in den Grundfächern zurückgeführt werden (Fallstudieninterviews). In der Befragung gab mehr als die Hälfte (55,7 %) der befragten Jugendwerkstätten-Teilnehmenden zudem an, insgesamt mehr Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten entwickelt zu haben.

Auch die *sozialen Rahmenbedingungen* haben sich den Auswertungen der standardisierten Befragungen zufolge bei den Befragten beider Förderschwerpunkte verbessert – bei Jugendwerkstätten in Bezug auf drei, bei PACE bei vier der abgefragten fünf Merkmale. Teilnehmende beider Maßnahmen treffen sich zum zweiten Befragungszeitpunkt häufiger mit Freund\*innen und Bekannten, haben vermehrt verlässliche Freunde und weniger familiäre Konflikte. Die befragten PACE-Teilnehmenden geben zudem an, mehr Unterstützung von ihrem sozialen Umfeld erhalten zu haben (vgl. Tabelle 39 und Tabelle 40). Diese Ergebnisse sind darauf zurückzuführen, dass sich einem Fünftel (20,6 %) der befragten PACE-Teilnehmenden zufolge deren Beziehung zu Freund\*innen bzw. Familie durch die Projektteilnahme verbessert habe. In einer Fallstudie wurde diesbezüglich beispielhaft berichtet, dass die PACE-Berater\*innen den Teilnehmenden zeigten, wie sie soziale Kontakte (wieder) aufbauen könnten, bspw. indem sie Sportvereinen beiträten oder sich ein neues Hobby zulegten. Zudem würden sie die Teilnehmenden zu einem gepflegten Äußeren ermuntern, da dies förderlich für die Aufnahme und Stabilität zwischenmenschlicher Kontakte sei (Fallstudieninterviews).

**Tabelle 39: Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit von Teilnehmenden an Angeboten der Jugendwerkstätten – Vergleich zwischen der Situation zum Eintrittszeitpunkt sowie zum Austrittszeitpunkt bzw. 4 Monate nach Eintritt in das Projekt**

<i>Merkmale</i>	<i>Negativ</i>	<i>Null</i>	<i>Positiv</i>	<i>Wil-coxon-z-Wert</i>	<i>P-Wert</i>
<b>Arbeitssuche</b>					
Ich habe in den letzten 4 Wochen viel getan, um einen Arbeitsplatz oder einen Ausbildungsplatz zu finden.	69	160	184	7,213	0,000
<b>Motivation</b>					
Ich setze mir Ziele. Diese Ziele erreiche ich dann auch.	71	230	117	3,332	0,001
Wieviel ich bei der Arbeit verdiene, ist mir nicht so wichtig.	101	199	115	0,831	0,406
<b>Konzessionsbereitschaft</b>					
Für meine Arbeit möchte ich genauso viel verdienen, wie andere Leute, die das Gleiche machen.*	117	187	111	-0,159	0,874
Für einen Arbeitsplatz würde ich auch umziehen.	76	223	117	3,193	0,001
<b>Kognition eigene Fähigkeiten (Selbstbild)</b>					
Lange Texte zu schreiben oder zu lesen fällt mir leicht.	70	242	107	2,747	0,006
Ich finde es gut, immer wieder neue Erfahrungen zu machen.	73	259	90	1,216	0,224
E-Mails zu schreiben macht mir keine Probleme.	66	226	129	4,629	0,000
<b>Soziale Rahmenbedingungen</b>					
Ich habe in den letzten 12 Monaten viel Hilfe von Freunden, Familie oder Partner*in erhalten.	90	222	109	1,277	0,202
Ich kenne viele, die arbeitslos sind oder waren.*	95	248	74	-1,690	0,091
Ich treffe mich häufig mit Freunden oder Bekannten.	81	218	120	2,661	0,008
Ich habe gute Freunde, auf die ich mich verlassen kann.	71	240	104	2,425	0,015
In meiner Familie läuft alles gut. Es gibt zurzeit keine Konflikte.	75	233	110	2,561	0,010
<b>Psychische und körperliche Gesundheit</b>					
8 Stunden Arbeit am Tag halte ich gut aus.	75	241	103	2,103	0,035
Bei jedem noch so schlimmen Ereignis verliere ich nicht den Mut.	75	208	133	3,985	0,000
Signifikante Veränderungen zum 1 %-Niveau sowie zum 5 %-Niveau sind grün markiert.					

Quelle: Teilnehmendenbefragung 2019/2020; Eigene Berechnungen; n = 413. Alle mit \* markierten Items wurden umgepolt, sodass ein höherer Zustimmungswert negativ gewertet wird; Eigene Darstellung.

**Tabelle 40: Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit von Teilnehmenden an Angeboten der PACE – Vergleich zwischen der Situation zum Eintrittszeitpunkt sowie zum Austrittszeitpunkt bzw. 4 Monate nach Eintritt in das Projekt**

<i>Merkmale</i>	<i>Negativ</i>	<i>Null</i>	<i>Positiv</i>	<i>Wilcoxon-z-Wert</i>	<i>P-Wert</i>
<b>Arbeitssuche</b>					
Ich habe in den letzten 4 Wochen viel getan, um einen Arbeitsplatz oder einen Ausbildungsplatz zu finden.	48	104	142	6,583	0,000
<b>Motivation</b>					
Ich setze mir Ziele. Diese Ziele erreiche ich dann auch.	31	153	112	6,759	0,000
Wieviel ich bei der Arbeit verdiene, ist mir nicht so wichtig. *	58	142	91	2,498	0,012
<b>Konzessionsbereitschaft</b>					
Für meine Arbeit möchte ich genauso viel verdienen, wie andere Leute, die das Gleiche machen. *	79	175	36	-3,782	0,000
Für einen Arbeitsplatz würde ich auch umziehen.	69	155	67	-0,194	0,846
Um einen (besseren) Arbeitsplatz zu bekommen, würde ich meinen bisherigen Berufsbereich wechseln.	74	123	74	0,157	0,875
<b>Kognition eigene Fähigkeiten (Selbstbild)</b>					
Lange Texte zu schreiben oder zu lesen fällt mir leicht.	31	187	80	4,590	0,000
Ich finde es gut, immer wieder neue Erfahrungen zu machen.	43	169	84	3,814	0,000
E-Mails zu schreiben macht mir keine Probleme.	43	169	84	3,628	0,000
<b>Soziale Rahmenbedingungen</b>					
Ich habe in den letzten 12 Monaten viel Hilfe von Freunden, Familie oder Partner*in erhalten.	52	142	106	4,175	0,000
Ich kenne viele, die arbeitslos sind oder waren. *	61	171	61	0,220	0,826
Ich treffe mich häufig mit Freunden oder Bekannten.	50	160	85	2,977	0,003
Ich habe gute Freunde, auf die ich mich verlassen kann.	43	168	83	3,569	0,000
In meiner Familie läuft alles gut. Es gibt zurzeit keine Konflikte.	44	155	98	4,373	0,000
<b>Psychische und körperliche Gesundheit</b>					
8 Stunden Arbeit am Tag halte ich gut aus.	38	164	89	4,445	0,000
Bei jedem noch so schlimmen Ereignis verliere ich nicht den Mut.	48	162	84	3,173	0,002

Signifikante Veränderungen zum 1 %-Niveau sowie zum 5 %-Niveau sind grün markiert.

Quelle: Teilnehmendenbefragung 2019/2020; Eigene Berechnungen; n = 294. Alle mit \* markierten Items wurden umgepolt, sodass ein höherer Zustimmungswert negativ gewertet wird; Eigene Darstellung.

Hinsichtlich der *psychischen und körperlichen Gesundheit* zeigen sich in Bezug auf beide abgefragten Merkmale sowohl bei Jugendwerkstätten- als auch bei PACE-Teilnehmenden signifikant positive Entwicklungen (vgl. Tabelle 39 und Tabelle 40).

### *Ausbildungsreife*

Auch in Bezug auf die Ausbildungsreife zeigt sich eine signifikant positive Entwicklung bei den Teilnehmenden beider Förderschwerpunkte über alle abgefragten Merkmalsdimensionen hinweg. Wie bei der Beschäftigungsfähigkeit, lassen sich auch bei der Ausbildungsreife mehr signifikante Veränderungen bei den PACE-Teilnehmenden als bei den Jugendwerkstätten-Teilnehmenden nachweisen (vgl. Tabelle 41 und Tabelle 42).

Alle abgefragten *schulischen Basiskenntnisse und psychologischen Leistungsmerkmale* (Deutschkenntnisse, Bruchrechnung, Merkfähigkeit, Bearbeitungsgeschwindigkeit) haben sich bei den Befragten von Jugendwerkstätten und PACE im Vergleich zum Projekteintritt verbessert (vgl. Tabelle 41 und Tabelle 42). Dies ist bei den Jugendwerkstätten – wie bereits weiter oben dargelegt – vermutlich darauf zurückzuführen, dass in den Unterrichtseinheiten schulische Grundkenntnisse vermittelt bzw. aufgefrischt werden.

Auch hinsichtlich der *psychologischen Merkmale des Arbeitsverhaltens und der Persönlichkeit*, die auch als Schlüsselkompetenzen bezeichnet werden können, konnten bei einigen der abgefragten Merkmale Verbesserungen festgestellt werden. Bei PACE-Teilnehmenden war dies bei elf, bei Jugendwerkstätten hingegen nur bei sieben der zwölf abgefragten Merkmale der Fall. Dies überrascht insofern, als die Verbesserung der Schlüsselkompetenzen bei den Jugendwerkstätten insbesondere über die Arbeit in den Werkräumen laut Multifondsprogramm erwartet wird und eine solche Aktivität bei PACE nicht vorgesehen ist (vgl. MB 2020: 227). Die Konfliktfähigkeit, Kommunikationsfähigkeit, Kritikfähigkeit, Teamfähigkeit und Verantwortungsbereitschaft haben sich bei Befragten beider Förderschwerpunkte signifikant erhöht (vgl. Tabelle 41 und Tabelle 42). Bei Befragten der Jugendwerkstätten konnte zudem die Frustrationstoleranz verbessert werden (vgl. Tabelle 41). Auch in den Fallstudien wurde diesbezüglich sowohl seitens des Projektpersonals als auch von Jobcentervertreter\*innen darauf hingewiesen, dass die Teilnehmenden von Jugendwerkstätten sich über die Projekte einige Schlüsselkompetenzen aneignen könnten. Dabei wurden Pünktlichkeit, Kritikfähigkeit, Kommunikationsfähigkeit, Ausdauer, Sorgfalt und Zuverlässigkeit als Wirkungen des Projekts genannt. Bei den befragten PACE-Teilnehmenden haben sich über die genannten Merkmale hinaus auch allgemeine Umgangsformen verbessert. Zudem deuten die Befragungsergebnisse darauf hin, dass sich Sorgfalt, Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit sowie Durchhaltevermögen erhöht haben (vgl. Tabelle 42). Fallstudienkenntnissen zufolge würden die Teilnehmenden im PACE-Projekt stärker gefordert und dazu ermuntert, an sich zu arbeiten und

sich mit der Unterstützung des PACE persönlich weiterzuentwickeln. In den Fallstudien wurde beispielsweise berichtet, dass die PACE-Mitarbeiter\*innen die Teilnehmenden darin unterstützten, Termine regelmäßig und verlässlich wahrzunehmen, sich vorher anzumelden und pünktlich zu sein. Diese qualitativen Einschätzungen lassen sich durch die Ergebnisse der standardisierten Eingangs- und Ausgangsbefragungen bestätigen: Deutlich mehr als die Hälfte (62 %) der befragten PACE-Teilnehmenden gibt an, sich mithilfe von PACE persönlich weiterentwickelt zu haben.

In Bezug auf die *Wohnsituation* konnte bei den Befragten der Jugendwerkstätten nur bei einem Merkmal eine signifikant positive Entwicklung erzielt werden: Die Teilnehmenden kümmern sich nun besser um ihre Wohnung bzw. ihr Zimmer. Bei den befragten PACE-Teilnehmenden zeigen sich hingegen auch in Bezug auf die beiden anderen Merkmale signifikante Verbesserungen der Wohnsituation: Sie geben weniger häufig an, ausziehen zu wollen und fühlen sich in ihrem aktuellen Zuhause sicherer und wohler (vgl. Tabelle 41 und Tabelle 42).

**Tabelle 41: Entwicklung der Ausbildungsreife der Teilnehmenden an Angeboten der Jugendwerkstätten – Vergleich zwischen der Situation zum Eintrittszeitpunkt sowie zum Austrittszeitpunkt bzw. 4 Monate nach Eintritt in das Projekt**

<i>Merkmale</i>	<i>Negativ</i>	<i>Null</i>	<i>Positiv</i>	<i>Wilcoxon-z-Wert</i>	<i>P-Wert</i>
<i>Schulische Basiskenntnisse und psychologische Leistungsmerkmale</i>					
Ich kann sehr gut Deutsch.	52	273	99	3,837	0,000
Ich kann mit Brüchen und Prozenten gut rechnen.	70	233	112	3,156	0,002
Ich kann mir Dinge gut merken.	75	229	114	2,605	0,009
Wenn ich eine Aufgabe erledige, bin ich dabei genauso schnell wie Andere.	80	210	132	3,478	0,001
<i>Psychologische Merkmale des Arbeitsverhaltens und der Persönlichkeit</i>					
Ich kann gut zuhören.	80	262	80	-0,051	0,959
Wenn ich mit jemandem ein Problem habe, dann spreche ich es an.	73	221	122	3,394	0,001
Wenn mich jemand kritisiert, komme ich gut damit klar.	84	211	114	2,130	0,033
Ich arbeite gerne mit anderen Leuten zusammen.	68	238	113	3,204	0,001
Ich bin zu anderen Menschen höflich.	72	283	58	-1,210	0,226
Wenn ich etwas erkläre, verstehen andere das schnell.	66	242	106	3,104	0,002
Mir fällt es leicht, Verantwortung für mich und andere (z.B. in der Familie, Sport, Verein...) zu übernehmen.	68	235	111	3,034	0,002
Wenn ich eine Aufgabe angefangen habe, mache ich sie auch fertig.	84	244	93	0,705	0,481
Ich streng mich an, auch wenn eine Aufgabe mir keinen Spaß macht.	76	208	137	4,021	0,000
Ich kümmere mich immer rechtzeitig um meine Sachen. Termine halte ich ein.	81	239	101	1,312	0,190

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

<i>Merkmale</i>	<i>Negativ</i>	<i>Null</i>	<i>Positiv</i>	<i>Wilcoxon-z-Wert</i>	<i>P-Wert</i>
Mit Unterlagen oder Arbeitsblättern gehe ich immer gut um.	83	219	119	2,371	0,018
Ich bin immer pünktlich.	95	225	96	-0,157	0,875
<b><i>Wohnsituation</i></b>					
Ich kümmere mich gut um meine Wohnung oder mein Zimmer.	73	248	100	2,063	0,039
Ich würde da, wo ich jetzt lebe, gerne ausziehen.*	90	234	93	0,322	0,748
Ich fühle mich zu Hause sicher und wohl.	82	253	83	0,033	0,974
<b><i>Psychische und körperliche Gesundheit</i></b>					
Ich bin selten krank und habe keine Probleme mit meiner Gesundheit.	95	205	113	0,947	0,344
Ich mache viel Sport.	65	243	112	3,416	0,001
Ich bin zurzeit oft gut gelaunt.	87	186	142	3,518	0,000
Ich mache mir zurzeit viele Sorgen.*	114	164	142	1,825	0,068
Ich bleibe ruhig, auch wenn mal etwas nicht klappt.	97	210	110	0,832	0,406
Es gibt Orte, an denen ich Angst vor körperlicher Gewalt habe.*	82	256	74	-0,692	0,489
<b><i>Berufswahlreife</i></b>					
Ich kenne meine Stärken und Schwächen.	76	230	115	2,986	0,003
Ich weiß, in welchem Beruf ich arbeiten möchte.	96	192	133	2,371	0,018
Ich freue mich über neue berufliche Herausforderungen.	109	210	96	-0,993	0,321
Signifikante Veränderungen zum 1 %-Niveau sowie zum 5 %-Niveau sind grün markiert.					

Quelle: Eigene Berechnungen; n= 413. Alle mit \* markierten Items wurden umgepolt, sodass ein höherer Zustimmungswert negativ gewertet wird; Eigene Darstellung.

Auch hinsichtlich der *psychischen und körperlichen Gesundheit* zeigen sich mehr positive Entwicklungen unter den PACE-Teilnehmenden. Die Befragten beider Förderschwerpunkte treiben beim zweiten Befragungszeitpunkt mehr Sport und sind häufiger gut gelaunt. PACE-Teilnehmende geben darüber hinaus an, seltener krank zu sein und machen sich im Vergleich zum Zeitpunkt des Projekteintritts weniger Sorgen (vgl. Tabelle 41 und Tabelle 42). Aus den Fallstudieninterviews liegen bezüglich dieser Merkmalsdimension nur Erkenntnisse in Bezug auf die Jugendwerkstätten vor: An zwei Fallstudienstandorten wurde seitens der Jobcentervertreter\*innen darauf hingewiesen, dass gesundheitliche Probleme in den Jugendwerkstätten bearbeitet würden, beispielsweise wurden Essstörungen angegangen und Sportstunden abgehalten, sodass die Jugendlichen ihre körperliche Fitness verbessern konnten. Sportaktivitäten würden auch zu einer bewussteren Selbstwahrnehmung und Achtsamkeit der Teilnehmenden führen. Gleichzeitig würden sie nach Einschätzung einer interviewten Jobcentervertretung in der Jugendwerkstatt auch lernen, dass man auch mit einem überschaubaren finanziellen Budget gesund und schmackhaft kochen könne.

Schließlich konnte auch die *Berufswahlreife* bei den Befragten beider Förderschwerpunkte seit Projekteintritt gesteigert werden: Die Teilnehmenden geben zunehmend an, ihre Stärken und Schwächen zu kennen sowie zu wissen, in welchem Beruf sie arbeiten wollen (vgl. Tabelle 41 und Tabelle 42). Befragte PACE-Teilnehmende bestätigen zudem signifikant häufiger, sich auf berufliche Herausforderungen zu freuen. Dies könnte ein Ergebnis der beruflichen Zukunftsplanung im Rahmen von PACE sein, welche fast zwei Drittel der befragten Teilnehmenden (65 %) als Ergebnis ihrer Projektteilnahme angeben. Die PACE-Mitarbeiter\*innen entwickelten mit den Teilnehmenden berufliche Perspektiven, sodass sie ein konkretes Ziel vor Augen hätten (Fallstudieninterviews). Bei manchen Teilnehmenden gehe es nach Auskunft des interviewten Projektpersonals dabei darum, unrealistische Ziele durch realistische zu ersetzen. Teilweise seien dies sogar die einzigen Vermittlungshemmnisse mancher Teilnehmender, sodass diese im Anschluss direkt in Arbeit oder Ausbildung vermittelt werden könnten (Fallstudieninterviews). Die dargestellten Effekte auf die Berufswahlreife der Jugendwerkstätten-Teilnehmenden können zum einen auf die Kompetenzanalyse zu Beginn des Projekts sowie die Verfolgung der Entwicklungsfortschritte in Form von Tagesberichten zurückgeführt werden, die die Teilnehmenden nach Fallstudienkenntnissen selbst führen. In der Jugendwerkstatt hätten die Teilnehmenden zudem ausreichend Zeit und Ruhe, sich über ihre berufliche Zukunft zu informieren, und zwar ohne den entsprechenden Druck, der z. B. in der Schule vorherrsche (Fallstudieninterviews). Darüber hinaus würden die Teilnehmenden nach Auskunft interviewter Projektmitarbeiter\*innen dazu animiert, im Rahmen der Jugendwerkstatt Praktika zu absolvieren. Entsprechend gibt ein erheblicher Teil der Befragten (43 %) an, dass sie im Rahmen von Jugendwerkstätten Hilfe bei der Suche nach einem Praktikum in Anspruch genommen zu haben. Durch die Praktika werde nach Einschätzung einer interviewten Projektleitung verhindert, dass die Teilnehmenden später eine Ausbildung anfangen, die gar nicht ihren Vorstellungen und Kompetenzen entspräche und sie diese nach wenigen Wochen wieder abbrechen müssten. Auf diese Weise trügen die berufliche Orientierung über die Praktika auch zur Nachhaltigkeit der Integration bei.

**Tabelle 42: Entwicklung der Ausbildungsreife der Teilnehmenden an Angeboten der PACE – Vergleich zwischen der Situation zum Eintrittszeitpunkt sowie zum Austrittszeitpunkt bzw. 4 Monate nach Eintritt in das Projekt**

<i>Merkmale</i>	<i>Negativ</i>	<i>Null</i>	<i>Positiv</i>	<i>Wilcoxon-z-Wert</i>	<i>P-Wert</i>
<i>Schulische Basiskenntnisse und psychologische Leistungsmerkmale</i>					
Ich kann sehr gut Deutsch.	21	202	73	5,302	0,000
Ich kann mit Brüchen und Prozenten gut rechnen.	38	185	73	3,409	0,001
Ich kann mir Dinge gut merken.	47	155	88	3,732	0,000
Wenn ich eine Aufgabe erledige, bin ich dabei genauso schnell wie Andere.	33	176	86	4,802	0,000

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

<i>Merkmale</i>	<i>Negativ</i>	<i>Null</i>	<i>Positiv</i>	<i>Wil-coxon-z-Wert</i>	<i>P-Wert</i>
<b><i>Psychologische Merkmale des Arbeitsverhaltens und der Persönlichkeit</i></b>					
Ich kann gut zuhören.	32	205	63	3,259	0,001
Wenn ich mit jemandem ein Problem habe, dann spreche ich es an.	40	162	93	4,753	0,000
Wenn mich jemand kritisiert, komme ich gut damit klar.	48	156	92	3,682	0,000
Ich arbeite gerne mit anderen Leuten zusammen.	44	179	69	2,279	0,023
Ich bin zu anderen Menschen höflich.	30	204	60	3,154	0,002
Wenn ich etwas erkläre, verstehen andere das schnell.	42	165	87	3,908	0,000
Mir fällt es leicht, Verantwortung für mich und andere (z.B. in der Familie, Sport, Verein...) zu übernehmen.	32	172	90	5,246	0,000
Wenn ich eine Aufgabe angefangen habe, mache ich sie auch fertig.	43	163	90	4,178	0,000
Ich strengte mich an, auch wenn eine Aufgabe mir keinen Spaß macht.	69	145	84	1,339	0,181
Ich kümmere mich immer rechtzeitig um meine Sachen. Termine halte ich ein.	40	170	88	4,285	0,000
Mit Unterlagen oder Arbeitsblättern gehe ich immer gut um.	38	149	110	5,904	0,000
Ich bin immer pünktlich.	41	167	86	3,978	0,000
<b><i>Wohnsituation</i></b>					
Ich kümmere mich gut um meine Wohnung oder mein Zimmer.	36	176	86	4,481	0,000
Ich würde da, wo ich jetzt lebe, gerne ausziehen.*	66	139	89	2,198	0,028
Ich fühle mich zu Hause sicher und wohl.	43	177	76	3,229	0,001
<b><i>Psychische und körperliche Gesundheit</i></b>					
Ich bin selten krank und habe keine Probleme mit meiner Gesundheit.	37	144	117	6,320	0,000
Ich mache viel Sport.	56	137	101	3,479	0,001
Ich bin zurzeit oft gut gelaunt.	50	107	138	6,259	0,000
Ich mache mir zurzeit viele Sorgen.*	64	96	131	4,650	0,000
Ich bleibe ruhig, auch wenn mal etwas nicht klappt.	63	148	80	1,497	0,134
Es gibt Orte, an denen ich Angst vor körperlicher Gewalt habe.*	39	193	57	1,910	0,056
<b><i>Berufswahlreife</i></b>					
Ich kenne meine Stärken und Schwächen.	46	157	92	3,884	0,000
Ich weiß, in welchem Beruf ich arbeiten möchte.	41	121	136	7,551	0,000
Ich freue mich über neue berufliche Herausforderungen.	43	156	96	4,577	0,000

Signifikante Veränderungen zum 1 %-Niveau sowie zum 5 %-Niveau sind grün markiert.

Quelle: Eigene Berechnungen; n = 294. Alle mit \* markierten Items wurden umgepolt, sodass ein höherer Zustimmungswert negativ gewertet wird; Eigene Darstellung.

### *Persönliche und soziale Stabilisierung der Teilnehmenden*

Ein weiterer wichtiger Wirkungsbereich, welcher auch in der Förderrichtlinie angesprochen wird, ist die persönliche und soziale Stabilisierung der Teilnehmenden (vgl. MS 2015: 1, 3). Dieser wird von manchen der interviewten Akteur\*innen sogar als Hauptwirkung des Projekts bezeichnet. Aus der Analyse dieser beiden Begriffe in den zur Förderung vorliegenden Dokumenten (Förderrichtlinie und Multifondsprogramm) ging hervor, dass keine einheitliche Definition dieser Begriffe vorgegeben ist. Auch in den Fallstudieninterviews bestand hinsichtlich der Definition von persönlicher und sozialer Stabilisierung unter den interviewten Akteur\*innen große Uneinigkeit. Einige der Interviewpersonen verwendeten die Begriffe synonym oder ordneten bestimmte Wirkungselemente beiden Begriffen zu. Im Rahmen dieses Berichts wird unter dem Begriff *persönlicher Stabilisierung* eine ausreichende Ausstattung einer Persönlichkeit mit Eigenschaften und Fähigkeiten gefasst, mit denen alltägliche Situationen angemessen bewältigt werden können. Hierzu gehört die Fähigkeit zur Organisation eines strukturierten Tagesablaufs sowie die Strukturierung des Lebensalltags, was auch den Umgang mit Problemsituationen persönlicher Natur – darunter z. B. finanzielle Schwierigkeiten oder Alkohol- bzw. Drogensucht – sowie mit bürokratischen Angelegenheiten – z. B. Behördengänge – einschließt. Unter die persönliche Stabilisierung im oben erläuterten Sinn fällt zudem die Stärkung des Selbstbewusstseins.

Davon abzugrenzen ist die *soziale Stabilisierung*. Im Kontext dieses Berichts wird der Begriff im Sinne einer „(Wieder-)Herstellung von stabilen sozialen Situationen“ (Apel/Fertig 2009: 9) benutzt und berührt damit den familiären und weiteren sozialen Kontext einer Person. Im Folgenden wird sowohl für die persönliche als auch für die soziale Stabilisierung dargestellt, welche Effekte jeweils durch in Bezug auf die entsprechende Ergebnisdimension erzielt werden können und über welche Wirkungsmechanismen dies erreicht wird.

### *Persönliche Stabilisierung*

Zur *Alltagsbewältigung* der Teilnehmenden tragen laut der Fallstudienkenntnisse beide Förderungsschwerpunkte bei. Durch den geregelten Tagesablauf in der Jugendwerkstatt entwickelten die Teilnehmenden eine für sie selbst teilweise ungewohnte Stabilität. Viele der Teilnehmenden kennen nach Fallstudienkenntnissen aufgrund ihres oftmals dauerhaften Verbleibs in Erwerbslosigkeit das Gefühl nicht, spezifische Freiräume und Gestaltungsmöglichkeiten für Freizeitaktivitäten, z. B. am Feierabend, an Wochenenden oder während Ferienzeiten zu haben. Entsprechend wird die Schaffung einer stabilen Tagesstruktur als ein Erfolgsfaktor der Jugendwerkstatt beschrieben (Fallstudieninterviews). Wie bereits weiter oben in Bezug auf die psychische und körperliche Gesundheit dargestellt wurde, werden über die Jugendwerkstatt zudem sportliche Aktivitäten und gesundes Essen in den Lebensalltag integriert (Fallstudieninterviews). Dass sie durch PACE bei der Bewältigung ihres Alltags unterstützt wurden, geben fast zwei Fünftel (39 %) der befragten PACE-Teilnehmenden an.

Darüber hinaus werden sowohl in den Jugendwerkstätten als auch in PACE die *persönlichen Probleme* der Teilnehmenden in Einzelfallarbeit mithilfe der sozialpädagogischen Fachkräfte *bearbeitet*. Für viele der befragten PACE-Teilnehmenden stellt die persönliche Beratung entsprechend den Projektbestandteil dar, der ihnen am meisten geholfen habe.<sup>95</sup> Dass die Projekte sie bei der Lösung persönlicher Probleme unterstützen konnten, geben jeweils mehr als zwei Fünftel der Teilnehmenden von Jugendwerkstätten (40 %) und PACE (46 %) in der Befragung an. Die Mitarbeiter\*innen der Förderschwerpunkte hülften nach Fallstudienkenntnissen etwa bei der Vermittlung zu anderen Beratungsstellen, der Beendigung von Wohnungslosigkeit oder der Beseitigung von Schulden – z. B. über die Vereinbarung von Ratenzahlungen. Die Teilnehmenden würden nach Einschätzung einer interviewten Jobcentervertretung in der Jugendwerkstatt lernen, mit dem Geld, das ihnen zur Verfügung stehe, zu wirtschaften und würden über „Finanzfallen“ (z. B. Handyverträge) aufgeklärt, die sie meiden müssten. Zudem wurde in Bezug auf PACE berichtet, dass die Teilnehmenden durch die Beratung dazu gebracht würden, externe Hilfe anzunehmen – wofür sie sich vor Eintritt in das Projekt häufig noch schämen würden (Fallstudieninterview). Gerade Teilnehmenden, die psychische Probleme hätten, falle es nach Einschätzung des interviewten Projektpersonals schwer, sich auf Menschen einzulassen und deren Hilfe anzunehmen. Somit trage PACE auch dazu bei, die Hemmschwelle zum Jobcenter abzubauen und als Vermittler\*in zwischen den Teilnehmenden und dem Jugendamt oder den Schulen aufzutreten (Fallstudieninterviews). Denn der Gang zu einer Behörde oder öffentlichen Beratungsstelle sei für viele Jugendliche nach Einschätzung des Projektpersonals eine Hürde. Allerdings sei es für die Teilnehmenden teilweise schwierig, die Leistungen beim Jobcenter in Anspruch zu nehmen. Zwar seien die Fallmanager\*innen in der Regel kooperativ, allerdings würden die Jugendlichen häufig in der Eingangszone<sup>96</sup> abgewiesen, weshalb die PACE-Mitarbeiter\*innen nach eigener Auskunft als „Fürsprecher\*innen“ der Teilnehmenden auftreten müssten. In der Teilnehmendenbefragung geben 30 % der befragten PACE-Teilnehmenden an, eine solche Begleitung bei Behördengängen in Anspruch genommen zu haben.

In den Fallstudien wurde in Bezug auf beide Förderschwerpunkte – darunter auch von externen Akteur\*innen – zudem berichtet, dass das *Selbstbewusstsein* der Teilnehmenden über die Projektteilnahme gestärkt werden könne. Dies zeigt sich beispielsweise auch in der erhöhten Einschätzung der eigenen Fähigkeiten der befragten Teilnehmenden bei Projektaustritt. In den Jugendwerkstätten trete dieser Effekt laut einem externen Akteur zum einen über die im Rahmen ihrer Werkstatttätigkeiten auftretenden Erfolgserlebnisse ein. Zum anderen sei das Interesse der Betreuer\*innen an den Teilnehmenden nach Einschätzung einer interviewten Jobcentervertretung ausschlaggebend, welches

---

<sup>95</sup> Dies geben 43 % derjenigen befragten PACE-Teilnehmenden an, die einen Antwort auf die offene Frage nach dem hilfreichsten Projektbestandteil gegeben haben.

<sup>96</sup> Die Eingangszone stellt im Jobcenter die erste Anlaufstelle zur Klärung von Anliegen dar. Die Mitarbeiter\*innen der Eingangszone prüfen vorab die örtliche und sachliche Zuständigkeit. Erst danach gelangen die Klient\*innen des Jobcenters zu den für sie zuständigen Integrationsfachkräften.

Ihnen signalisiere, dass sie wichtig seien. Es müssten viele Gespräche stattfinden, in denen sie die Teilnehmenden vorurteilsfrei und wertschätzend annähmen, aber auch aufbauten und ermutigten (Fallstudieninterview). Wichtig seien diesbezüglich nach Fallstudienkenntnissen die Unvoreingenommenheit und Wertschätzung gegenüber den Teilnehmenden sowie deren Akzeptanz durch das Projektpersonal. Der\*die Jugendliche sei für die Mitarbeiter\*innen zunächst ein „unbeschriebenes Blatt“, was den Jugendlichen, die häufig die Erfahrung mit Stigmatisierungen gemacht hätten, eine neue Chance biete. In dem Umfeld der Jugendwerkstatt würden die Teilnehmenden teilweise erstmals Anerkennung bekommen, weshalb die Jugendlichen häufig zunächst mit Lob nicht umgehen könnten (Fallstudieninterviews). Im Rahmen von PACE werde das *Selbstbewusstsein* der Jugendlichen darüber gesteigert, dass die Mitarbeiter\*innen den Jugendlichen die eigenen Kompetenzen vor Augen führten und ihnen im Bewerbungstraining zeigten, wie sie das eigene Können gegenüber Arbeitgeber\*innen präsentieren könnten (Fallstudieninterviews). Das Aufdecken eigener Ressourcen und Interessen wird von einer Interviewperson als Erfolgsfaktor von PACE beschrieben, da die Jugendlichen meist sehr schlecht beantworten könnten, was für Fähigkeiten sie hätten.

Hinsichtlich der Projektbestandteile, die auf die persönliche Stabilisierung abzielen, besteht Uneinigkeit zwischen den Interviewpersonen der Jugendwerkstätten. Während an zwei Fallstudienorten das *Gesamtkonzept bzw. die ganzheitliche Hilfe* der Jugendwerkstatt hervorgehoben wird, nennen die Interviewpersonen an dem dritten Fallstudienort konkret die *Schaffung eines geregelten Tagesablaufs* sowie die *individuelle sozialpädagogische Begleitung* als zentrale Ansatzpunkte. Auch in den PACE wird die individuelle Einzelfallhilfe als Mittel der Wahl zur persönlichen Stabilisierung angesehen. Wichtig für die beschriebenen Effekte bei den PACE-Teilnehmenden sei daher ein *vertrauensvolles Verhältnis zum Projektpersonal*. Die Teilnehmenden müssten über das Projekt Beziehungen zu Personen aufbauen und zulassen, auf die sie sich verlassen könnten. Dadurch würden die Teilnehmenden Stabilität in ihren persönlichen Beziehungen erfahren. Insofern sei auch die personelle Kontinuität in den Projekten von Vorteil (Fallstudieninterviews). Zudem wurde in einer Fallstudie diesbezüglich darauf verwiesen, dass die *Offenheit von PACE für Probleme aller Art* den Förderschwerpunkt grundsätzlich erfolgreich mache, da es den Mitarbeiter\*innen genügend Flexibilität hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer Arbeit biete. Denn der Bedarf der Jugendlichen sei individuell sehr unterschiedlich (vgl. hierzu Abschnitt 6.2.1). Daher sei es nach Einschätzung einer interviewten Projektleitung wichtig, dass die Mitarbeiter\*innen von PACE sich zunächst alle Belange der Jugendlichen anhören könnten ohne darauf bestehen zu müssen, dass ein konkreter Zusammenhang zur Integration in den Arbeitsmarkt bestehen müsse.

### *Soziale Stabilisierung*

Aus den Fallstudieninterviews geht hervor, dass die Jugendlichen über Jugendwerkstätten und PACE auch sozial stabilisiert werden. Die qualitativen Ergebnisse werden dabei durch die signifikant positiven Ergebnisse der Teilnehmendenbefragung in Bezug auf die Entwicklung der sozialen Rahmenbedingungen gestützt. Die Wirkmechanismen hinsichtlich der sozialen Stabilisierung der Teilnehmenden unterscheiden sich jedoch zwischen den beiden Förderschwerpunkten: Während die Jugendwerkstätten auf Interaktion in der Gruppe setzen, wird die soziale Stabilisierung in PACE hauptsächlich – wie oben ausgeführt – im Rahmen der Einzelfallhilfe gefördert. Die Interviewpersonen der Jugendwerkstätten verweisen darauf, dass die gemeinsame Arbeit mit anderen Teilnehmenden der Jugendwerkstätten die Sozialkompetenzen der Jugendlichen fördere und sie soziale Kontakte knüpfen ließe. Zudem finde nach Einschätzung einer interviewten Jobcentervertretung eine Loslösung von Personen statt, die für die weitere Entwicklung der Jugendlichen nicht immer förderlich seien. Viele der Teilnehmenden hätten vorher keine Freunde bzw. Freundinnen gehabt, würden sich aber in der Jugendwerkstatt mit anderen Teilnehmenden am Wochenende verabreden (Fallstudieninterviews). Gleichzeitig würde durch den Kontakt mit Menschen mit Migrationshintergrund, Geflüchteten und einheimischen Teilnehmenden Stereotype abgebaut, was dem Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung zuträglich wäre.

In Bezug auf PACE wurde neben der Förderung der sozialen Stabilisierung über die individuelle Einzelfallhilfe in einem Fallstudieninterview zudem angeführt, dass kleinere Gruppenangebote mit Fokus auf die Entwicklung von Sozialkompetenzen durchgeführt würden, z. B. Teamtraining oder Konflikttraining. Mitarbeiter\*innen eines anderen PACE wiesen hingegen darauf hin, dass für solche Gruppenangebote in der aktuellen Förderperiode keine Zeit mehr bliebe. Auch die Ergebnisse der Teilnehmendenbefragung deuten darauf hin, dass Gruppenangebote nur von einem kleinen Teil der Teilnehmenden genutzt wird – lediglich 11 % der Befragten geben an, ein solches Hilfsangebot in Anspruch genommen zu haben.

### *Weitere Ergebnisse auf Ebene der Teilnehmenden*

Ein zusätzliches Ergebnis, das insbesondere für Teilnahmen an Projekten der Jugendwerkstätten erreicht werden kann, ist die Heranführung der Teilnehmenden an den Arbeitsmarkt über die Arbeit in der Werkstatt. Die Jugendlichen bekämen nach Fallstudienkenntnissen Arbeitsabläufe mit und könnten in eingeschränktem Maße auch berufliche Kompetenzen in den angebotenen Arbeitsfeldern aufbauen. In der Teilnehmendenbefragung gibt sogar mehr als ein Drittel (37 %) der Jugendwerkstätten-Teilnehmenden an, die eigenen beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse verbessert zu haben. Auch für PACE-Teilnehmende sind solche Effekte nicht auszuschließen, da in diesem Förderschwerpunkt eben-

falls Praktika absolviert werden können. Für Teilnehmende mit Praktikumserfahrungen ist davon auszugehen, dass entsprechende berufliche Kompetenzen – abhängig von der Länge des Praktikumszeitraums – in begrenztem Maße aufgebaut werden können (Fallstudieninterviews).

### *Erfolgsfaktoren und Verbesserungspotenziale*

Neben den bereits genannten Punkten wurden in den Fallstudien weitere *Erfolgsfaktoren* der Förderung thematisiert. In Bezug auf die Jugendwerkstätten wurden von den interviewten Akteur\*innen die Ganzheitlichkeit des Ansatzes durch Verzahnung von Werkstattarbeit, sozialpädagogischer Begleitung und Unterrichtseinheiten und die individuelle, engmaschige Förderung als erfolgskritisch beschrieben. Das Vermitteln von Tagesstruktur und (Arbeits-)Tugenden über die Werkstattarbeit (sowie die umfassende sozialpädagogische Unterstützung innerhalb des Projekts) wurden sowohl von interviewten Projektpersonal als auch einer Jobcentervertretung als wichtige Faktoren beschrieben. Die Jugendwerkstatt böte den Jugendlichen – unter anderem durch gemeinsames Kochen und gemeinsame Mahlzeiten, aber auch das vertrauensvolle Verhältnis zu den Sozialpädagog\*innen und unter den Teilnehmenden – eine familiäre Atmosphäre (Fallstudieninterviews). Den Teilnehmenden der Jugendwerkstätten, die als Personen beschrieben werden, die „durch alle Raster gefallen seien“, werde nach Einschätzung von Jobcentervertretung und Projektpersonal im Rahmen des Projekts auf diese Weise ein „Sicherheitsnetz“ geboten, das somit die Stabilisierung der Jugendlichen begünstige. Schließlich seien die gute Vernetzung der Jugendwerkstatt mit externen Diensten sowie die enge Zusammenarbeit mit dem Jobcenter ein Faktor, der wesentlich zum Erfolg der Förderung beitrage (Fallstudieninterviews).

*Verbesserungsmöglichkeiten* wurden hinsichtlich der Auswahl der Werkstattbereiche geäußert. Ein Träger gab an, diesbezüglich die regionalen Gegebenheiten und Bedarfe am Arbeitsmarkt mehr als bislang üblich berücksichtigen zu wollen, um die Chancen der Jugendlichen auf die Arbeitsmarktintegration im regionalen Umfeld zu verbessern. Eine befragte Jobcentervertretung verwies zudem darauf, dass der Blick auf die Integration in den Arbeitsmarkt bei den Jugendwerkstätten geschärft werden könne, da bei einigen Teilnehmenden eine weniger starke Unterstützung nötig sei und bei diesen somit stärker auf eine Arbeitsmarktintegration hingearbeitet werden könne. Weiterhin wurde angesichts der von vielen Akteur\*innen konstatierten Zunahme an Teilnehmenden mit psychischen Erkrankungen angemerkt, dass sich die Jugendwerkstätten noch mehr auf deren Bedarf einstellen könnten. Aufgrund der Probleme einiger Jugendlicher, zu den Projektstandorten zu gelangen, wurde es von einer interviewten Jobcentervertretung als sinnvoll angesehen, Fahrdienste im ländlichen Bereich als festen Bestandteil der Förderung zu installieren. An zwei Fallstudienstandorten wurde seitens des Projektpersonals zudem darauf verwiesen, dass das Nachholen eines Schulabschlusses innerhalb der Jugendwerkstatt für die Teilnehmenden einen großen Vorteil biete. Zwar könnten Teilnehmende an der Volks-

hochschule einen Hauptschulkurs belegen, jedoch hätten sie dort weder eine ganztägige pädagogische Begleitung noch Berufsorientierung. Die Motivation, innerhalb der Jugendwerkstatt zu verbleiben, sei nach Einschätzung mehrerer Interviewpersonen außerdem viel höher, wenn sie innerhalb der Jugendwerkstatt einen Schulabschluss nachholen könnten. Aufgrund der geringen Eingliederungschancen der Teilnehmenden von Jugendwerkstätten in den Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt wurde seitens eines Trägers schließlich die Einrichtung von außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen in den Jugendwerkstätten angeregt, die auch die Zielgruppe leisten könnte. Es hätten auch schon viele Teilnehmende konkret den Wunsch geäußert, in der Jugendwerkstatt eine Ausbildung zu absolvieren (Fallstudieninterviews).

Auch bei PACE wird die *Niedrigschwelligkeit des Ansatzes* von einigen Interviewpersonen als Erfolgsfaktor angeführt. In den Fallstudieninterviews wurde diesbezüglich an zwei PACE-Standorten angemerkt, dass sie auch aufsuchende Jugendarbeit durchführten, um die Zielgruppe zu erreichen. Bewährt habe sich zudem die *Einbettung in den Gesamtkontext der kommunalen Jugendberufshilfe*. Das PACE sei kein isoliertes Angebot, sondern es gebe im konkreten lokalen Umfeld ein kohärentes Zusammenspiel von Förderansätzen, von dem das PACE ein wichtiger Baustein sei (vgl. hierzu auch Abschnitt 6.2.7, Fallstudieninterview). Ein großer Vorzug von PACE – gerade im Gegensatz zur Arbeitsverwaltung – sei nach Fallstudienkenntnissen, dass sie in der Beratung *keine quantitativen Vorgaben* (z. B. ein bestimmter Personalschlüssel) erfüllen müssten, da dies in der praktischen Umsetzung schwierig zu realisieren und eher kontraproduktiv für eine hohe Unterstützungsqualität sei. An der Gestaltung der Förderrichtlinie wird seitens der befragten Träger jedoch auch viel Kritik geübt. An allen Fallstudienstandorten wurde betont, dass die PACE – im Vergleich zur letzten Förderperiode – aufgrund von Mittelkürzungen mit *weniger Personal* ausgestattet seien, was sich auch auf die Intensität der Arbeit mit den Teilnehmenden auswirke, da sie nach eigener Aussage „am Limit“ arbeiteten. Wenn z. B. ein gerade wohnungslos gewordener junger Mensch in das PACE komme, könnten sich die Mitarbeiter\*innen nicht die erforderlichen zwei bis drei Tage lang darum kümmern, einen Platz in einer Notunterkunft zu suchen, ins Jobcenter zu gehen und mit den Eltern zu reden, sodass wenigstens die Grundbedürfnisse befriedigt werden könnten (Fallstudieninterview). Weiterhin könnten die Mitarbeiter\*innen von PACE nach eigener Auskunft durch die geringeren Personalressourcen, wie bereits weiter oben dargestellt, weniger präventiv arbeiten und weniger Gruppenaktivitäten anbieten.

### *Schlussfolgerungen aus den empirischen Erhebungen zur Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit*

Insgesamt zeigt die Analyse der vorliegenden qualitativen und quantitativen empirischen Daten, dass die Teilnehmenden dieses Wirkkanals ihre Beschäftigungsfähigkeit und Ausbildungsreife in Bezug auf viele verschiedene Dimensionen erhöhen können. Wie die Auswertung der Fragebatterien zur Beschäftigungsfähigkeit und Ausbildungsreife gezeigt hat, konnten diese über beide Programme in vielen Bereichen signifikant im statistischen Sinne erhöht werden. PACE war dabei vergleichsweise etwas erfolgreicher als Jugendwerkstätten – was teilweise auf die vergleichsweise besseren Voraussetzungen der Teilnehmenden zurückzuführen ist.

Diese Ergebnisse spiegeln sich in der äußerst positiven Gesamtbewertung der PACE-Teilnehmenden in der Befragung wider: 87 % der Befragten vergeben die Noten „sehr gut“ oder „gut“.<sup>97</sup> Nur 8 % der Befragten halten das Projekt für „befriedigend“, die Noten „ausreichend“ und „mangelhaft“ wurden jeweils von weniger als einem Prozent der Befragten vergeben. Auch die befragten Teilnehmenden von Jugendwerkstätten zeigen sich überwiegend zufrieden mit einem Anteil von 70 %, die das Projekt für „gut“ bis „sehr gut“ befinden.<sup>98</sup> Allerdings vergibt fast ein Fünftel (18 %) der befragten JWS-Teilnehmenden ein „befriedigend“. Die Note „ausreichend“ wird von weiteren 5 % der Befragten vergeben. Die Projektbeurteilung der Befragten von Jugendwerkstätten fällt somit – ebenso wie die Ergebnisse der Auswertung hinsichtlich Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit – insgesamt etwas weniger positiv als bei PACE aus.

### **6.2.3 Integration in (Aus-)Bildung oder Arbeit**

Wie in der Programmtheorie dargelegt wurde, ist die Integration in (Aus-)Bildung oder Arbeit kein vorrangiges Ziel der ESF-Maßnahmen im SZ 22. Vielmehr sollen die Teilnehmenden durch die erhöhte Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit auf Ausbildung, Beruf oder Angebote der Schul- oder Berufsbildung vorbereitet werden (vgl. Kapitel 4). Gleichwohl ist die Feststellung der tatsächlichen Integration im Anschluss an die Projektteilnahme wichtig für die Bewertung des Beitrags der Förder-schwerpunkte zum Wirkungsziel der PA 8, also der übergreifend angestrebten Reduzierung des Armutsrisikos bzw. der Betroffenheit von Armut. Hintergrund hierfür ist, dass insbesondere erst eine abgeschlossene Ausbildung (für die eine erfolgreich abgeschlossene schulische Laufbahn die Voraussetzung ist) i. d. R. zu einer am Arbeitsmarkt verwertbaren und nachgefragten Qualifikation führt und erst damit eine effektive und nachhaltige Arbeitsmarktintegration ermöglicht. Zudem kann die Integration in (Aus-)Bildung oder Erwerbstätigkeit als ein wichtiger Faktor angesehen werden, um die erzielten Projektergebnisse hinsichtlich der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit zu verstetigen.

---

<sup>97</sup> Die Note „sehr gut“ vergeben 46 %, die Note „gut“ 41 % der befragten PACE-Teilnehmenden.

<sup>98</sup> Die Note „sehr gut“ vergeben 23 %, die Note „gut“ 46 % der befragten Jugendwerkstätten-Teilnehmenden.

Diesbezüglich zeigt sich anhand der Monitoringergebnisse, dass sich fast die Hälfte (49,7 %) der Teilnehmenden des SZ 22 unmittelbar nach Projektaustritt in (Aus-)Bildung oder Erwerbstätigkeit befinden oder zumindest eine Weiterbildung, Qualifizierung oder ein Praktikum absolvieren (vgl. Tabelle 43). Der entsprechende Anteil liegt bei Teilnehmenden<sup>99</sup> der Jugendwerkstätten bei mehr als einem Drittel (37,6 %) und bei den Teilnehmenden von PACE bei fast drei Fünfteln (58,9 %) (vgl. Tabelle 43). Dass bei PACE die Mehrheit der Teilnehmenden direkt nach Projektaustritt integriert ist, weist darauf hin, dass die während der Projektteilnahme erzielten Ergebnisse hinsichtlich der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit zu einem großen Teil direkt wirksam werden und das Anschlussmanagement gut funktioniert. Die Monitoringdaten zeigen allerdings auch, dass 30,7 % der PACE-Teilnehmenden und über die Hälfte (53,8 %) der Jugendwerkstätten-Teilnehmenden unmittelbar nach Projektaustritt arbeitslos sind.

In den Fallstudieninterviews wurde hinsichtlich des Übergangs nach Projektaustritt geschildert, dass eine Arbeitsmarktintegration für viele der gegenwärtig in Projekten befindlichen Teilnehmenden nicht realistisch ist, so dass die Entwicklung einer mittel- bis langfristigen Anschlussperspektive daher erforderlich sei. Jugendwerkstätten-Teilnehmende gingen Fallstudienkenntnissen zufolge nach dem Projekt häufig in eine zweite konkrete berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme, z. B. in eine betriebliche Einstiegsqualifizierung über. Weitere Möglichkeiten seien die Aufnahme eines Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) oder eines Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ), eines Praktikums oder eines Schulabschlusskurses (Fallstudieninterview). Auch eine der interviewten Jobcentervertretungen gab an, dass ihr klar sei, dass viele der Jugendlichen nicht unmittelbar integriert werden könnten. Erste Schritte in Richtung Arbeitsmarkt würden jedoch als positive Entwicklung gewertet.

---

<sup>99</sup> Bei der Auswertung wurden alle Teilnehmenden berücksichtigt, die bis zum 30.09.2020 aus dem Programm ausgetreten waren (vorzeitig oder regulär).

**Tabelle 43: Erwerbsstatus der bei Projekteintritt arbeitslosen oder nichterwerbstätigen Teilnehmenden an Angeboten der Jugendwerkstätten und PACE bei Projektaustritt**

Integration in	Jugendwerkstätten		PACE		Gesamt	
	Absolut	Anteil in %	Absolut	Anteil in %	Absolut	Anteil in %
Sonstige schulische Bildung	707	4,4	1.882	8,8	2589	6,9
Weiterbildung/Qualifizierung/Praktikum	1.029	6,4	1.427	6,7	2456	6,6
Schüler/in einer allgemeinbildenden Schule	706	4,4	2.731	12,8	3437	9,2
schulischer/außerbetrieblicher Berufsausbildung/Studium (Vollzeit)	463	2,9	1.095	5,1	1558	4,2
betriebliche Berufsausbildung (Vollzeit)	1389	8,7	3010	14,1	4399	11,8
Erwerbstätigkeit (inkl. Selbstständigkeit)	1747	10,9	2428	11,4	4175	11,2
Integration gesamt	6.041	37,6	12.573	58,9	18.614	49,7
<b>Ausgetretene Teilnehmende gesamt</b>	<b>16.052</b>	<b>100</b>	<b>21.364</b>	<b>100</b>	<b>37.416</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); Bei der Berechnung wurden alle Teilnehmenden berücksichtigt, die bis zum 30.09.2020 bereits aus dem Projekt ausgetreten waren und bei Eintritt arbeitslos oder nichterwerbstätig waren. Eigene Darstellung.

Die im Vergleich zu den Jugendwerkstätten deutlich höheren Anteilswerte für den Verbleib in (Aus-)Bildung oder Beschäftigung bei PACE sind unter anderem auf die Zusammensetzung der eingetretenen Teilnehmenden zurückzuführen. Wie in Abschnitt 6.2.1 ausgeführt wurde, befinden sich unter den PACE-Teilnehmenden bei Eintritt deutlich weniger Arbeitslose und dagegen mehr Nichterwerbstätige – darunter zu einem hohen Anteil (26,2 %) Schüler\*innen. Insofern war zu erwarten, dass auch bei Austritt aus dem Programm ein im Vergleich zu den Jugendwerkstätten größerer Anteil an Schüler\*innen unter den PACE-Teilnehmenden zu finden ist. Insgesamt zeigen die Monitoringdaten, dass von den 3.237 Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE, die bei Projektaustritt Schüler\*in einer allgemeinbildenden Schule sind (vgl. Tabelle 43), mehr als vier Fünftel (81 %) bereits bei Eintritt diesen Status aufwiesen. Die Tatsache, dass die Mehrheit der Teilnehmenden, die bei Eintritt eine allgemeinbildende Schule besuchen, diesen Status halten konnten, kann als ein Erfolg der Förderung gewertet werden, da damit wichtige Grundlagen für den erfolgreichen Abschluss der Schullaufbahn gelegt werden. Aus einem Interview mit einer PACE-Teilnehmerin ist diesbezüglich bekannt, dass schulverweigernde Jugendliche durch das PACE zum weiteren Schulbesuch motiviert werden, so dass der Status als NEET (not in employment, education or training) überwunden werden kann.

### *Integration in schulische Bildung*

Um die tatsächlichen neu erfolgten Integrationen in allgemeinbildende Schulen der beiden Förderschwerpunkte zu erfassen und weitere Schlussfolgerungen in Bezug auf die Wirkungen der Förderung zu ziehen, werden im Folgenden die Ergebnisse ausschließlich bei Statuswechsel dargestellt. Das heißt, dass bei den im Folgenden dargestellten Auswertungen nur diejenigen Teilnehmenden berücksichtigt werden, die sich bei Eintritt in das Projekt weder in schulischer noch in beruflicher Ausbildung befanden und/oder arbeitslos waren. Demnach handelt es sich um eine besonders benachteiligte Untergruppe der Teilnehmenden. Die Monitoringauswertungen zeigen diesbezüglich, dass der Anteil an Teilnehmenden dieses Wirkkanals, der in allgemeinbildende Schulen integriert wird, ohne dass diese bei Eintritt bereits besucht wurden, mit 1,6 % sehr gering ist. Diesbezüglich zeigen sich weder zwischen den Förderschwerpunkten noch den Geschlechtern größere Unterschiede. Auch zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund lassen sich keine großen Abweichungen hinsichtlich der Integration in allgemeinbildende Schulen feststellen. Allerdings gilt es zu beachten, dass die Integration in schulische Bildung im Anschluss an die Projektteilnahme kein explizites Ziel der Förderung ist. Teilnehmende der Jugendwerkstätten müssen zudem – wie bereits weiter oben dargestellt – in der Regel die Schulpflicht bereits erfüllt haben, um am Projekt teilnehmen zu können. Gleichwohl ist die Verbesserung des Bildungsniveaus der Teilnehmenden angesichts des hohen Anteils an Teilnehmenden ohne Schulabschluss bzw. nur Grundschulbildung sowie die Reintegration in Schule bei schulabstinenten Teilnehmenden ein sinnvolles Ziel. Daher werde laut strategischer Ebene in den Jugendwerkstätten – wie auch an den Fallstudienstandorten beobachtet werden konnte – Bildungskurse oder allgemeinbildendem Unterricht angeboten, mit dem Ziel, dass die Teilnehmenden als Externe an einer Hauptschulabschlussprüfung teilnehmen und diese erfolgreich absolvieren können. Von einem PACE-Träger ist aus den Fallstudieninterviews bekannt, dass dieser den Teilnehmenden in Kooperation mit der örtlichen Volkshochschule die Teilnahme an einem Vorbereitungskurs zum nachträglichen Erwerb eines Realschulabschlusses anbiete. Wie hoch der Anteil der Teilnehmenden ist, die diese Angebote wahrnehmen, kann auf Basis der vorliegenden Datengrundlage jedoch nicht beantwortet werden.

**Tabelle 44: Bei Projekteintritt nicht im schulischen oder beruflichen Bildungssystem befindliche Teilnehmende von Jugendwerkstätten und PACE, die bei Projektaustritt Schüler\*in einer allgemeinbildenden Schule waren**

Förderprogramm	Männlich	Weiblich	Ohne Migrationshintergrund		Insgesamt
	Anteil in %	Anteil in %	Anteil in %	Anteil in %	Anteil in %
Jugendwerkstätten	1,5	1,3	1,4	1,5	<b>1,4</b>
PACE	1,8	1,8	1,7	2,0	<b>1,8</b>
Insgesamt	1,6	1,6	1,5	1,7	<b>1,6</b>

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); Bei der Berechnung wurden alle Teilnehmenden berücksichtigt, die die regulär oder vorzeitig ausgetreten sind und zum Teilnahmebeginn arbeitslos waren oder nicht erwerbstätig waren und keine schulische/berufliche Bildung absolvierten oder eine Weiterbildung/Qualifizierung/Praktikum gemacht haben. Grundgesamtheit: 26.803 (davon 14.647 JWS und 12.156 PACE). Eigene Darstellung.

#### Integration in schulische oder betriebliche Ausbildung

Die Integration von Teilnehmenden in Ausbildung ist für die Reduzierung des Armutsrisikos der Teilnehmenden als zentrale Ergebnisdimension anzusehen. Denn die erfolgreiche Absolvierung einer Ausbildung erhöht die Chancen der Teilnehmenden auf eine Arbeitsmarktintegration und langfristig auf die Erzielung eines Einkommens oberhalb der Armutsgrenze (vgl. BMAS 2017: 289). Aus den Fallstudieninterviews geht diesbezüglich hervor, dass das involvierte Projektpersonal eine Integration in Ausbildung, wenn dies möglich sei, anstrebt und die Teilnehmenden auch dahingehend zu berät. Dies ist auch der Wunsch einer Mehrzahl der Teilnehmenden: In der Befragung streben entsprechend mehr als drei Viertel (Jugendwerkstätten: 76 %; PACE: 80 %) der befragten Teilnehmenden eine Ausbildung an. In den Fallstudieninterviews wurde jedoch sowohl seitens des Projektpersonals als auch von mehreren externen Akteur\*innen geäußert, dass die Aufnahme einer Ausbildung für viele Teilnehmenden der Jugendwerkstätten – wie bereits thematisiert – nicht realistisch sei, da diese damit überfordert seien. Bei manchen der Teilnehmenden, die psychisch erkrankt seien, sei sogar davon auszugehen, dass sie auf Dauer nicht in der Lage sein würden, in einen Arbeitsprozess integriert zu werden (Fallstudieninterview). Daher sei es nach Einschätzung des Projektpersonals bei manchen Teilnehmenden bereits ein Schritt zum Erfolg, wenn diese eine Therapie begönnen. In mehreren Fallstudien bestätigte sich, dass die Probleme mancher Teilnehmenden der Jugendwerkstätten so schwerwiegend seien, dass diese mehrmals in eine Jugendwerkstatt zugewiesen würden. In der Regel weise das Jobcenter nach Auskunft des Projektpersonals und einer interviewten Jobcentervertretung für einen Zeitraum von sechs bis neun Monaten in die Jugendwerkstatt zu, oft werde die Teilnahme jedoch auf ein Jahr verlängert. Da viele Teilnehmende in der Regel noch zu wenig belastbar seien, um nach der Jugendwerkstatt im ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, sei die Jugendwerkstatt nach Fallstudienkenntnissen vielmehr ein Schritt, um sie auf die Einmündung in weitere Maßnahmen – wie weiter oben dargestellt – vorzubereiten.

Die Monitoringdaten zeigen, dass der Anteil an Teilnehmenden, die direkt nach Projektaustritt eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, im SZ 22 insgesamt bei 14,2 % liegt. Über PACE können deutlich mehr (+ 5,4 Prozentpunkte) Teilnehmende in Ausbildung integriert werden als über die Jugendwerkstätten. Dies könnte zum einen auf die besseren Ausgangsbedingungen der PACE-Teilnehmenden (vgl. hierzu Abschnitt 6.2.1) zurückzuführen sein. Zum anderen könnten die in Bezug auf die Beschäftigungsfähigkeit und Ausbildungsreife festgestellten deutlicheren Verbesserungen bei den PACE-Teilnehmenden hierbei eine Rolle spielen. Zur Einordnung der Integrationsquote bietet sich ein Vergleich mit den Programmen IdA, IsA und JUSTiQ der ESF-Bundesförderung zwischen 2014 und 2019 an, die zusammengenommen eine ähnliche Teilnehmendenstruktur sowie eine ähnliche Zielgruppe aufweisen wie die Förderung im SZ 22. Allerdings fasst der Indikator der Förderprogramme der ESF-Förderung die Integration in schulische und berufliche Ausbildung, allgemeinbildende Schulen, Weiterbildung, Qualifizierung und Praktika sowie sonstige Bildung zusammen, sodass bei einem Vergleich mit Jugendwerkstätten und PACE ebenfalls die genannten Integrationsquoten zusammengefasst werden müssen. Stellt man die so gebildeten Integrationsquoten einander gegenüber, zeigt sich, dass der Anteil an in schulische bzw. berufliche Bildung integrierten Teilnehmenden in der Förderung des SZ 22 deutlich höher als in der Bundesförderung ausfällt (IdA/IsA/JUSTiQ: 26,0 %; JWS/PACE: 38,7 %). Allerdings muss hierbei berücksichtigt werden, dass sich bei Jugendwerkstätten und PACE bereits bei Eintritt in die Förderung 28,4 % der zu diesem Zeitpunkt arbeitslosen und nichterwerbstätigen Teilnehmenden in schulischer oder beruflicher Bildung befinden. Zwar ist dieser Anteil bei den Bundesprogrammen aufgrund des hohen Anteils an schulpflichtigen Teilnehmenden bei JUSTiQ deutlich höher, allerdings sind diese bei den hier verglichenen Werten nicht berücksichtigt worden.

Weiterhin zeigen die Monitoringdaten, dass die Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE deutlich häufiger eine betriebliche (Jugendwerkstätten: 8,6 %; PACE: 13,0 %) als eine schulische Ausbildung aufnehmen (Jugendwerkstätten: 2,7 %; PACE: 3,7 %). Dies bedeutet, dass ein Großteil der bei Projektaustritt in Ausbildung integrierten Teilnehmenden bereits ein Ausbildungsgehalt erhält und somit die Chance gemindert wird, von zusätzlichen Sozialleistungen abhängig zu sein.

Die Integration in schulische oder betriebliche Ausbildung unterscheidet sich zwischen männlichen und weiblichen Teilnehmenden dieses Wirkkanals kaum (Männer: 13,9 %; Frauen: 14,7 %). Während männliche Teilnehmende der Jugendwerkstätten etwas häufiger eine Ausbildung aufnehmen (+ 0,4 Prozentpunkte), nehmen in Anschluss an PACE Frauen etwas häufiger eine Ausbildung auf (+ 1,0 Prozentpunkte). Ein Vergleich der Integrationsergebnisse von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zeigt, dass Menschen ohne Migrationshintergrund insgesamt zu einem etwas höheren Anteil in schulische oder betriebliche Ausbildung integriert werden. Dies ist vor allem auf die höhere Integrationsrate (+2,8 Prozentpunkte) von Menschen ohne Migrationshintergrund unter den Teilnehmenden der Jugendwerkstätten zurückzuführen. Dies entspricht der Teilnehmendenbefragung zufolge auch den Wünschen der befragten Jugendwerkstätten-Teilnehmenden: Menschen ohne Migrationshintergrund geben dort häufiger (+ 5,0 Prozentpunkte) als Menschen mit Migrationshintergrund an, eine Ausbildung finden zu wollen. In den PACE werden Menschen mit Migrationshintergrund sogar etwas häufiger (+ 1,0 Prozentpunkte) in schulische oder betriebliche Ausbildung integriert (vgl. Tabelle 45).

**Tabelle 45: Vor Projekteintritt arbeitslose oder nichterwerbstätige<sup>100</sup> Teilnehmende von Jugendwerkstätten und PACE, die bei Projektaustritt eine schulische oder betriebliche Ausbildung absolvieren**

Förderprogramm	Männlich	Weiblich	Ohne MH	Mit MH	Insgesamt
	Anteil in %				
Jugendwerkstätten	11,4	11,0	12,4	9,6	<b>11,3</b>
PACE	16,3	17,3	16,3	17,3	<b>16,7</b>
Insgesamt	13,9	14,7	14,5	13,8	<b>14,2</b>

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); Bei der Berechnung wurden alle Teilnehmenden berücksichtigt, die die regulär oder vorzeitig ausgetreten sind und zum Teilnahmebeginn arbeitslos waren oder nicht erwerbstätig waren und keine schulische/berufliche Bildung absolvierten oder Schüler\*in einer allgemeinbildenden Schule waren oder eine Weiterbildung/Qualifizierung/Praktikum gemacht haben. Grundgesamtheit: 33.256 (davon 15.476 JWS und 17.780 PACE). Eigene Darstellung.

#### Integration in Erwerbstätigkeit

In den Fallstudieninterviews wurde erwähnt, dass viele der Teilnehmenden, die über keinen Abschluss verfügten, das Ziel hätten, eine Arbeit und keine Ausbildung zu finden. Die Teilnehmendenbefragung bestätigt diese qualitative Einschätzung und zeigt diesbezüglich, dass 41,0 % (Jugendwerkstätten) bzw. 36,0 % (PACE) der Befragten eine Arbeit finden möchten. Den Monitoringauswertungen zufolge gelingt 11,2 % der Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE, die bei Eintritt arbeitslos oder nichterwerbstätig waren, unmittelbar nach Projektaustritt die Integration in Erwerbstätigkeit (inkl. Selbstständigkeit). In Bezug auf die Integration in Erwerbstätigkeit liegt der Anteilswert bei PACE im Vergleich zu

<sup>100</sup> Es wurden bei den Auswertungen nur nichterwerbstätige Teilnehmende berücksichtigt, die vor Projekteintritt keiner schulische Ausbildung absolviert haben, sodass nur Statuswechsel erfasst werden.

den Jugendwerkstätten marginal höher (+ 0,5 Prozentpunkte) (vgl. Tabelle 46). Angesichts des geschilderten geringen Qualifikationsniveaus der geförderten Teilnehmenden in diesem Wirkkanal – nur 1 % (Jugendwerkstätten) bzw. 1,9 % (PACE) der Teilnehmenden verfügen über einen beruflichen Abschluss<sup>101</sup> – ist jedoch davon auszugehen, dass ein großer Anteil der integrierten Teilnehmenden dieses Wirkkanals einer Beschäftigung nachgeht, die kein Einkommen oberhalb der Armutsgrenze erwarten lässt. Unklar ist ferner vor dem Hintergrund, dass das Anforderungsprofil der angetretenen Beschäftigungsverhältnisse eher niedrig ist, wie nachhaltig diese sind. Demzufolge ist der Beitrag zur direkten Reduzierung von Armut über die Integration in Beschäftigung von Teilnehmenden dieses Wirkkanals als insgesamt eher gering einzuschätzen. Gleichwohl kann eine erfolgreiche Integration in Erwerbstätigkeit als ein positives Ergebnis für die arbeitsmarktfernen Jugendlichen angesehen werden, welches dazu beiträgt, die durch die Projektteilnahme erlangte Beschäftigungsfähigkeit dieser zu verstetigen bzw. weiter zu steigern.

Eine geschlechterspezifische Auswertung zeigt, dass sowohl in den Jugendwerkstätten als auch den PACE der Anteil der in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmenden unter Männern etwas höher ist als unter den Frauen (Jugendwerkstätten: + 3,3 Prozentpunkte; PACE: + 2,3 Prozentpunkte). Die Teilnehmendenbefragung lässt diesbezüglich darauf schließen, dass männliche Befragte häufiger eine Arbeit aufnehmen möchten (Jugendwerkstätten: + 2,7 Prozentpunkte; PACE: + 13,2 Prozentpunkte) als Frauen. Ein Vergleich der Integrationsquoten von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund ergibt, dass Menschen mit Migrationshintergrund häufiger in Erwerbstätigkeit integriert werden als Menschen ohne Migrationshintergrund (Jugendwerkstätten: + 3,2 Prozentpunkte; PACE: 2,9 Prozentpunkte). Auch von Menschen mit Migrationshintergrund wurde in diesem Zusammenhang in der Teilnehmendenbefragung deutlich häufiger angegeben, dass diese eine Arbeit finden möchten (Jugendwerkstätten: + 7,5 Prozentpunkte; PACE: + 7,9 Prozentpunkte).

Wie bereits in den Fallstudieninterviews zu QuA wurde in Bezug auf Geflüchtete darauf hingewiesen, dass diese zunächst schnell in Arbeit kommen möchten, um Geld zu verdienen. Die langfristig erfolgreicher scheinende Integrationsperspektive, welche zunächst die Aufnahme einer Ausbildung nahelegen würde, wird dabei nach Auskunft einer interviewten Jobcentervertretung häufig außer Acht gelassen. Da Geflüchtete etwa die Hälfte (Jugendwerkstätten) bzw. ein Drittel (PACE) der Teilnehmenden in den jeweiligen Förderschwerpunkten ausmachen, könnte dies eine Erklärung für die vergleichsweise höheren Integrationsquoten in Bezug auf Erwerbstätigkeit darstellen. Insgesamt entsteht der Ein-

---

<sup>101</sup> Dies umfasst alle Teilnehmenden, die über den Abschluss einer betrieblichen oder schulischen Ausbildung, (Fach-)Hochschule, eine Promotion oder einen Meisterbrief verfügen.

druck, dass der Unterschied zwischen den Integrationsquoten von Frauen und Männern sowie Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zumindest teilweise auf die unterschiedlichen Wünsche der jeweiligen Gruppe zurückzuführen sind.

**Tabelle 46: Vor Projekteintritt arbeitslose oder nichterwerbstätige Teilnehmende von Jugendwerkstätten und PACE, die bei Projektaustritt erwerbstätig sind (ohne betriebliche Ausbildung)**

Förderprogramm	Männlich	Weiblich	Ohne MH	Mit MH	Insgesamt
	Anteil in %				
Jugendwerkstätten	12,0	8,7	9,6	12,8	<b>10,9</b>
PACE	12,3	10,0	10,1	13,0	<b>11,4</b>
Insgesamt	12,2	9,5	9,9	12,9	<b>11,2</b>

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); Bei der Berechnung wurden alle Teilnehmenden berücksichtigt, die regulär oder vorzeitig ausgetreten sind und zum Teilnahmebeginn arbeitslos waren oder nicht erwerbstätig waren. Grundgesamtheit: 37.416 (davon 16.052 JWS und 21.364 PACE). Eigene Darstellung.

#### *Nachhaltige Integration in Erwerbstätigkeit*

Die Nachhaltigkeit von Integrationen in Erwerbstätigkeit wird über Befragungen der Träger sechs Monate nach Austritt über die Träger erfasst. Da viele der Teilnehmenden jedoch den Kontakt zu den Trägern abbrechen, sei die Nachhaltigkeit der Integration nicht bei allen Teilnehmenden messbar (Fallstudieninterviews). Diesbezüglich zeigen die Monitoringdaten, dass von 6,2 % (Jugendwerkstätten bzw. 7,2 % (PACE) der Teilnehmenden keine Daten zum Verbleib sechs Monate nach Austritt vorliegen. Zudem gibt es für die Teilnehmenden auch die Möglichkeit, bei der Befragung keine Angabe zu ihrem Erwerbsstatus zu machen, wovon jeweils etwa 40 % der Teilnehmenden (Jugendwerkstätten: 38,5 %; PACE: 40,5 %) Gebrauch machen. Da im Folgenden beim Ergebnisindikator nur diejenigen berücksichtigt werden, für die die Information eines Verbleibs in Erwerbstätigkeit vorliegt, ist der entsprechende Anteilswert als Mindestgröße zu verstehen.

Darauf hinzuweisen ist, dass bei der Erhebung des Status „erwerbstätig“ zum Zeitpunkt sechs Monate nach Projektaustritt nicht zwischen einer betrieblichen Ausbildung, einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, einer geringfügig entlohnten Tätigkeit und anderen Formen der Erwerbstätigkeit (z. B. Selbstständigkeit) unterschieden wird, sodass eine differenzierte Darstellung an dieser Stelle – im Gegensatz zum unmittelbaren Verbleib – nicht möglich ist. Darüber hinaus sind Aussagen dazu, inwieweit eine Existenzsicherung durch die Erwerbstätigkeit gelingt, nicht möglich, da weder über die Einkommenshöhe noch das Arbeitsvolumen Aussagen getroffen werden können. Vor diesem Hintergrund sind Schlussfolgerungen aus der Betrachtung der im Monitoring vorliegenden Informationen zur „Nachhaltigkeit“ mit großer Zurückhaltung zu ziehen.

Die Monitoringdaten zeigen, dass in diesem Wirkkanal etwa ein Fünftel (20,2 %) der Teilnehmenden<sup>102</sup> sechs Monate nach Projektaustritt einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Damit liegt der Anteil der in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmenden sechs Monate nach Austritt wenige Prozentpunkte unterhalb der Integrationsquote unmittelbar nach Projektaustritt (23,0 %).<sup>103</sup> Da der erste Wert jedoch als Mindestwert zu interpretieren ist, ist nicht auszuschließen, dass der Anteil der in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmenden auf gleichem Niveau geblieben oder sich sogar erhöht hat. Aufgrund der fehlenden Differenzierung der Daten kann nicht festgestellt werden, ob der Anteil der in betrieblicher Ausbildung integrierten Teilnehmenden zu- oder abgenommen hat. Wie bereits oben ausgeführt, können auch keine Aussagen über die Qualität, Dauerhaftigkeit der Erwerbstätigkeit, Einkommenshöhe oder die Überwindung von Armut getroffen werden.

**Tabelle 47: Bei Projekteintritt arbeitslose oder nichterwerbstätige Teilnehmende von Jugendwerkstätten und PACE, die sechs Monate nach Projektaustritt erwerbstätig sind (inkl. Selbstständigkeit und betriebliche Ausbildung)**

Förderprogramm	Erwerbstätigkeit sechs Monate nach Projektaustritt	
	Absolut	Anteil in %
Jugendwerkstätten	2927	<b>18,9</b>
PACE	4389	<b>21,2</b>
Gesamtergebnis	7316	<b>20,2</b>

*Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); Bei der Berechnung wurden alle Teilnehmenden berücksichtigt, die 6 Monate vor Stichtagsdatum ausgetreten sind (31.03.2020) und bei Eintritt arbeitslos oder nichterwerbstätig waren. Grundgesamtheit: 36.178 (15.490 JWS und 20.688 PACE); Eigene Darstellung.*

Zur weiteren Einordnung der Ergebnisse ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass im Förderzeitraum in Niedersachsen mehr als ein Fünftel der geschlossenen Ausbildungsverträge wieder aufgelöst wurden (vgl. BIBB 2020). Insbesondere bei der bildungsfernen Zielgruppe mit dem genannten Förderbedarf ist davon auszugehen, dass einige Teilnehmende die Ausbildung, die unmittelbar nach Austritt oder zu einem späteren Zeitpunkt nach Projektaustritt aufgenommen wurde, möglicherweise nicht erfolgreich beenden werden. Auch in den Fallstudien wurde teilweise darauf verwiesen, dass Ausbildungsabbrüche bei der Zielgruppe keine Seltenheit darstellten. Zudem würde den Teilnehmenden nach Fallstudienkenntnissen teilweise auch schnell seitens der Arbeitgeber\*innen wieder gekündigt, wenn diese beispielsweise feststellten, dass die Auszubildenden unzuverlässig seien.

<sup>102</sup> Bei den Auswertungen wurden nur Teilnehmende berücksichtigt, die 6 Monate vor Stichtagsdatum ausgetreten sind (31.03.2020) und bei Eintritt arbeitslos oder nichterwerbstätig waren.

<sup>103</sup> Die Integrationsquote in Erwerbstätigkeit unmittelbar nach Projektaustritt berechnet sich aus dem Anteil der in betriebliche Ausbildung integrierten (11,8 %) und in Erwerbstätigkeit (inkl. Selbstständigkeit) integrierten Teilnehmenden (11,2 %).

Aus den Fallstudieninterviews ist bekannt, dass die Teilnehmenden auch nach der Aufnahme einer Ausbildung mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert sind. Die Fallstudieninterviews legen u. a. den Eindruck nahe, dass insbesondere die Teilnehmenden der Jugendwerkstätten sich weiterhin Problemen gegenübersehen, die sie schon während ihrer Projektteilnahme belastet haben, während bei den PACE-Teilnehmenden überwiegend neue Anliegen zu bearbeiten sind. Dazu gehörten typischerweise organisatorische Angelegenheiten wie die Beantragung von Wohngeld, Berufs- und Ausbildungsbeihilfe (BAB) sowie BAföG, aber auch Planungen, die Ausbildung abzubrechen (Fallstudieninterviews). In einer Jugendwerkstatt wurde hingegen berichtet, dass bürokratische Angelegenheiten weiter durch das Projektpersonal geregelt würden und sogar Geld für Teilnehmende aufbewahrt werden könne, wenn diese das wünschten, um zu verhindern, dass Einkünfte nicht bereits vor Monatsende ausgegeben würden.

Inwiefern eine durchgängige Nutzung der Nachbetreuungsmöglichkeiten durch die Teilnehmenden genutzt wird, lässt sich anhand der Fallstudieninterviews nicht genau feststellen. Das interviewte Projektpersonal gab diesbezüglich an, dass viele der Teilnehmenden der Jugendwerkstätten weiteren Förderbedarf hätten und sich regelmäßig meldeten, während bei anderen Teilnehmenden über das Jobcenter versucht werde herauszufinden, ob Ausbildungen beibehalten werden konnten. Nach Ansicht der Fachkraft eines Jobcenters funktioniere die Nachbetreuung durch die Jugendwerkstatt zwar grundsätzlich, könnte aber auch intensiver sein.<sup>104</sup>

### **6.2.4 Einfluss externer Rahmenbedingungen auf die Integration der Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE in Arbeit oder Ausbildung**

Wie bereits für den ersten Wirkkanal ausgeführt, bestanden grundsätzlich gute Voraussetzungen für die Projekte, Teilnehmende in den Arbeitsmarkt zu integrieren, da dieser sich im Förderzeitraum positiv entwickelt hat. Auch die Lage am Ausbildungsmarkt in Niedersachsen hat sich im Zeitraum 2014 bis 2019 weitgehend positiv entwickelt. Die Anzahl der gemeldeten Bewerber\*innen sank weniger stark als die Zahl der gemeldeten Berufsausbildungsstellen – entgegen dem bundesweiten Trend –, sodass es in Niedersachsen zuletzt mehr gemeldete Berufsausbildungsstellen als Bewerber\*innen gab. Dennoch hat sich die Quote der unversorgten Bewerber\*innen in Niedersachsen vom Ausbildungsjahr 2015/2016 zu 2019/2020 auf 6,2 % verdoppelt. In den Fallstudien wurde diesbezüglich angemerkt, dass meist das Matching zwischen angebotenen Stellen und Bewerber\*innen nicht funktio-

---

<sup>104</sup> An einem Fallstudienort wurde in Bezug auf die Jugendwerkstätten darauf hingewiesen, dass Durchführung, Dokumentation und Abrechnung der Nachbetreuung schwierig zu organisieren seien. Wenn die Teilnehmenden nicht mehr in die Jugendwerkstatt kämen, so seien sie formal aus dem Projekt ausgeschieden, sodass sich die Nachbetreuung nicht abrechnen lasse. Würde man also allen eine Nachbetreuung anbieten, wäre deutlich mehr Personal nötig. Die Nachbetreuung sei eine Zusatzleistung, die zwar gefordert und auch durchgeführt, jedoch nicht vergütet werde. Da der Arbeitsaufwand sehr hoch sei, wird dies von Projektträgern als problematisch angesehen.

nieren würde. Gerade in ländlichen Regionen, in denen ein eingeschränktes Angebot an Ausbildungsberufen bestehe, müssten die Jugendlichen nach Fallstudienkenntnissen flexibel sein und ihre Ausbildungspräferenzen revidieren. Die Teilnehmenden hätten nach Einschätzung mehrerer Interviewpersonen tatsächlich jedoch oft andere berufliche Vorstellungen und Wünsche, die in der Region nicht erfüllt werden können. Die Entwicklung hinsichtlich der unversorgten Bewerber\*innen bedeutet, dass für Teilnehmende an den Förderangeboten im SZ 22, die häufig mehrfach benachteiligt sind und eine Vielzahl von Schwierigkeiten zu bewältigen haben, größere Probleme bei der Integration in Ausbildung haben. Nicht nur junge Menschen ohne schulischen Abschluss, sondern zuletzt v. a. auch solche mit Haupt- und Realschulabschluss – also die Mehrheit der Teilnehmenden der Programme im SZ 22 – haben schlechte Chancen auf einen Ausbildungsplatz, denn mehr als ein Drittel der Bewerber\*innen mit diesem Bildungsabschluss blieb am Ausbildungsstellenmarkt zuletzt unversorgt. Zudem wiesen Bewerber\*innen mit einem Fluchthintergrund bundesweit ein ca. doppelt so hohes Risiko auf, unversorgt zu bleiben (vgl. Kapitel 3).

Auch die Absolvierung der Jugendwerkstatt selbst kann diesbezüglich stigmatisierend wirken und die Chancen auf einen Ausbildungsplatz reduzieren, wie an einem Fallstudienstandort angemerkt wurde. Manche Arbeitgeber\*innen hätten nach Einschätzung von interviewten Projektmitarbeiter\*innen Vorbehalte gegenüber den Absolvent\*innen der Jugendwerkstatt, da sie Unzuverlässigkeit oder Suchtproblematiken damit verbänden. Es gebe nur einige wenige soziale Betriebe, die den Teilnehmenden an Angeboten der Jugendwerkstatt eine Chance gäben. Zwar böten einige Betriebe Praktika, aber die Teilnehmenden hätten häufig keine Aussichten auf Beschäftigung oder Ausbildung (Fallstudieninterviews).

Wie bereits für den ersten Wirkkanal ausgeführt, stellt auch bei Jugendwerkstätten und PACE nach Fallstudienkenntnissen der mangelhaft ausgebaute öffentliche Personennahverkehr ein großes Problem v. a. in ländlichen Gebieten dar. Weil die Anreise nicht bewältigt werden könne, könnten viele Ausbildungsstellen häufig nicht angetreten werden (Fallstudieninterviews). Wenn Teilnehmende bestimmte Ausbildungsberufe verfolgen wollten, wäre häufig hierzu ein Wohnortwechsel erforderlich (Fallstudieninterview).

### **6.2.5 Fazit: Beitrag zur Reduzierung von Armut bzw. des Armutsrisikos**

Wie in der Programmtheorie (vgl. Kapitel 4) dargestellt wurde, ist ein übergreifendes Ziel der PA 8 auf Wirkungsebene, einen Beitrag zur Reduzierung von Armut zu leisten bzw. das Armutsrisiko zu reduzieren. Daher wird im Folgenden zusammenfassend dargestellt, welcher Beitrag zu diesem Ziel über den untersuchten Wirkkanal geleistet werden kann, auch wenn das Hauptziel der beiden Förderschwerpunkte im SZ 22, die Erhöhung der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit, sich nicht

zwangsläufig direkt in den Ergebnissen niederschlägt, die für die Reduzierung der Armut, wie sie im Multifondsprogramm definiert wird, relevant sind.

Unter den Teilnehmenden, die über diesen Wirkungskanal adressiert werden, findet sich die Altersgruppe mit der höchsten Armutsgefährdung (18-25 Jahre) (vgl. Kapitel 3). Insofern ist ein Beitrag zur Reduzierung des Armutsrisikos dieser Teilnehmenden als folgerichtiger Schritt zur Bekämpfung von Armut anzusehen. Zur Senkung des Armutsrisikos der Teilnehmenden trägt die Förderung innerhalb dieses Wirkkanals über die Erhöhung der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden bei, die den Analysen der Teilnehmendenbefragung zufolge in vielen Bereichen erfolgreich ist. Die festgestellten Ergebnisse sind bei PACE etwas höher als bei den Jugendwerkstätten. Diese besseren Ergebnisse von PACE-Teilnehmenden dürften zum Teil in der günstigeren Struktur der Teilnehmenden liegen, da diese vergleichsweise weniger Vermittlungshemmnisse aufweisen als die Teilnehmenden der Jugendwerkstätten. Insgesamt kann für die Förderung im SZ 22 gefolgert werden, dass das definierte Ziel, über die Erhöhung der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit Perspektiven für den Übergang in Ausbildung und Beschäftigung zu schaffen, erreicht werden konnte. Mit Hinblick auf die Europa-2020-Strategie und das darin formulierte Armutsbekämpfungsziel ist es darüber hinaus jedoch wichtig, auch die Integrationsergebnisse der Förderung zu bewerten. Diesbezüglich lässt sich feststellen, dass die Erhöhung der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden nur zu einem vergleichsweise geringen Anteil (14,0 %) dazu führt, dass eine schulische oder betriebliche Ausbildung tatsächlich unmittelbar nach Projektaustritt aufgenommen wird und somit der Armut präventiv entgegengewirkt wird. Die Integration in allgemeinbildende Schulen von Personen, die sich zuvor nicht im Bildungssystem befanden, findet nur in sehr geringem Ausmaß statt, allerdings konnte ein Großteil der Teilnehmenden, die bei Austritt Schüler\*innen einer allgemeinbildenden Schule sind, diesen Status seit Projekteintritt beibehalten, was vor dem Hintergrund der Zusammensetzung der Zielgruppe als Erfolg der Förderung zu werten ist. Zudem wird in den Jugendwerkstätten und teilweise in PACE auch die Absolvierung von Schulabschlüssen gefördert, zur Beurteilung des Ausmaßes liegen jedoch keine Daten vor. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gelingt weiteren 14,2 % der Teilnehmenden. Allerdings ist eine direkte Arbeitsmarktintegration der Teilnehmenden dieses Wirkkanals in Bezug auf das Armutsbekämpfungsziel insofern kritisch zu betrachten, als aufgrund des marginalen Anteils an Teilnehmenden mit beruflichem Abschluss nicht davon auszugehen ist, dass eine Erwerbstätigkeit aufgenommen werden kann, die ein Einkommen oberhalb der Armutsgrenze erzielen lässt. Hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Arbeitsmarktintegration kann festgestellt werden, dass der Anteil der in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmenden nach sechs Monaten den vorliegenden Daten zufolge relativ konstant bleibt. Überdies lassen sich keine Aussagen treffen, inwieweit es sich bei erfolgreichem Übergang in Erwerbstätigkeit zum Zeitpunkt sechs Monate nach Projektaustritt um eine solche handelt, die existenzsichernd ist und mit der Armut nachhaltig und dauerhaft überwunden werden kann.

### 6.2.6 Beitrag zu gesellschaftlicher Teilhabe

Das zweite Ziel auf der Wirkungsebene, zu dem die beiden Förderschwerpunkte beitragen sollen, ist einen Beitrag zur gesellschaftlichen Teilhabe der benachteiligten jungen Menschen zu leisten (vgl. Kapitel 4). Wie bereits in Abschnitt 6.2.2 dargestellt worden ist, werden die Teilnehmenden in den Jugendwerkstätten und über PACE im Rahmen der individuellen Einzelfallhilfe sowie über Gruppenaktivitäten sozial stabilisiert. Auf diese Weise werden die Voraussetzungen für eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verbessert. Entsprechend geben sowohl die befragten Teilnehmenden von Jugendwerkstätten als auch von PACE im Rahmen der Teilnehmendenbefragung zu Projektaustritt ein höheres subjektives Teilhabegefühl an als bei Projekteintritt. Während sich zu Projekteintritt noch fast ein Drittel (Jugendwerkstätten: 32,0 %) bzw. fast zwei Fünftel (PACE: 37,6 %) der Befragten bei Eintritt in das Projekt eher ausgeschlossen als zugehörig fühlen, kann der Anteil bei Projektaustritt auf etwas mehr als ein Fünftel (Jugendwerkstätten: 22,1 %) bzw. 15,2 % (PACE) der befragten Teilnehmenden reduziert werden.

Der in der Literatur vertretenen Annahme folgend (vgl. hierzu Abschnitt 6.1.7), dass soziale Inklusion über die Integration in den Arbeitsmarkt gefördert werden kann, wird schätzungsweise bei mehr als einem Zehntel<sup>105</sup> (11,2 %) der Teilnehmenden ein Beitrag zu dieser Wirkungsdimension geleistet. Angesichts des relativ geringen Bildungsniveaus der Teilnehmenden ist davon auszugehen, dass ein Teil der Teilnehmenden (weiterhin) auf Sozialleistungen angewiesen sein wird. Sthamer et al. (2013) zeigen hierzu, dass sich der Bezug von SGB-II-Leistungen negativ auf das subjektive Gefühl der gesellschaftlichen Teilhabe auswirkt: Während arbeitslose Personen im SGB II-Leistungsbezug sich zu 51 % ausgeschlossen fühlen, liegt dieser Wert bei Erwerbstätigen mit SGB II-Leistungsbezug (sog. Aufstocker\*innen) immerhin noch bei 31 % (vgl. ebd.: 44). Personen mit gesichertem Einkommen und ohne SGB II-Leistungsbezug fühlen sich mit nur 7 % erwartungsgemäß am geringsten ausgeschlossen (vgl. ebd.: 45). Allerdings zeigt die Studie auch, dass sich unter 25-Jährige Erwerbstätige im SGB-II Leistungsbezug vergleichsweise weniger ausgeschlossen fühlen: Sie geben nur zu 16 % an, nicht an der Gesellschaft teilzuhaben (vgl. ebd.).

Diese Befunde deuten darauf hin, dass der Anteil von Teilnehmenden, die sich über die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit inkludiert fühlen, etwas geringer liegt als bisher dargelegt. Allerdings ist Sthamer et al. (ebd.: 78) zufolge bei unter-25-Jährigen auch die Ausübung einer Ausbildung für das subjektive Teilhabeempfinden bedeutsam. Werden die rd. 15 % der Teilnehmenden dieses Wirkkanals, die

---

<sup>105</sup> Hierbei handelt es sich um den Anteil der über die beiden Förderschwerpunkte in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmenden (vgl. Tabelle 46).

nach Projektaustritt in schulische oder betriebliche Ausbildung integriert werden können, hinzurechnet, lässt sich schlussfolgern, dass insgesamt für etwa ein Viertel der Teilnehmenden die gesellschaftliche Teilhabe über die Integration in Ausbildung oder Erwerbstätigkeit erhöht werden kann.

### **6.2.7 Strukturelles Ziel: Schlüsselposition im System Übergang Schule – Beruf**

Im Multifondsprogramm ist das strukturelle Ziel beschrieben, dass PACE eine „interdisziplinäre Schlüsselposition in der Schnittmenge von Jugendhilfe, Schule, Arbeitsverwaltung, Familie und sozialen Diensten“ (vgl. MB 2020: 228) einnehmen soll. Aus den Ergebnissen der Fallstudien geht diesbezüglich hervor, dass PACE im System Übergang Schule-Beruf tatsächlich eine wichtige Vermittlungsfunktion einnimmt, indem es eine zentrale Anlaufstelle für junge Menschen ist, deren Fälle steuere und bei Bedarf entscheide, welche Akteur\*innen bzw. Institutionen hinzugezogen würden.

Konkret stelle PACE nach Fallstudienenerkenntnissen eine Anlaufstelle dar für Personen, die negative Erfahrungen mit der Arbeitsverwaltung gemacht hätten sowie für Schüler\*innen, darunter auch schulverweigernde Jugendliche, aber auch ehemalige Schüler\*innen, für die die Schule bzw. die dort tätigen Schulsozialarbeiter\*inne nicht mehr zuständig seien.

#### *Schule*

An allen drei Fallstudienstandorten wird berichtet, dass PACE eine gute Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteur\*innen pflege. Zu den Schulen bzw. den Schulsozialarbeiter\*innen – darunter vor allem den berufsbildenden Schulen – bestehe enger Kontakt. So gebe es auch Netzwerke, in denen PACE und die Schulleiter\*innen vertreten seien. Das PACE bitte die Schulen darum, ihnen zu melden, wenn jemand für die Zeit nach der Schule nicht "versorgt" sei (Fallstudieninterviews).

#### *Soziale Dienste*

PACE arbeite nach Fallstudienenerkenntnissen mit allen sozialen Diensten vor Ort zusammen und sei dort gut vernetzt. Darunter fallen soziale Beratungsstellen wie die Schwangerenberatung, der sozialpsychologische Dienst oder die Drogenberatungsstelle. Zudem seien die PACE auch in anderen Arbeitskreisen der sozialen Dienste präsent (Fallstudieninterviews).

#### *Familie(n)*

Von den interviewten PACE-Mitarbeiter\*innen wurde berichtet, dass sie häufig den Kontakt zu den Familien der Teilnehmenden suchen müssten, gerade dann, wenn diese ihr Zuhause verlassen müssten und für den Umzug noch Angelegenheiten zu klären seien.

### *Arbeitsverwaltung*

An allen drei Fallstudienstandorten wurde von einer engen Zusammenarbeit bzw. guten Kontakten zur Arbeitsverwaltung berichtet. Auch seitens der interviewten Jobcentermitarbeiter\*innen wurde berichtet, dass sie froh seien, auf PACE zurückgreifen zu können, da sie selbst aufgrund der ungünstigen Betreuungsrelation keine solch engmaschige Betreuung leisten könnten. An zwei Fallstudienorten sei PACE in die örtlichen Jugendberufsagenturen eingebunden. Es bestehe zudem Kontakt zum U25-Team des Jobcenters, zur Arbeitsvermittlung, zum Fallmanagement und zur Berufsberatung. Teilweise bestehe aus der Zeit der Kofinanzierung durch Jobcenter in der vergangenen Förderperiode noch eine enge Vernetzung (Fallstudieninterviews).

### *Jugendhilfe*

Die PACE sollen laut Förderrichtlinie die örtlichen Träger der Jugendhilfe unterstützen und zusätzliche Leistungen der Jugendhilfe erbringen (vgl. MS 2015: 1). Die Zuwendungsempfänger der PACE sind laut Förderrichtlinie die jeweiligen Landkreise bzw. kreisfreien Städte sowie die Region Hannover (vgl. ebd.: 4). Umgesetzt werden die PACE laut Fallstudienkenntnissen von externen Projektträgern. Insgesamt wurde im Rahmen der Interviews von Seiten dieser umsetzenden Projektträger von einer guten Zusammenarbeit mit der örtlichen Jugendhilfe berichtet. Vom Jugendamt würden junge Menschen an PACE verwiesen (Fallstudieninterviews). An zwei Standorten wurde zudem von einer engen Zusammenarbeit mit der Jugendgerichtshilfe berichtet, von der aus ebenfalls Jugendliche PACE zugewiesen würden.

### *Weitere wichtige Partner*

An zwei Standorten wurde der Jugendmigrationsdienst als wichtiger Partner bezeichnet. Es gebe teilweise Kund\*innen, die gemeinsam betreut würden. In diesen Fällen würde demnach die jeweilige Kompetenz der Akteur\*innen im Sinne von Synergien genutzt. Der Jugendmigrationsdienst übernehme nach eigener Auskunft die migrationsspezifischen Aspekte und regele den Leistungsbezug mit dem Jobcenter, während die PACE-Mitarbeiter\*innen für Kompetenzanalysen, berufliche Orientierung und Bewerbungsschreiben zuständig seien. Zudem seien Betriebe wichtige Partner, wenn es um die Vermittlung in Praktika, Arbeit oder Ausbildung gehe, weshalb die PACE und Jugendwerkstätten ein gutes Verhältnis zu diesen pflegen müssten (Fallstudieninterviews).

### **6.3 Dritter Wirkkanal: Armutsreduzierung von Straffälligen und Haftentlassenen**

Der dritte Wirkkanal beschreibt die Armutsreduzierung von Strafgefangenen und Haftentlassenen im SZ 23. Dieser Wirkkanal wird durch das Förderprogramm „Berufliche Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen“ bedient, das sich an Haftentlassene richtet und die Zielsetzung verfolgt, deren berufliche und soziale Integration durch sozialpädagogische Begleitung und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen in den ersten sechs Monaten nach Haftentlassung zu bewirken (vgl. Kapitel 4). Für die Bewertung dieses Wirkkanals stehen zudem ausschließlich Ergebnisse von Auswertungen der Monitoringdaten zur Verfügung. Dabei wurde auf Daten zu soziodemografischen Merkmalen, die Situation der Teilnehmenden bei Eintritt, unmittelbar nach Austritt sowie zum Verbleib sechs Monate nach Austritt zurückgegriffen. Aufgrund der eingeschränkten Datenbasis können nicht alle relevanten Aspekte des Förderprogramms im Rahmen dieser Studie Berücksichtigung finden.<sup>106</sup> Entsprechend der Aufgabenstellung des vorliegenden Berichts, die Förderung der PA 8 hinsichtlich der Erreichung von Zielen der PA zu evaluieren, wird im Folgenden auf die Beantwortung dieser Frage fokussiert.

#### **6.3.1 Charakteristika der Zielgruppe von Berufliche Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen**

Zielgruppe des Wirkkanals sind Strafgefangene, die etwa sechs Monate vor der Entlassung stehen und die während der Laufzeit der Projekte entlassen werden sollen. Insofern beziehen sich die folgenden Auswertungen auf Personen, die sich bei Projekteintritt noch in Haft befinden.

Unter den eingetretenen Teilnehmenden des Förderprogramms befinden sich vorwiegend (85,9 %) Männer und nur zu einem geringen Anteil (14,1 %) Frauen. Damit liegt der Frauenanteil unter den Teilnehmenden allerdings deutlich höher als der Frauenanteil in der Zielgruppe (5,2 %) (vgl. Statistisches Bundesamt 2020c),<sup>107</sup> was bedeutet, dass Frauen im Vergleich zu ihrem Anteil an den Strafgefangenen in Niedersachsen überproportional gefördert wurden. Die Teilnehmenden sind mehrheitlich (92,4 %) 25 bis 54 Jahre alt. Unter 25-Jährige finden sich nur zu 4,7 %, über 54-Jährige zu 2,9 % im Förderprogramm. Durchschnittlich sind die Teilnehmenden den Monitoringdaten zufolge 34,9 Jahre alt.

---

<sup>106</sup> So können bspw. keine Aussagen zur Rückfallgefahr und beruflichen Mobilität der Teilnehmenden sowie dem Effekt der Förderung auf ein Leben in sozialer Verantwortung getroffen werden. Auch die Frage nach der Eingliederung der Projekte in das lokale Übergangsmanagement für Strafgefangene kann somit nicht beantwortet werden.

<sup>107</sup> Als Referenzwert wird der Frauenanteil unter Personen, die in Niedersachsen im Vollzug eine Freiheitsstrafe oder Jugendstrafe verbüßen, aus dem Jahr 2020 genutzt.

**Tabelle 48: Merkmale der im Förderzeitraum 2014-2020 bis einschl. 30.09.2020 eingetretenen Teilnehmenden in Projekte der beruflichen Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen**

<i>Soziodemographische Merkmale</i>	<i>Teilnehmende von Berufliche Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen</i>	
	<i>Absolut</i>	<i>Anteil in %</i>
<b>Teilnehmende insgesamt</b>	1.094	100
<i>nach Geschlecht</i>		
• <b>Männer</b>	940	85,9
• <b>Frauen</b>	154	14,1
<i>nach Alter</i>		
• <b>Unter 25-jährige</b>	51	4,7
• <b>Alter 25 bis 54 Jahre</b>	1.011	92,4
• <b>Über 54-jährige</b>	32	2,9
<i>nach Erwerbsstatus</i>		
• <b>Arbeitslose, auch Langzeitarbeitslose</b>	139	12,7
• <b>Langzeitarbeitslose</b>	64	5,9
• <b>Nichterwerbstätige</b>	877	80,2
• <b>Erwerbstätige auch Selbständige</b>	78	7,1
<i>nach ausgewählten soziodemographischen Merkmalen</i>		
• <b>Personen mit Migrationshintergrund<sup>108</sup></b>	211	19,3
• <b>Geflüchtete</b>	15	1,4
• <b>Teilnehmende mit Behinderungen</b>	28	2,6

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Darstellung.

Hinsichtlich des Erwerbsstatus der Teilnehmenden lässt sich feststellen, dass ein Großteil (80,2 %) zum Zeitpunkt des Eintritts in das ESF-Projekt nichterwerbstätig war. Weitere 12,7 % waren bei Projekteintritt arbeitslos, darunter 5,9 % langzeitarbeitslos. Ein kleiner Anteil der Teilnehmenden (7,1 %) ging bei Projekteintritt einer Erwerbstätigkeit nach.

Einen Migrationshintergrund weist nur etwas weniger als ein Fünftel (19,3 %) der Teilnehmenden auf.<sup>109</sup> Geflüchtete finden sich nur zu 1,4 % unter den Teilnehmenden. Auch Teilnehmende mit Behinderungen sind mit 2,6 % nur zu einem geringen Anteil vertreten.

<sup>108</sup> Migranten und Migrantinnen, Personen ausländischer Herkunft, Angehörige von Minderheiten.

<sup>109</sup> Da sich unter den Strafgefangenen in 2019 jedoch 33,6 % Ausländer befinden, lässt sich daraus ableiten, dass Menschen mit Migrationshintergrund in dem Förderprogramm nicht entsprechend ihres Anteils an der Zielgruppe erfasst werden. (vgl. MJ 2020: 1)

*Bildungsniveau*

Eine Auswertung hinsichtlich des höchsten Bildungsabschlusses der eingetretenen Teilnehmenden zeigt sich, dass die überwiegende Mehrheit zum Zeitpunkt des Eintritts in das ESF-Projekt ein geringes Bildungsniveau aufwies: 16,0 % verfügten nicht über einen Schulabschluss oder höchstens über eine Grundschulbildung. Über zwei Fünftel der Teilnehmenden des Förderprogramms konnten einen Hauptschulabschluss und etwas weniger als Fünftel (19,1 %) einen Realschulabschluss bzw. die mittlere Reife nachweisen. Weitere 3,8 % hatten ein Berufsvorbereitungsjahr absolviert. Ein Mittleres Bildungsniveau wiesen 17,37 % der Teilnehmenden auf. Darunter sind 12,9 %, die eine schulische oder betriebliche Ausbildung absolviert haben und somit über einen beruflichen Abschluss verfügen. Weitere 4,5 % besaßen zum Eintrittszeitpunkt die allgemeine oder die Fachhochschulreife. Über ein hohes Bildungsniveau verfügt mit 1,55 % nur ein marginaler Anteil der Teilnehmenden (vgl. Tabelle 49).

**Tabelle 49: Bildungsstatus der im Förderzeitraum 2014-2020 bis einschl. 30.09.2020 in Projekte der beruflichen Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen eingetretenen Teilnehmenden**

<i>Höchster Bildungsabschluss</i>	<i>Eingetretene Teilnehmende in Projekte der Wiedereingliederung von Strafgefangenen</i>	
	<i>Absolut</i>	<i>Anteil in %</i>
<b>Niedriges Bildungsniveau (ISCED 0-2)</b>	<b>887</b>	<b>81,1</b>
• Ich besitze keinen Schulabschluss / habe die Grundschule nicht besucht.	112	10,2
• Ich habe 4 Grundschuljahre absolviert.	63	5,8
• Ich besitze einen Hauptschulabschluss.	461	42,1
• Ich besitze die mittlere Reife/ den Realschulabschluss.	209	19,1
• Ich habe ein schulisches Berufsvorbereitungsjahr absolviert.	42	3,8
<b>Mittleres Bildungsniveau (ISCED 3-4)</b>	<b>190</b>	<b>17,4</b>
• Ich besitze das Abitur /die Fachhochschulreife.	4	0,4
• Ich habe das Abitur/die Fachhochschulreife auf dem 2. Bildungsweg erworben	45	4,1
• Ich habe eine betriebliche Ausbildung, einen Berufsfachschulabschluss oder eine sonstige schulische Berufsausbildung	141	12,9
<b>Hohes Bildungsniveau (ISCED 5-8)</b>	<b>17</b>	<b>1,6</b>
• Ich besitze einen (Fach-)Hochschulabschluss / Promotion.	9	0,8
• Ich besitze einen Meisterbrief oder ein gleichwertiges Zertifikat.	8	0,7
<b>Insgesamt</b>	<b>1.094</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Monitoringdaten NBank (Datenstand 01.10.2020 zum Stichtag 30.09.2020); eigene Darstellung.

### 6.3.2 Integration in schulische/berufliche Bildung und Erwerbstätigkeit

Die Monitoringauswertungen zeigen, dass die Teilnehmenden<sup>110</sup> des Förderprogramms unmittelbar nach Projektaustritt – d.h. entsprechend der Förderrichtlinie infolge sechsmonatiger Betreuung nach Haftentlassung – größtenteils nichterwerbstätig (42,4 %) sind. In schulischer bzw. beruflicher Bildung<sup>111</sup> befinden sich unter diesen lediglich 4,0 %. Weitere 33,4 % gehen zu diesem Zeitpunkt einer Erwerbstätigkeit nach. Hierbei absolviert ein geringer Anteil in Höhe von 3,4 % eine betriebliche Ausbildung. Da aus den Monitoringdaten hervorgeht, dass von den unmittelbar nach Projektaustritt erwerbstätigen Teilnehmenden (ohne betriebliche Ausbildung) nur 16,4 % über einen beruflichen Abschluss<sup>112</sup> verfügen, kann davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der Teilnehmenden einer Tätigkeit im Hilfsbereich nachgeht. Weitere 24,2 % der Teilnehmenden sind bei Projektaustritt arbeitslos.

Bei der differenzierten Auswertung zum Verbleib nach Projektaustritt fällt auf, dass die weiblichen Teilnehmenden deutlich seltener arbeitslos sind (- 19,4 Prozentpunkte), häufiger einer Erwerbstätigkeit nachgehen (+ 6,5 Prozentpunkte) und deutlich häufiger nichterwerbstätig sind (+ 13,9 Prozentpunkte) als männliche Teilnehmende. Insbesondere sind sie häufiger in betrieblicher Ausbildung (+ 12,7 Prozentpunkte) sowie schulischer oder beruflicher Bildung (+ 6,5 Prozentpunkte), was nahelegt, dass Frauen vor diesem Hintergrund tendenziell höhere Chancen als Männer haben, mittelfristig ihr Armutsrisiko zu verringern, da mit einer abgeschlossenen Ausbildung eine erfolgreiche und nachhaltige Arbeitsmarktintegration wahrscheinlicher ist als ohne Abschluss.

Ein Vergleich von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zeigt, dass Menschen ohne Migrationshintergrund unmittelbar nach Projektaustritt insgesamt etwas schlechtere Integrationsergebnisse zeigen. Sie sind häufiger arbeitslos (+ 5,7 Prozentpunkte), weniger häufig erwerbstätig (- 6,4 Prozentpunkte) und absolvieren zu geringeren Anteilen eine betriebliche Ausbildung (- 0,4 Prozentpunkte). Allerdings absolvieren sie bei Projektaustritt etwas häufiger eine schulische oder berufliche Bildung (+ 2,8 Prozentpunkte).

---

<sup>110</sup> Bei den Auswertungen wurden nur Teilnehmende berücksichtigt, die vorzeitig oder regulär bis zum 31.03.2020 ausgetreten sind und bei Eintritt arbeitslos oder nichterwerbstätig waren.

<sup>111</sup> Dies umfasst die Absolvierung einer schulischen/außerbetrieblichen Berufsausbildung, eines Studiums (Vollzeit), einer Weiterbildung, Qualifizierung oder eines Praktikums sowie sonstige Bildung.

<sup>112</sup> Dies umfasst eine schulische oder betriebliche Ausbildung, einen Meisterbrief sowie einen (Fach-)Hochschulabschluss.

**Tabelle 50: Erwerbsstatus von Teilnehmenden an Projekten der beruflichen Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen unmittelbar nach Austritt aus dem Projekt**

<i>Erwerbsstatus</i>	<i>Männlich</i>	<i>Weiblich</i>	<i>Ohne MH</i>	<i>Mit MH</i>	<i>Insgesamt</i>
	<i>Migrationshintergrund</i>				
	<i>Anteil in %</i>	<i>Anteil in %</i>	<i>Anteil in %</i>	<i>Anteil in %</i>	<i>Anteil in %</i>
Arbeitslos	27,0	7,6	23,2	28,9	<b>24,2</b>
Erwerbstätig	32,6	38,1	34,5	28,1	<b>33,4</b>
Darunter: betriebliche Ausbildung	1,6	14,3	3,5	3,1	<b>3,4</b>
Nichterwerb- stätigt	40,4	54,3	42,3	43,0	<b>42,4</b>
Darunter: schulische oder berufli- che Bildung	3,0	9,5	3,5	6,3	<b>4,0</b>
Austritte Ins- gesamt	626	105	603	128	<b>731</b>

Quelle: Monitoringdaten NBank. Bei der Berechnung wurden alle Teilnehmenden berücksichtigt, die regulär oder vorzeitig bis zum 31.03.2020 ausgetreten sind und bei Eintritt arbeitslos oder nichterwerbstätig waren; Eigene Darstellung.

Die Monitoringauswertungen zeigen zudem, dass 21,5 % der Teilnehmenden<sup>113</sup> sechs Monate nach Projektaustritt, also nach Ende der Betreuung, einer Erwerbstätigkeit (inkl. Selbstständigkeit und betriebliche Ausbildung) nachgehen. Damit liegt der Anteil der in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmenden sechs Monate nach Austritt ca. zwölf Prozentpunkte unterhalb der Integrationsquote unmittelbar nach Projektaustritt (33,4 %). Wie bereits in Abschnitt 6.1.5 dargestellt, ist dieser Wert jedoch als Orientierungswert zu interpretieren.<sup>114</sup> Insofern ist nicht auszuschließen, dass der Anteil der in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmenden auf gleichem Niveau geblieben oder sich sogar gesteigert hat. Ob sich der Anteil der Teilnehmenden in betrieblicher Ausbildung vom Zeitpunkt direkt nach Projektaustritt bis sechs Monate nach Austritt verändert hat, kann aufgrund der fehlenden Differenzierungsmöglichkeiten der Monitoringdaten nicht festgestellt werden.

<sup>113</sup> Bei der Berechnung wurden alle Teilnehmenden berücksichtigt, die 6 Monate vor Stichtagsdatum ausgetreten sind (31.03.2020) und bei Eintritt arbeitslos oder nichterwerbstätig waren.

<sup>114</sup> Die Monitoringdaten zeigen, dass von 44,6 % der Teilnehmenden keine Daten zum Verbleib sechs Monate nach Austritt vorliegen. Zudem gibt es für die Teilnehmenden auch die Möglichkeit, bei der Befragung keine Angabe zu ihrem Erwerbsstatus zu machen, wovon weitere 24,8 % der Teilnehmenden Gebrauch gemacht haben. Bei den hier präsentierten Auswertungen werden beim Ergebnisindikator nur diejenigen berücksichtigt, welche Angaben zum Erwerbsstatus gemacht haben. Insofern können die dargestellten Anteile als nur als Orientierungswerte gefasst werden und sind vorsichtig zu interpretieren.

### 6.3.3 Beitrag zur Reduzierung der Betroffenheit Armut bzw. des Armutsrisikos

Das Ziel der Förderung im SZ 23 ist die Arbeitsmarktintegration der teilnehmenden Haftentlassenen, aber auch die Ermöglichung des Nachholens beruflicher Abschlüsse. Insofern ist für dieses Förderprogramm sowohl das Wirkungsziel der Reduzierung der Betroffenheit von Armut als auch der Reduzierung des Armutsrisikos relevant. Um weitergehende Aussagen zum Beitrag der Förderung zu den Wirkungszielen zu treffen, müssten idealerweise Informationen zur Entlohnung, der wöchentlichen Arbeitszeit und zur Haushaltszusammensetzung der Teilnehmenden herangezogen werden. Da diese Informationen nicht vorliegen, können bei der Bewertung der Zielerreichung nur der Erwerbsstatus und das Bildungsniveau der Teilnehmenden dieses Wirkkanals herangezogen werden.

Hinsichtlich der Betroffenheit von Armut kann zusammenfassend festgestellt werden, dass etwa ein Drittel der Teilnehmenden direkt nach Programmaustritt einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Dies beinhaltet nicht nur sozialversicherungspflichtige, sondern auch geringfügige Verhältnisse, sodass diesbezüglich keine weitergehenden und differenzierten Aussagen zur Abhängigkeit bzw. Unabhängigkeit von staatlichen Transferleistungen möglich sind. Aufgrund des geringen Qualifikationsniveaus der in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmenden ist es jedoch plausibel anzunehmen, dass ein großer Anteil von ihnen eine Arbeit im Hilfsbereich ausübt und somit eher geringe Verdienste erwirtschaftet, die – je nach Stundenvolumen und Haushaltskonstellation – unterhalb der Armutsgrenze liegen.<sup>115</sup> Der Ergebnisindikator der nachhaltigen Integration indiziert zudem, dass mindestens ein Fünftel der Teilnehmenden sechs Monate nach Projektaustritt noch einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

In Bezug auf die Reduzierung des Armutsrisikos lässt sich festhalten, dass nur ein sehr geringer Anteil der Teilnehmenden nach Projektaustritt eine betriebliche (3,4 %) oder eine schulische/berufliche Bildung (4,0 %) absolviert. Demnach ist der Anteil der Teilnehmenden, die ihr Armutsrisiko langfristig senken können, vergleichsweise gering. Bei weiblichen Teilnehmenden gelingt die Integration in betriebliche sowie schulische/berufliche Bildung jedoch deutlich besser als bei den männlichen Teilnehmenden, sodass diese ihr Armutsrisiko im Rahmen der Projektteilnahme stärker reduzieren können.

---

<sup>115</sup> So liegt das durchschnittlich monatlich erzielte Einkommen bei einem Mindestlohn in Höhe von 9,19 € (2019) und einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden bei 1.543 € brutto, was netto ca. 1.122 € entspricht. Somit läge der Verdienst nur 48 Euro über der Armutsgrenze eines Einpersonenhaushalts (1.074 € im Jahr 2019). Sobald das Einkommen zur Deckung des Lebensunterhalts für mehr als eine Person herangezogen wird, liegt das erzielte Einkommen unterhalb der Armutsgrenze (vgl. WSI 2019).

### 6.3.4 Beitrag zu gesellschaftlicher Teilhabe

Aufgrund der vorliegenden Datenlage kann der Beitrag des Förderprogramms Berufliche Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen zu diesem Wirkungsziel nur über den Anteil der in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmenden bewertet werden. Der in der Literatur vertretene Annahme folgend (vgl. hierzu Abschnitt 6.1.7), dass soziale Inklusion über die Integration in den Arbeitsmarkt gefördert werden kann, wird schätzungsweise bei etwas mehr als einem Drittel (33,4 %) der Teilnehmenden ein Beitrag zu dieser Wirkungsdimension geleistet.

### 6.4 Umsetzung der Querschnittsziele innerhalb der PA 8

Die Querschnittsziele der Strukturfondsförderung sind „Gleichstellung von Männern und Frauen“, „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“ und „nachhaltige Entwicklung“<sup>116</sup> (vgl. MB 2020: 350–354). Im Niedersächsischen Multifondsprogramm ist darüber hinaus das landesspezifische Leitbild „Gute Arbeit“ als weiteres Querschnittsthema enthalten. In diesem Kapitel werden die Beiträge der Förderung in der PA 8 zu den diesen Querschnittszielen herausgestellt.

Entsprechend des sog. SPO-Modells (vgl. Roth/Puxi 2019) wird davon ausgegangen, dass Beiträge zu den Querschnittszielen auf der operativen Ebene dann systematisch erwartet werden können, wenn sie strukturell und personell verankert sind. Ob konkrete Beiträge zu den Querschnittszielen systematisch erwartet werden können, hängt demnach von der Verankerung in Strukturen und Prozessen der Organisation der Träger und von den relevanten fachlichen Kompetenzen der beteiligten Mitarbeitenden ab, aber auch der Verankerung dieser in Bezug auf die Programmsteuerung und Umsetzung durch die Verwaltungsbehörde sowie in Bezug auf die Steuerung und Umsetzung der Förderinstrumente durch Fachreferate und NBank. Im Folgenden werden zunächst die im Rahmen der Sonderuntersuchung zur Umsetzung der Querschnittsziele (ebd.) gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich der strukturellen Verankerung der Querschnittsziele auf Programmebene vorgestellt, welche die in den Fallstudien zur PA 8 gewonnenen Erkenntnisse zur strukturellen Verankerung auf Projektebene ergänzen. Anschließend wird in Bezug auf die jeweiligen Förderungen<sup>117</sup> dargelegt, inwiefern die Querschnittsziele strukturell und personell bei den Projektträgern verankert sind und wie sich deren operative Umsetzung gestaltet. Dabei wird vorwiegend auf Fallstudienkenntnisse sowie teilweise auch auf Monitoringauswertungen hinsichtlich der Zielgruppenerreichung und der Ergebnisse der Förderung zurückgegriffen.

---

<sup>116</sup> Dieses Querschnittsziel spielt jedoch für die Förderung in der PA 8 eine eher untergeordnete Bedeutung, was auch daran erkennbar ist, dass es etwa im Antragsverfahren für PACE keine Relevanz hat.

<sup>117</sup> Da zum Förderprogramm „Berufliche Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen“ keine Fallstudieninterviews geführt wurden und daher keine Erkenntnisse zur Umsetzung der Querschnittsziele vorliegen, wird es in den folgenden Darstellungen nicht berücksichtigt.

Im Rahmen der Sonderuntersuchung (ebd.) wurden hinsichtlich der strukturellen Verankerung der Querschnittsziele auf Programmebene folgende Erkenntnisse gewonnen:

Im Vergleich zu den Förderprogrammen in anderen Bundesländern werden in der EU-Strukturfondsförderung des Landes Niedersachsen hohe Anforderungen durch Vorgaben und Vorkehrungen zur Berücksichtigung der Querschnittsziele an die umsetzenden Projektträger gestellt (vgl. ebd.: 9). Dies werde insbesondere durch die Verankerung der Querschnittsziele in den Antrags- und Auswahlprozessen gewährleistet. So spielen die Querschnittsziele in den Scoringmodellen, die zur Bewertung eingereichten Förderanträge von Projektträgern herangezogen werden, eine wichtige Bedeutung. Bei der Bewertung von Anträgen von Jugendwerkstätten und PACE sieht das Scoring beispielsweise von insgesamt 100 Punkten 20 Punkte für die Querschnittsziele (für jedes 5 Punkte) vor. Zudem müssen mindestens 10 von 20 Punkten bei den Querschnittszielen erreicht werden, damit ein beantragtes Projekt eine Förderzusage erhält. Aus Sicht der in den Fallstudien interviewten Projektträger verdeutlichten die genannten Kriterien den hohen Stellenwert, den Querschnittsziele bei der Förderung einnehmen und gäben Hinweise auf die diesbezüglichen Erwartungen des Fördermittelgebenden (vgl. ebd.: 10). Auch durch die größtenteils positiv bewerteten Leitfäden der NBank zu den Querschnittszielen würden die Erwartungen an die Projektträger deutlich. Allerdings fehlten den interviewten Projektträgern in diesen konkrete Praxisbeispiele, wie die Querschnittsziele in den Projekten umzusetzen seien. In der Sonderuntersuchung wurde zudem festgestellt, dass bei manchen Projektträgern Abwehrreaktionen in Bezug auf die Berücksichtigung der Querschnittsziele bei den Projektanträgen bestünden, wenn diese aus Trägersicht einen Zusatzaufwand ohne weiteren Nutzen bedeuteten (vgl. ebd.: 11). Insgesamt stießen die Vorgaben zur Berücksichtigung der Querschnittsziele jedoch Reflexionsprozesse bei den Teilnehmenden an und sensibilisierten sie für diese Themen.

### 6.4.1 Gleichstellung von Frauen und Männern

QuA

Hinsichtlich der *strukturellen Verankerung* von Gleichstellung bei den Trägern der QuA-Projekte zeigte sich anhand der Fallstudieninterviews sowie der Dokumentenanalyse, dass die Gleichstellung von Männern und Frauen an einem Standort konkret im Leitbild verankert war, während an den beiden anderen Standorten solche Leitbilder nicht existierten bzw. allgemeine Hinweise an das Projektpersonal erfolgen, dass Personen aufgrund ihres Geschlechts nicht diskriminiert werden dürften, was zwar dem gesetzlichen Nichtdiskriminierungsverbot entspricht, dem Anspruch des Mainstreamings mit einer originären Verankerung von Gleichstellung als Querschnittsziel jedoch nicht genügt. Eine Projektleitung war zudem nicht über Vorgaben zum Querschnittsziel Gleichstellung informiert und konnte auch keine fachliche Unterstützung benennen. An einem anderen Standort waren die Leitfäden der NBank zwar bekannt, es wurde jedoch deren geringe Praxisnähe bemängelt. Gleichzeitig wurde in den

Interviews ausgeführt, dass es für das Projektpersonal von QuA keine festen Vorgaben gebe, bestimmte Fortbildungen zu den Querschnittszielen zu machen. Allerdings wurde an zwei Standorten darauf verwiesen, dass das Projektpersonal durch die eigene sozialpädagogische Ausbildung bereits Berührungspunkte mit dem Thema Gleichstellung gehabt hätte, die jedoch teilweise bereits längere Zeit zurücklagen. An einem Standort wird zudem auf regelmäßige Fortbildungen zum Thema Gleichstellung verwiesen, wobei eine Teilnahme jedoch freiwillig sei. Die Projektleitung eines QuA-Trägers, die im Fallstudieninterview nicht erwähnte, Fortbildungen im Bereich der Querschnittsziele absolviert zu haben, zeigte nach Einschätzung der Evaluation einen problematischen Umgang mit dem Thema Gleichstellung im Umgang mit Geflüchteten. So wurde im Fallstudieninterview darauf verwiesen, dass Geflüchteten im Projekt gezeigt werden müsse, wie Gleichstellung in Deutschland funktioniere, was bei der Interviewperson weder den Eindruck einer ausgeprägten Gleichstellungskompetenz noch von kultureller Sensibilität zeugte. Dies deutet an, dass auch im Bereich von QuA eine auf fachlicher Ebene angesiedelte Gender-Kompetenz nicht systematisch vorhanden ist. Angebote zur Vermittlung entsprechender Kompetenzen erscheinen damit erforderlich.

Ein spezifischer Beitrag zum Querschnittsziel soll dem Leitfaden Gleichstellung zufolge über den gleichberechtigten Zugang von Frauen, die Qualifizierung von Frauen und Männern in geschlechtsuntypischen Berufsfeldern, eine dauerhafte Erhöhung der Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben sowie die Verbesserung des beruflichen Fortkommens von Frauen geleistet werden (vgl. NBank 2017c: 7–8).

Wie in Abschnitt 6.1.1 dargelegt, konnte hinsichtlich des *Projektzugangs* festgestellt werden, dass Frauen in QuA nur unterproportional erreicht werden. Auch in den Fallstudieninterviews wurde von den befragten Trägern problematisiert, dass mehr Männer als Frauen an den Projekten teilnahmen, was bei den beiden Projekten, die sich an Geflüchtete richteten, auch darauf zurückgeführt wurde, dass unter den Geflüchteten Frauen traditionell eher mit der Kinderbetreuung befasst seien und dies ein Hinderungsgrund für die Teilnahme sei. Als eine mögliche Lösung wurde die Aufnahme von Paaren in das Programm vorgestellt, wenn beide Partner\*innen Probleme beim Arbeitsmarkteinstieg hätten (Fallstudieninterview).

Bezüglich der *Qualifizierung von Frauen und Männern in geschlechtsuntypischen Berufsfeldern* konnte anhand der Monitoringdaten festgestellt werden, dass die zehn Projekte mit den höchsten Anteilen von Männern und Frauen jeweils mehrheitlich genderstereotype Bereiche betreffen – bei Männern sind dies die Bereiche Garten- und Landschaftsbau, Metall, Technik und Handwerk, bei den Frauen hingegen Hauswirtschaft, Pflege sowie Dienstleistungen im Gesundheitssektor. Auch die Antworten auf die offene Frage in der Teilnehmendenbefragung hinsichtlich des beruflichen Bereichs, auf den die Teilnehmenden vorbereitet wurden, deuten in diese Richtung. In den Fallstudien wurde zwar vom interviewten Projektpersonal die Wichtigkeit einer nicht-geschlechterstereotypen Berufswahl adressiert,

allerdings wird die Umsetzung als schwierig angesehen. So wurde von einem Träger argumentiert, dass Teilnehmende nicht in eine bestimmte Richtung „gedrängt“ werden sollten. Dies würde sich dadurch äußern, dass von den Projektmitarbeitenden aktiv keine entsprechende Orientierung gegeben würde, sondern erst bei entsprechenden Wünschen der Teilnehmenden diese darin bestärkt würden (Fallstudieninterview). Dies führe laut einer in das Projekt involvierten Beauftragten für Chancengleichheit in der Konsequenz jedoch dazu, dass von den am Projekt teilnehmenden Frauen erwartungsgemäß i. d. R. bislang eher frauentypische Berufe gewählt worden seien (z. B. als Erzieherin). Auch eine interviewte befragte Gleichstellungsbeauftragte lobte die ihr bekannten Projekte (Jugendwerkstätten und PACE) zwar im Ansatz, wies jedoch darauf hin, dass ihnen ein echter gleichstellungsfördernder Ansatz, bei dem beispielsweise tradierte Berufsorientierungsmuster kritisch hinterfragt würden, fehle.

Um die Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben zu erhöhen und ihr berufliches Fortkommen zu verbessern, ist die *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* ein wichtiges Thema. Diesbezüglich wurde in den Fallstudien berichtet, dass versucht werde, Frauen bei entsprechenden Problemen zu unterstützen, beispielsweise durch Angebote der Hausaufgabenhilfe für Kinder der Teilnehmenden. Bei der Organisation der Kinderbetreuung wurden die Teilnehmenden an einem Standort unterstützt, während von einem anderen Träger darauf hingewiesen wurde, dass die Betreuungsstruktur vor Ort begrenzt seien, so dass die Unterstützungsmöglichkeiten des Trägers eingeschränkt seien.

Hinsichtlich des im Leitfaden vorgegebenen Ziels der *Förderung der Vollzeitätigkeit von Frauen* wurde in einem QuA-Projekt zwar erklärt, dass auf dieses Ziel hingearbeitet werde, allerdings ist sich eine interviewte externe Akteurin nicht sicher, inwieweit die teilnehmenden Frauen tatsächlich von der Idee einer Vollzeitätigkeit überzeugt werden könnten. Es sei nämlich schwierig, die Vorteile einer eigenständigen und existenzsichernden Erwerbsarbeit zu vermitteln, da das in Deutschland geltende Steuerregime die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beider Partner\*innen erschwere. Aufgrund der geringen Unterschiede zwischen eigener Erwerbsarbeit und Mindestsicherung sei auch Alleinerziehenden nach Einschätzung einer interviewten Jobcentervertretung teilweise nicht der langfristige Nutzen zu vermitteln.

Hinsichtlich des Ziels zur *Erhöhung der Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben* konnte im ersten Wirkkanal sowohl durch die Analyse der Monitoringdaten als auch nach Ergebnis der kontrafaktischen Analyse festgestellt werden, dass auch Frauen im Anschluss an QuA in Beschäftigung integriert werden konnten, jedoch deutlich weniger häufig als Männer – insbesondere bei der Integration in sozialversicherungspflichtige und bedarfsdeckende Beschäftigung. Als mögliche Erklärungsansätze für die geringere Erwerbsintegration von Frauen kann aus den Interviews die Verantwortung von Frauen für die Kindererziehung sowie ein unzureichendes Betreuungsangebot für Kinder angeführt werden. Insbe-

sondere bei der Aufnahme von Teilzeitarbeit, die – wie im vorhergehenden Abschnitt dargelegt – bevorzugt von (alleinerziehenden) Frauen aufgenommen wird, ist eine bedarfsdeckende Beschäftigung angesichts des niedrigen Bildungsniveaus der QuA-Teilnehmenden deutlich schwieriger zu erreichen.

### *Jugendwerkstätten und PACE*

Laut Leitfaden zum Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern soll über die Förderung im SZ 22 ein Beitrag zum Querschnittsziel durch den gleichberechtigten Zugang von Frauen und Männern, die Qualifizierung von Frauen und Männern in geschlechtsuntypischen Berufsfeldern, die dauerhafte Erhöhung der Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben, die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Pflege und die Genderkompetenz des Bildungspersonals geleistet werden (vgl. ebd.).

Hinsichtlich der *strukturellen Verankerung* von Gleichstellung bei den Trägern der Jugendwerkstätten- und PACE-Projekte zeigte sich anhand der Fallstudieninterviews sowie der Dokumentenanalyse, dass Gleichstellung nur im Leitbild von einem der drei besuchten Träger der Jugendwerkstätten konkret ausformuliert wurde und in keinem der Leitbilder der umsetzenden PACE-Träger enthalten war. In den Leitbildern der Jugendwerkstätten- und PACE-Träger wird lediglich auf Nichtdiskriminierung aufgrund von Geschlecht und anderen Merkmalen hingewiesen, die eher dem Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung zuzuordnen sind (Fallstudieninterviews).

Eine *personelle Verankerung* der Gleichstellung über fachliche Kompetenzen des Projektpersonals ergibt sich bei beiden Förderschwerpunkten über die obligatorische Teilnahme an Fortbildungen zu den Querschnittszielen, die von allen (hauptamtlichen) Mitarbeitenden einmal pro Förderzeitraum und Querschnittsziel nachzuweisen sind. Der Mehrwert der Fortbildungen wurde von den Interviewpersonen sowie zwischen den Förderschwerpunkten sehr unterschiedlich eingestuft. Bei den Jugendwerkstätten zeigt sich ein diverses Bild: Von den Mitarbeitenden einer Jugendwerkstatt wurde betont, dass die Fortbildungen nicht als wichtig erachtet würden. An einem anderen Standort wurde von einer männlichen Fachkraft berichtet, nichts in Fortbildungen hinzugelernt zu haben, während ein externer Akteur den Mitarbeiter\*innen ein Kompetenzzuwachs sowie mehr Sensibilität hinsichtlich der Geschlechterrollen in der Jugendwerkstatt attestierte. Auch am dritten Standort wurde darauf hingewiesen, dass die Fortbildungen für das Personal einen Mehrwert geboten hätten und zum Abbau von Geschlechterstereotypen bei der Zuweisung zu den Werkstätten beigetragen hätten.

Bei den PACE-Projekten wurde hingegen an allen drei Standorten deutliche Kritik an der verpflichtenden Teilnahme an Weiterbildungen zu den Querschnittszielen geübt, jedoch mit unterschiedlichen Begründungen. Die Mitarbeiter\*innen von zwei Trägern empfanden diese grundsätzlich als unnötig und wenig hilfreich für ihre tägliche Arbeit, da das Thema in den Fortbildungen zu abstrakt behandelt

werde. So wurde bei einer Schulung die historische Entwicklung der Geschlechterungleichheit von der Steinzeit bis heute thematisiert, was keinerlei Relevanz für die konkrete Projektarbeit habe (Fallstudieninterviews). Wenn hingegen nach Einschätzung des Projektpersonals interessantere, d.h. konkreter auf die Projektumsetzung bezogene, Veranstaltungen angeboten worden wären, sei es nach Fallstudienkenntnissen zu einer großen Nachfrage diesbezüglich gekommen, sodass man nicht mehr habe teilnehmen können. Die Verpflichtung zur mehrfachen Teilnahme (bei PACE drei Mal in der Förderperiode) an den Fortbildungen führe dazu, dass die Fachkräfte – aufgrund der Entscheidung der Träger – an keinen anderen Fortbildungen teilnehmen könnten, die in ihren Augen sinnvoller für die Projektumsetzung wären. So wurde an zwei Standorten ein größerer Bedarf an Schulungen zum Umgang mit psychischen Erkrankungen von Teilnehmenden (z. B. zu Erkrankungen wie Borderline oder paranoide Schizophrenie sowie zur Suizidgefährdung) geäußert. Ein anderer Träger kritisierte, dass das eigene Projektpersonal, das sich auf das Thema Gleichstellung spezialisiert habe und sogar selbst zu diesen Themen Fortbildungen gebe, trotz der vorliegenden Expertise an diesen Fortbildungen teilnehmen müsse. Insgesamt zeichnet sich somit ab, dass die verpflichtenden Fortbildungen nicht immer den gewünschten Effekt haben und sogar dazu führen können, die Abwehrhaltung gegenüber dem Querschnittsziel noch weiter zu verstärken.

Die dargestellten qualitativen Erhebungsergebnisse lassen insgesamt darauf schließen, dass eine systematische operative Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung durch die verpflichtende Fortbildung des in Projekten tätigen Personals nicht automatisch zum gewünschten Erfolg des Kompetenzzuwachses im Umgang mit den Querschnittszielen geführt hat. Die empirischen Ergebnisse legen vielmehr den Schluss nahe, dass Kenntnisse vermittelt wurden, die wenig mit der konkreten Projektarbeit zu tun haben. Durch die verpflichtende Teilnahme konnten andere Fortbildungen, die erforderlich gewesen wären, um besser mit der spezifischen Bedarfssituation von Teilnehmenden umgehen zu können, z.T. nicht in Anspruch genommen werden. Dies wiederum führt bei einigen Trägern zu Verärgerung und Abwehrreaktionen gegenüber den Querschnittszielen insgesamt, die bereits in den Fallstudien zur Sonderuntersuchung der Querschnittsziele im Multifondsprogramm beobachtet werden konnten (vgl. Roth/Puxi 2019: 11). Eine echte strukturelle und personelle Verankerung des Querschnittsziels auf der Projektebene scheint damit nicht gelungen zu sein.

Hinsichtlich des gleichberechtigten *Zugangs zum Projekt* wurde im zweiten Wirkkanal dargelegt, dass in den Jugendwerkstätten Frauen eher unterrepräsentiert sind, während sie in PACE etwa entsprechend ihres Anteils an der Zielgruppe erreicht werden. Das Ungleichgewicht in den Jugendwerkstätten wird dabei teilweise auf die Auswahl- und Zuweisungsverfahren der Jobcenter zurückgeführt. So wurde an einem Fallstudienort seitens der interviewten Jobcentervertreterin darauf hingewiesen, dass bei der Zuweisung zur Jugendwerkstatt nicht auf ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis geachtet würde.

In zwei Jugendwerkstätten sowie einem PACE werde zudem versucht, möglichst Ansprechpartner\*innen beider Geschlechter im Team zu haben, sodass Teilnehmende selbst entscheiden könnten, ob sie von einer weiblichen oder einer männlichen Fachkraft beraten werden möchten. Dies sei insbesondere bei Teilnehmerinnen mit Migrationshintergrund z. T. wichtig, da ansonsten die jeweiligen Familien es den jungen Frauen verbieten würden, am Projekt teilzunehmen (Fallstudieninterviews). Ein PACE-Träger gab an, diese Möglichkeit nicht verfolgen zu können, da ihnen – im Vergleich zur vergangenen Förderperiode – nicht genügend Stellen zur Verfügung stünden.

An allen Fallstudienorten wurde vom Projektpersonal der Jugendwerkstätten berichtet, dass die Teilnehmenden dabei unterstützt würden, wenn sie sich für einen nicht dem *Geschlechterstereotyp entsprechenden Beruf bzw. Werkstattbereich entscheiden würden*, so dass z. B. Frauen in der Holz- oder Metallwerkstatt und Männer im Hauswirtschaftsbereich oder in der Küche tätig werden. Zumindest an einem Standort ergibt sich nach Fallstudienkenntnissen trotzdem das Muster, dass weibliche Teilnehmende in der Regel im hauswirtschaftlichen Teil tätig sind und Männer eher die Holzwerkstatt aufsuchen. Dieser qualitative Befund wird durch Ergebnisse aus der Teilnehmendenbefragung gestützt, nach der weibliche Teilnehmende mehrheitlich angaben, im hauswirtschaftlichen Bereich tätig zu sein und männliche Teilnehmende tendenziell eher die Bereiche Garten- und Landschaftsbau sowie Holz- und Metallwerkstätten favorisierten. Es wurde jedoch seitens einer interviewten Jobcentervertretung festgestellt, dass der ihr bekannte Projektträger mittlerweile stärker eine nicht-geschlechterstereotype Zusammensetzung der jeweiligen Werkstattbereiche fördern würde. Ob die Teilnehmenden im Jobcenter oder erst in der Jugendwerkstatt den Werkstattbereichen zugeteilt werden – und somit die Frage, inwiefern die Träger Einfluss auf die Zuteilung nehmen können –, konnte nicht eruiert werden, da hierzu divergierende Aussagen getätigt wurden.

In den PACE kann auf eine nicht-genderstereotype Berufswahl, die im Leitfaden als Zielsetzung aufgeführt wird, bei der beruflichen Zukunftsplanung im Rahmen der Projektumsetzung hingewirkt werden. Die Umsetzung dieses Ziels gestaltet sich den PACE-Trägern zufolge als schwierig. Alle besuchten Träger geben an, die Teilnehmenden zu unterstützen, falls sie einen nicht-geschlechterstereotypen Berufswunsch äußern. Allerdings findet eine aktive Ermutigung den Fallstudienkenntnissen zufolge hierzu jedoch nicht statt, da sie die Teilnehmenden nach eigener Aussage nicht in bestimmte Berufe „hineindrängen“ wollten, die möglicherweise den Interessen der Teilnehmenden widersprächen. Die strukturelle Dimension der individuellen Berufswahl schien einigen Interviewpersonen dabei nicht präsent zu sein. Denn eine geschlechtertradierte Berufswahl birgt eine große Gefahr, tradierte Geschlechterrollen am Arbeitsmarkt zu perpetuieren, so dass Frauen im Vergleich zu Männern häufiger eine Beschäftigung aufnehmen, die vergleichsweise schlechter vergütet und insgesamt instabiler ist. Insgesamt deuten die Fallstudienkenntnisse darauf hin, dass das Projektpersonal der beiden För-

derschwerpunkte zwar Ambitionen hinsichtlich der Unterstützung der nicht-genderstereotypen Berufswahl zeigen, diese aber nicht aktiv genug vorantreiben bzw. diesbezüglich nur mäßig erfolgreich sind.

Die Förderung der *Vereinbarung von Familie und Beruf* ist bei den Jugendwerkstätten bereits in Bezug auf die Absolvierung des Projekts selbst relevant. Diesbezüglich konnte in den Fallstudien festgestellt werden, dass eine reguläre Kinderbetreuung in keiner der besuchten Jugendwerkstätten angeboten wird. In mindestens einer Jugendwerkstatt kann die Teilnahme jedoch auch in Teilzeit absolviert werden und die Teilnehmenden könnten in Notfällen auch einmal ihre Kinder mitbringen (Fallstudieninterview). Bei den PACE ist das Thema hinsichtlich der beruflichen Beratung bedeutsam. In Bezug auf das Ziel der Vereinbarung von Familie und Beruf zeigten sich jedoch unterschiedliche Ambitionen der PACE-Mitarbeiter\*innen. An einem Fallstudienort wurde darauf hingewiesen, dass Frauen von PACE dabei unterstützt würden, Beruf und Kinderbetreuung miteinander in Einklang zu bringen wollten, indem die Kinderbetreuung organisiert werde oder indem sie Teilzeitausbildungen empföhlen. Die Gleichstellungsbeauftragte eines anderen Fallstudienortes übte hingegen Kritik an der Umsetzung der Querschnittsziele eines Trägers und gab zu bedenken, dass der Träger die Möglichkeiten einer Teilzeitausbildung nicht im Blick habe und kritisierte darüber hinaus insgesamt die Einstellung des Trägers zu dem Thema, das nach Eindruck der Interviewperson nicht ernst genug genommen werde. Dieser Eindruck bestätigte sich auch in dem Fallstudieninterview mit dem Projektpersonal das angab, dass das Querschnittsziel in der praktischen Beratungsarbeit sekundär sei und die Probleme der Teilnehmenden im Fokus stünden.

Auch hinsichtlich der Vereinbarung von Familie und Beruf zeigt sich demnach ein gemischtes Bild: Teilweise wird diese durch die Möglichkeit der Absolvierung der Jugendwerkstatt in Teilzeit beziehungsweise der Organisation von Kinderbetreuung und der Information hinsichtlich Teilzeitausbildungen unterstützt.

Neben der Prüfung der im Leitfaden vorgesehenen Beiträge zum Querschnittsziel soll im Folgenden dargestellt werden, inwiefern Frauen und Männer jeweils nach eigener Ansicht – hierzu dient die Auswertung der Teilnehmendenbefragung – sowie den Monitoringauswertungen zufolge von der Förderung profitieren.

### *Ergebnisse der Förderung nach Geschlecht*

Eine nach dem Geschlecht differenzierte Auswertung der Teilnehmendenbefragung ergibt, dass unter den befragten PACE-Teilnehmenden Frauen in Bezug auf fast alle abgefragten Ergebnisse deutlich mehr als männliche Teilnehmende von der Projektteilnahme profitieren. Deutlich häufiger werden beispielsweise Fortschritte beim Lösen persönlicher Probleme von Frauen im Vergleich zu Männern erzielt (+ 7 Prozentpunkte). Ähnliches zeigt sich für die Dimensionen der persönlichen Weiterentwicklung (+ 8 Prozentpunkte), der Verbesserung der Beziehungen zu Freund\*innen und Familie (+ 8 Prozentpunkte), der Alltagsbewältigung (+ 7 Prozentpunkte), der Planung der beruflichen Zukunft (+ 5 Prozentpunkte) sowie der Erhöhung der Motivation zur Arbeitsaufnahme (+ 5 Prozentpunkte). Bei der Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten gab es hingegen nur geringe Abweichungen nach dem Geschlecht (Männer: 36 %; Frauen: 38 %). Insgesamt zeigen sich die befragten weiblichen Teilnehmenden bei der Gesamtbewertung von PACE auch etwas zufriedener als die männlichen Teilnehmenden: Über 90 Prozent (91 %) der weiblichen Befragten bewertet das Projekt mit „gut“ bis „sehr gut“, während befragte männliche Teilnehmende zu 84 % das Urteil „gut“ bzw. „sehr gut“ aussprechen.

Unter den befragten Teilnehmenden der Jugendwerkstätten zeigt sich dagegen ein gemischteres Bild: Befragte männliche Teilnehmende geben etwas häufiger an, ihre beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse verbessert zu haben (+ 3 Prozentpunkte), sind aber gleichzeitig häufiger der Auffassung, dass das Projekt ihnen nicht viel gebracht habe (+ 3 Prozentpunkte). Befragte weibliche Teilnehmende konnten in Bezug auf das Vertrauen in ihre eigenen Fähigkeiten (+ 5 Prozentpunkte) sowie die Sicherheit bei Bewerbungen (+ 4 Prozentpunkte) etwas mehr als männliche Teilnehmende von der Projektteilnahme profitieren.

### *Integration in allgemeinbildende Schulen, schulische/betriebliche Ausbildung und Erwerbstätigkeit*

Die Monitoringauswertungen zeigen, dass der Anteil an männlichen und weiblichen Teilnehmenden dieses Wirkkanals, der *in allgemeinbildende Schulen* integriert wird, sich kaum unterscheidet. Auch in Bezug auf die *Integration in schulische oder betriebliche Ausbildung* zeigen sich zwischen männlichen und weiblichen Teilnehmenden dieses Wirkkanals kaum Abweichungen. Unter den Teilnehmenden von Jugendwerkstätten nehmen Männer und unter den Teilnehmenden von PACE Frauen etwas häufiger eine Ausbildung auf. Eine geschlechterspezifische Auswertung der *Integration in Erwerbstätigkeit* zeigt hingegen, dass sowohl in den Jugendwerkstätten als auch den PACE der Anteil der in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmenden unter Männern etwas höher ist als unter den Frauen. Dies ist den Erkenntnissen der Teilnehmendenbefragung möglicherweise auf den ausgeprägteren Wunsch unter männlichen Teilnehmenden nach einer Arbeitsaufnahme zurückzuführen.

Insgesamt lässt sich demnach feststellen, dass der durch die Teilnehmendenbefragung entstandene Eindruck, dass weibliche Teilnehmende etwas stärker von der Projektteilnahme profitieren können, sich nicht in den Integrationsergebnissen bemerkbar macht.

### *Fazit: Beiträge zum Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern*

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die weiter oben geschilderte ausgeprägte strukturelle Verankerung des Querschnittsziels auf Programmebene sich bei den im Rahmen der Fallstudien berücksichtigten Trägern nur vereinzelt widerspiegelte. Die Handreichungen waren den Interviewpersonen teilweise nicht bekannt bzw. wurden durch ihre geringe Praxisnähe als nicht hilfreich angesehen. Hinsichtlich der personellen Verankerung des Querschnittsziels in Form von fachlichen Kompetenzen wurde bei den QuA-Trägern nur in einem Fall auf regelmäßige Fortbildungen verwiesen, während das Projektpersonal eines weiteren Trägers einen problematischen Umgang mit dem Thema zeigte. Die verpflichtenden Fortbildungen im SZ 22 wurden nur teilweise als hilfreich erachtet, es wurde außerdem – insbesondere seitens der PACE-Träger – viel Kritik aufgrund von fehlender Relevanz für die konkrete Projektarbeit geäußert. Entsprechend der ausbaufähigen strukturellen und personellen Verankerung des Querschnittsziels auf Projektebene zeigt sich, dass auch bei der operativen Umsetzung noch Verbesserungsbedarf besteht. So wurde hinsichtlich des gleichberechtigten Zugangs zum Projekt dargelegt, dass Frauen in den Jugendwerkstätten und QuA eher unterrepräsentiert sind, während sie in PACE etwa entsprechend ihrem Anteil an der Zielgruppe erreicht werden. Die Unterstützung nicht-genderstereotyper Berufswahl wird zwar von den Trägern anvisiert, teilweise wurde jedoch angemerkt, dass sich dies aufgrund der Wünsche der Teilnehmenden nicht verwirklichen lasse. Allerdings zeigten die durchgeführten Interviews auch, dass eine Beratung und Orientierung von Teilnehmenden in Richtung einer geschlechteruntypischen Berufswahl nur selten aktiv vorangetrieben werden. Gleiches gilt für die Förderung von Vollzeittätigkeit von Frauen bei QuA. Hinsichtlich der Vereinbarung von Familie und Beruf zeigt sich, dass die Träger die Teilnehmenden teilweise durch die Möglichkeit der Absolvierung der Jugendwerkstatt in Teilzeit beziehungsweise die Information hinsichtlich Teilzeitausbildungen sowie durch Organisation von Kinderbetreuung unterstützen, manche Träger jedoch diesbezüglich – gerade bei der Organisation der Kinderbetreuung – aufgrund externer Rahmenbedingungen an ihre Grenzen stoßen. Letztere stellt wahrscheinlich auch ein Hindernis für die Aufnahme von Erwerbstätigkeit dar, die weiblichen Teilnehmenden von QuA weniger häufig als männlichen Teilnehmenden gelingt.

### 6.4.2 Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung

Das Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung stellt das zweite Querschnittsziel dar, zu dem die Förderung der PA 8 einen Beitrag leisten soll. Laut Multifondsprogramm gilt es dabei darum, „Chancengleichheit [herzustellen] und [...] Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“ (MB 2020: 352) zu vermeiden. Die gesamte PA 8 sei durch die Zielsetzung der Integration von „arbeitslosen, inaktiven und benachteiligten Personen“ (ebd.) auf die Umsetzung des Querschnittsziels ausgerichtet. Darüber hinaus ist im Leitfaden zur Umsetzung des Querschnittsziels jedoch gesondert dargestellt, auf welche Weise in der Förderung Beiträge zur Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung geleistet werden sollen.

#### QuA

Dem Leitfaden zur Umsetzung des Querschnittsziels ist zu entnehmen, dass QuA einen Beitrag zum Querschnittsziel über eine angemessene Berücksichtigung von Älteren und Migrantinnen und Migranten, Qualifizierung von Menschen mit Behinderungen, familienfreundliche Unterrichtsmodelle, Berücksichtigung der Altersstruktur der Teilnehmenden sowie geschlechterdifferenzierte und gendersensible Beschreibung der Zielgruppen in den Projektanträgen geleistet werden soll.

Hinsichtlich der *strukturellen Verankerung* des Querschnittsziels auf Projektebene ist von zwei QuA-Trägern bekannt, dass diese die Werte Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung in ihren jeweiligen Leitbildern aufgenommen haben. Bezüglich der fachlichen Unterstützung hat ein QuA-Träger darauf hingewiesen, dass die Handreichung zum Querschnittsziel zwar bekannt, dem Projektpersonal bei der Projektumsetzung allerdings nicht behilflich sei.

Im Gegensatz zur Förderung im SZ 22 ist für das Projektpersonal von QuA keine obligatorische Fortbildung zu den Querschnittszielen vorgesehen. Diesbezüglich wurde an einem Fallstudienort berichtet, dass die Projektleitung über fachliche Kompetenzen aus ihrem Studium verfüge, das allerdings schon längere Zeit zurückliege. An den beiden anderen Fallstudienorten wurde von aktuellen Schulungen der Teilnehmenden zu Benachteiligung, zu gewaltfreier Kommunikation im interkulturellen Kontext und zur kultursensiblen Bearbeitung von Konflikten berichtet. Insofern schien bei den in die Fallstudien eingebundenen Trägern ein gewisses Maß an Wissen hinsichtlich des Querschnittsziels vorhanden zu sein.

Den Monitoringdaten zufolge wurden Menschen mit Migrationshintergrund über QuA stärker erreicht, als dies ihrem Anteil an der Zielgruppe entspricht (vgl. Abschnitt 6.1.1). Dies ist insbesondere auf den hohen Anteil von Geflüchteten unter den Teilnehmenden zurückzuführen. Inwiefern Teilnehmende mit Behinderungen angemessen in der Zielgruppe vertreten sind, kann nicht abschließend geklärt werden.<sup>118</sup> Ältere sind im Förderprogramm hingegen deutlich unterrepräsentiert.<sup>119</sup>

Das Querschnittsziel wird operativ unter anderem über die Berücksichtigung der Lebenslagen der Teilnehmenden umgesetzt. An zwei Fallstudienstandorten wurde z. B. hierzu herausgestellt, dass auf die Lebensumstände von Alleinerziehenden eingegangen werde, indem die Präsenzzeiten der Teilnehmenden auf die Kinderbetreuungsmöglichkeiten abgestimmt würden. An einem Standort wurde diesbezüglich jedoch betont, dass der Umgang mit Alleinerziehenden schwierig sei, da diese Ausnahmeregelungen teilweise den Projektablauf störten und andere Teilnehmende darüber ihren Unmut äußerten. Zudem würden die Frauen später im Berufsleben Probleme damit haben, wenn sie die Organisation der Kinderbetreuung nicht mit dem Beruf in Einklang bringen könnten. Wichtig sei daher eine Entscheidung der Frauen, ob sie die Teilnahme und die Lösung ihrer privaten Probleme parallel verfolgen könnten (Fallstudieninterview). Bei Geflüchteten gehe es neben der Arbeitsmarktintegration auch um die Integration in die Gesellschaft sowie den Spracherwerb. Dies werde nach Fallstudienkenntnissen bei der Projektumsetzung berücksichtigt, etwa indem entsprechende Sprachkurse in das Projektkonzept integriert würden. Darüber hinaus gehe es bei einem Projekt darum, die Gruppe der Geflüchteten in der Gesellschaft sichtbar zu machen, bspw. durch künstlerische Projekte, die auch eine Außenwirkung entfalten könnten. Die Beiträge, die die Geflüchteten für die (lokale) Gesellschaft mitbrächten, sollten nach Einschätzung des Projektpersonals so gewürdigt werden. Inwiefern eine Berücksichtigung der Altersstruktur der Teilnehmenden bei der Projektumsetzung stattfand, kann anhand der vorliegenden qualitativen Informationen allerdings nicht festgestellt werden.

Wie im ersten Wirkkanal ausgeführt wurde, konnten Menschen mit Migrationshintergrund (+ 1,5 Prozentpunkte) und Geflüchtete (+ 6,2 Prozentpunkte) häufiger als Personen ohne Migrations- bzw. Fluchthintergrund in Erwerbstätigkeit (ohne betriebliche Ausbildung) integriert werden. Dies könnte möglicherweise auf eine höhere Motivation von Geflüchteten zur raschen Arbeitsaufnahme, einer höheren Konzessionsbereitschaft oder auch einer gestiegenen Offenheit von Arbeitgebern gegenüber dieser Gruppe zurückzuführen sein (vgl. Abschnitt 6.1.5).

---

<sup>118</sup> Teilnehmende mit Behinderungen waren zu 3,2 % unter den Teilnehmenden vertreten. Allerdings handelt es sich dabei um eine freiwillige Angabe, sodass der tatsächliche Anteil auch höher liegen kann. Im Vergleich dazu betrug im Jahr 2019 der Anteil von Menschen mit Behinderungen unter Langzeitarbeitslosen in Niedersachsen 7,7 % (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020d)

<sup>119</sup> Ältere sind im Förderprogramm QuA zu 6,6 % vertreten. Als Referenzwert wird der Anteil von Älteren unter den Langzeitarbeitslosen genutzt, der 28,4 % beträgt. (vgl. ebd.)

### *Jugendwerkstätten und PACE*

Dem Leitfaden zur Umsetzung des Querschnittsziels ist zu entnehmen, dass Jugendwerkstätten und PACE einen Beitrag zum Querschnittsziel über die Berücksichtigung besonderer Zielgruppen wie z. B. Migrantinnen und Migranten und Zugewanderte unter Berücksichtigung ihrer Belange und Lebenslagen, zur gleichen Teilhabe und zum barrierefreien Zugang für Menschen mit Behinderungen sowie zur Erhöhung interkultureller Kompetenzen des Bildungspersonals leisten sollen (vgl. NBank 2017b: 7).

Das Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung ist insofern bereits in der Programmanlage zentral für die Jugendwerkstätten und PACE-Projekte, als sie eine benachteiligte Zielgruppe direkt adressieren. Entsprechend geben sowohl die interviewten Mitarbeiter\*innen der Jugendwerkstätten als auch der PACE-Projekte an, dass das Querschnittsziel einen hohen Stellenwert für sie habe.

Hinsichtlich der *strukturellen Verankerung* auf Projektebene zeigten die Fallstudienresultate und die Dokumentenanalyse, dass die Ziele Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung bei jeweils zwei der drei Träger von Jugendwerkstätten und PACE in den entsprechenden Leitbildern vorhanden sind. Bei einem weiteren leiteten sie sich aus den im Leitbild genannten Grundwerten „Wertschätzung“ und „Respekt“ ab (Fallstudieninterviews).

Zur *personellen Verankerung* ist anzumerken, dass – ebenso wie beim Querschnittsziel Gleichstellung von Männern und Frauen – auch für Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung für das Projektpersonal beider Förderschwerpunkte obligatorische Fortbildungen zu den Querschnittszielen vorgesehen sind. Hinsichtlich des Mehrwerts der Fortbildungen wurden – wie schon bei den Fortbildungen zu Gleichstellungsthemen – unterschiedliche Einschätzungen deutlich. Seitens der interviewten Mitarbeiter\*innen der Jugendwerkstätten sowie einiger PACE-Mitarbeiter\*innen wurden diese mangels praktischer Relevanz als nicht wichtig und hilfreich für die Umsetzung des Querschnittsziels bzw. als inhaltlich nichts Neues bietend angesehen. Allgemeine Diversity-Fortbildungen seien nach Einschätzung des interviewten Projektpersonals nicht zielführend, da sie nicht konkret genug auf die Arbeit in den Projekten zugeschnitten seien. Ein externer Akteur vertrat dagegen die Auffassung, dass das Projektpersonal durch die Fortbildung neue Kompetenzen erworben hätte. Das interviewte Projektpersonal gab hierzu vereinzelt an, über die verpflichtenden Fortbildungen hinaus über keine weiteren fachlichen Kompetenzen in Bezug auf das Querschnittsziel zu verfügen. Andere Interviewpersonen berichteten dagegen, durch die vorherige Berufslaufbahn hinsichtlich des Querschnittsziels gut geschult zu sein.

Hinsichtlich der strukturellen und personellen Verankerung lässt sich festhalten, dass das Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung häufiger in den Leitbildern vertreten ist als die Gleichstellung von Frauen und Männern. Allerdings zeigt sich in Bezug auf dieses Querschnittsziel ebenfalls Unzufriedenheit mit dem bestehenden Fortbildungsangebot. Diese Befunde deuten darauf hin, dass Beiträge zu den Querschnittszielen auf der operativen Ebene daher nur in eingeschränktem Umfang erwartet werden können. Im Folgenden wird dargestellt, inwiefern die operative Umsetzung des Querschnittsziels innerhalb der Förderung erfolgt.

Hinsichtlich des *Projektzugangs* ergibt sich aus dem Vergleich des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund unter den Teilnehmenden und in der jeweiligen Referenzgruppe, dass Menschen mit Migrationshintergrund unter den eingetretenen Teilnehmenden der Jugendwerkstätten wahrscheinlich unterrepräsentiert<sup>120</sup> sind, während sie in den PACE entsprechend ihrem Anteil an der Zielgruppe erreicht wurden (vgl. Abschnitt 6.2.1). Inwiefern der Anteil von Menschen mit Behinderungen an den Teilnehmenden von der Zielgruppe abweicht, kann aufgrund der bestehenden Datenlage nicht eruiert werden.<sup>121</sup> In den Fallstudieninterviews wurde von einer Jobcentervertretung angegeben, dass es keine Teilnehmenden mit körperlichen Behinderungen in den ihr bekannten Projekten gebe, da diese in der Regel durch Reha-Berater\*innen betreut würden, die diesen wiederum andere Maßnahmen anböten, sodass die Personen mit körperlichen Behinderungen nicht zu Jugendwerkstätten zugewiesen würden. Das Projektpersonal von zwei Jugendwerkstätten hat darüber hinaus als Grund für das Fehlen von Teilnehmenden mit körperlichen Behinderungen angeführt, dass diese nicht barrierefrei seien. Weiterhin wurde an einem Fallstudienort berichtet, dass PACE nicht auf Personen mit schweren körperlichen oder geistigen Behinderungen ausgerichtet sei und diese somit nicht bedient würden. Leistungsschwache und Förderschüler\*innen würden hingegen von PACE beraten (Fallstudieninterview). In Bezug auf die Zugangsmöglichkeiten von Personen mit diverser sexueller Identität (z. B. Transgender) wurde in einigen Interviews angegeben, dass es bereits einige Teilnehmende mit diesem Merkmal gegeben habe.

Aus den Fallstudien geht hervor, dass die *Lebenslagen der Teilnehmenden* und ihre spezifischen Bedarfe nach Angabe des Projektpersonals in den Jugendwerkstätten und PACE, aber auch laut zwei interviewten Jobcentervertretungen *berücksichtigt werden*. Dies sei in der Jugendwerkstatt einfacher als bei PACE, da sie aufgrund des täglichen Kontakts intensiver mit den Teilnehmenden zusammenarbeiten könnten (Fallstudieninterview). Allerdings wird diesbezüglich auch auf einen vergleichsweise günstigen Betreuungsschlüssel in den Jugendwerkstätten hingewiesen: Bei nur 16 Teilnehmenden könne

---

<sup>120</sup> Da die Angabe zum Migrationshintergrund freiwillig ist, lässt sich dies nicht abschließend feststellen.

<sup>121</sup> Laut Monitoringauswertungen sind Menschen mit Behinderungen zu 2,6 % (Jugendwerkstätten) bzw. 3,0 % (PACE) in der Förderung vertreten. Allerdings sind diese Angaben als Mindestwerte zu definieren, da auch die Angabe zu diesem Merkmal nicht verpflichtend ist. Erhebungen des Mikrozensus zufolge betrug im Jahr 2017 der Anteil schwerbehinderter Menschen an den Arbeitslosen im Alter 15-25 Jahre 3,9 % (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020a; LSN 2020b; Eigene Berechnungen).

sehr gut individuell auf diese eingegangen werden. Das Projektpersonal wisse dementsprechend sehr viel über die Teilnehmenden, z. B. über deren psychische Krankheiten, Schwangerschaften, Beziehungsprobleme, Probleme im Elternhaus usw. All diese Probleme würden individuell aufgegriffen und bearbeitet durch den Ansatz der Einzelfallberatung, wie eine Jobcentervertretung berichtete. Für die Berücksichtigung der individuellen Lebenslage der Teilnehmenden wurden in den Fallstudien eine Reihe von Beispielen genannt:

- So gebe es für Schwangere in einer Jugendwerkstatt einen eigenen Erholungsraum. Außerdem bestünde das Angebot der Begleitung durch Projektmitarbeitende zu Beratungsstellen. Ferner werde Unterstützung bei der Antragstellung für Sozialleistungen angeboten, Darüber hinaus werde an anstehende Arzttermine erinnert. Zudem werde versucht, Hebammen für die Schwangeren zu finden, was allerdings aufgrund der schlechten Versorgungslage in Bezug auf Hebammenhilfe ein Problem sei (Fallstudieninterviews).
- Wenn die Jugendlichen zuhause Schwierigkeiten hätten, würden die Projektmitarbeiter\*innen nach Auskunft des Projektpersonals sowie einer interviewten Jobcentervertretung versuchen, mit den Eltern eine Lösung zu finden, damit die Jugendlichen nicht „auf der Straße schlafen“ müssen.
- Für Geflüchtete würden Alphabetisierungskurse und Hausaufgabenbetreuung angeboten, falls diese bereits einen Kurs an der Volkshochschule besuchten. Es gebe auch ein Möbellager und eine Kleiderkammer im Haus, aus dem sich die Geflüchteten – aber auch andere Teilnehmende bei Bedarf – bedienen könnten (Fallstudieninterviews).
- Es gebe auch geflüchtete Jugendliche, die vormittags den Integrationskurs besuchten und nachmittags in die Jugendwerkstatt gingen, um das Gelernte zu vertiefen. Viele nähmen die zusätzliche Hilfe durch die Jugendwerkstatt nach Auskunft einer interviewten Jobcentervertretung an, da sie merkten, schneller Lernerfolge zu erzielen. In den Integrationskursen seien sie meist mit Erwachsenen zusammen, denen das Deutsch Lernen etwas schwerer falle.
- Beim Mittagessen werde auf Essgewohnheiten von Menschen aus anderen Kulturkreisen eingegangen (Fallstudieninterview).

Auch die interviewten Mitarbeiter\*innen von PACE gaben an, auf die *spezifischen Bedarfe der Teilnehmenden* z. B. in Bezug auf deren Fähigkeiten sowie kulturelle Hintergründe einzugehen. So würden Geflüchtete gezielt dabei unterstützt, sich besser in ihren jeweiligen gesellschaftlichen Kontext zu integrieren und Deutsch zu lernen (Fallstudieninterviews). Die PACE-Mitarbeiter\*innen würden zudem nach Fallstudienkenntnissen bei Bedarf Hausbesuche machen und die Teilnehmenden zu verschiedenen Behörden und Ämtern begleiten. Dabei ginge es neben der praktischen Hilfe auch darum, für die einzelnen Zielgruppen in der Rolle eines\*einer Fürsprecher\*in aufzutreten, z. B. gegenüber Arbeitgeber\*innen oder Vermieter\*innen, die Vorbehalte gegenüber den Teilnehmenden hätten (Fallstudieninterviews).

Zur Umsetzung des Querschnittsziels werde zudem nach Fallstudienkenntnissen in beiden Förderschwerpunkten versucht, die Teilnehmenden selbst *von stereotypem Denken abzubringen*. In einer Jugendwerkstatt würden hierzu regelmäßig Unterrichtseinheiten zu Gleichstellung und Diversity durchgeführt (Fallstudieninterviews). Aber auch die heterogene Zusammensetzung der Jugendwerkstätten selbst helfe nach Einschätzung des Projektpersonals dabei, bestehende Stereotypen aufzubrechen, da die Jugendlichen erfahren, dass sie ähnliche Probleme hätten. Seitens eines PACE-Projekts wurde angemerkt, dass mit den Teilnehmenden über ihr Fehlverhalten gesprochen werden, wenn bekannt sei, dass sie Mitglieder anderer Gruppen diskriminierten.

### *Ergebnisse der Förderung nach Migrationshintergrund*

Eine differenzierte Auswertung der Teilnehmendenbefragung gibt über die im Rahmen der Fallstudien gesammelten Erkenntnisse hinsichtlich struktureller, personeller und operativer Umsetzung des Querschnittsziels einen ergänzenden Einblick zur Wirkung der Förderung im SZ 22 auf Menschen mit Migrationshintergrund, die von der Förderung als besonders benachteiligte Zielgruppe angesprochen werden.

Der Vergleich der Ergebnisse von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund unter den befragten PACE-Teilnehmenden zeigt, dass die beiden Gruppen in Bezug auf unterschiedliche Ergebnisdimensionen gleichermaßen gut von dem Projekt profitieren konnten:

- *Personen ohne Migrationshintergrund* konnten vergleichsweise häufiger durch das Projekt persönliche Probleme lösen (+ 6 Prozentpunkte), sich persönlich weiterentwickeln (+ 12 Prozentpunkte), die Beziehung zu Freund\*innen und Familie verbessern (+ 3 Prozentpunkte), den Alltag bewältigen (+ 2 Prozentpunkte) und waren motivierter bei der Arbeitsaufnahme (+ 2 Prozentpunkte).

- *Personen mit Migrationshintergrund* konnten dagegen häufiger ihre beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse verbessern (+ 6 Prozentpunkte), die eigene berufliche Zukunft planen (+ 9 Prozentpunkte) und die eigenen Arbeitsmarktchancen deutlich verbessern (+ 2 Prozentpunkte).

Allerdings gaben Personen mit Migrationshintergrund auch häufiger an, dass das Projekt ihnen nicht viel gebracht habe (+ 3 Prozentpunkte). Unter den befragten PACE-Teilnehmenden bewerteten Personen mit Migrationshintergrund das Projekt insgesamt etwas besser als Personen ohne Migrationshintergrund: Insgesamt fast neun Zehntel (88 %) der Befragten mit Migrationshintergrund bewertet das Projekt mit „sehr gut“ oder „gut“, der entsprechende Anteilswert für Befragte ohne Migrationshintergrund lag mit 86 % nur unwesentlich darunter.

Auch unter den befragten Teilnehmenden der Jugendwerkstätten konnten Menschen mit und ohne Migrationshintergrund hinsichtlich verschiedener Bereiche von dem Projekt profitieren:

- *Personen ohne Migrationshintergrund* konnten nach eigener Einschätzung häufiger ihre beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse verbessern (+ 12 Prozentpunkte), persönliche Probleme lösen (+ 3 Prozentpunkte) und häufiger mehr Vertrauen in ihre eigenen Fähigkeiten entwickeln (+ 9 Prozentpunkte).
- *Menschen mit Migrationshintergrund* sind dagegen laut eigener Angabe sicherer bei Bewerbungen (+ 5 Prozentpunkte) und konnten häufiger ihre Arbeitsmarktchancen deutlich verbessern (+ 8 Prozentpunkte), gaben aber auch deutlich häufiger (fast doppelt so häufig) an (+ 7 Prozentpunkte), dass ihnen das Programm nichts gebracht habe.

Insgesamt bewerteten Personen mit Migrationshintergrund unter den befragten Teilnehmenden die Jugendwerkstätten etwas besser als Personen ohne Migrationshintergrund (Personen ohne Migrationshintergrund: 74 % „sehr gut“ oder „gut“; Personen mit Migrationshintergrund: 66 % „sehr gut“ oder „gut“).

Die Monitoringauswertungen liefern darüber hinaus weitere Informationen zum Verbleib von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund nach Austritt aus dem Projekt, auch wenn hierzu im Leitfaden zum Querschnittsziel keine originären Zielvorgaben für Jugendwerkstätten und PACE, z. B. hinsichtlich der Integration in (Aus-)Bildung oder Erwerbstätigkeit benannt sind. Die bereits im zweiten Wirkkanal präsentierten Erkenntnisse (vgl. Abschnitt 6.2.3) werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt:

Die Monitoringauswertungen zeigen, dass der Anteil an Teilnehmenden von Jugendwerkstätten und PACE, die in allgemeinbildende Schulen integriert werden, sich zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund kaum unterscheidet. Hinsichtlich der Integration in schulische bzw. betriebliche Ausbildung konnte festgestellt werden, dass Menschen ohne Migrationshintergrund insgesamt zu einem etwas höheren Anteil integriert werden konnten, was vor allem auf die höhere Integrationsrate von Menschen ohne Migrationshintergrund unter den Teilnehmenden der Jugendwerkstätten zurückzuführen ist. Menschen mit Migrationshintergrund werden dagegen vergleichsweise häufiger in Erwerbstätigkeit integriert – worauf bereits die Einschätzung der befragten Menschen mit Migrationshintergrund in der Teilnehmendenbefragung hinsichtlich verbesserter Arbeitsmarktchancen hindeutete. Diese Abweichungen bezüglich der Integration in Erwerbstätigkeit können dabei möglicherweise auf die unterschiedlichen Zielsetzungen von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zurückzuführen sein, wie sich aus der Teilnehmendenbefragung sowie aus Fallstudienkenntnissen ergibt (vgl. Abschnitt 6.2.3).

### *Fazit: Beiträge zum Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung*

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich in Bezug auf das Querschnittsziel Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung eine strukturelle Verankerung in den Leitbildern der im Rahmen der Fallstudien berücksichtigten Träger in der Förderung der PA 8 feststellen ließ. Ein Vorliegen fachlicher Kompetenzen bezüglich des Querschnittsziels konnte von den Trägern in einigen Fällen vermittelt werden. In Bezug auf die obligatorischen Fortbildungen im SZ 22 wurde seitens einiger Träger massive Kritik geäußert, da diese nicht auf die konkrete Projektarbeit zugeschnitten seien. Zudem wurde angemerkt, dass die fachliche Unterstützung noch ausbaufähig sei, da beispielsweise die Handreichung aufgrund des eher allgemeinen Charakters nicht hilfreich für die Projektumsetzung seien. Hinsichtlich der operativen Umsetzung zeigte sich, dass der Zugang von Personen mit körperlichen Behinderungen – zumindest im SZ 22 – und bei den Jugendwerkstätten von Personen mit Migrationshintergrund noch ausbaufähig sind. Eine Unterstützung hinsichtlich der spezifischen Lebenslagen und Bedarfe der Teilnehmenden, z. B. durch familienfreundliche Projektzeiten oder Sprachkursangebote für Geflüchtete, konnte hingegen in den Fallstudieninterviews exemplarisch nachgewiesen werden.

### 6.4.3 Nachhaltige Entwicklung

In der aktuellen Förderperiode liegt der Fokus im Querschnittsziel Nachhaltige Entwicklung auf der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit (vgl. NBank 2017d: 3). Die ökologische Nachhaltigkeit spielt laut Darstellung im Multifondsprogramm für die Förderprogramme des ESF eine eher untergeordnete Rolle (vgl. MB 2020: 350). Beiträge können nichtsdestotrotz, wie im OP ausgeführt, im Rahmen von Bildungs-, Ausbildungs-, und Weiterbildungsmaßnahmen geleistet werden (vgl. ebd.). In dem Leitfaden zum Querschnittsziel Nachhaltigkeit wird darauf verwiesen, dass ökologisch nachhaltige Projekte etwa auf Klimaschutz, Recycling sowie Emissionsreduktion abzielen können (vgl. NBank 2017d: 4).

#### *QuA*

Über das Förderprogramm QuA sollen laut Leitfaden zum Querschnittsziel Beiträge durch die Thematisierung ökologischer Aspekte wie der ressourcenschonende Umgang mit der Weiterbildungsausstattung, Klimawandel und Umweltschutz in den Qualifizierungsangeboten geleistet werden (vgl. ebd.).

In den Fallstudieninterviews wurde diesbezüglich deutlich, dass das Querschnittsziel ökologische Nachhaltigkeit in den besuchten QuA-Projekten zwar keine zentrale Rolle spielte, die Teilnehmenden jedoch an das Thema Nachhaltigkeit herangeführt wurden, z. B. indem saisonal gekocht werde, das Thema Mülltrennung und Müllvermeidung bearbeitet werde und die Teilnehmenden auf den sparsamen Umgang mit Rohstoffen und Energie hingewiesen werden, z. B. indem alle Teile der Lebensmittel verwendet oder Sitzkissen aus alter Bettwäsche genäht würden. An einem Fallstudienstandort wurde hierfür sogar das Unterrichtsfach „Ökologie“ eingeführt.

### *Jugendwerkstätten und PACE*

Ein Beitrag zu diesem Querschnittsziel ist im SZ 22 nur für die Jugendwerkstätten vorgesehen, indem diese „zum schonenden Umgang mit Ressourcen, zum Klimawandel, zum Umweltschutz“ (vgl. ebd.) beitragen. Diesbezüglich zeigen die Fallstudienkenntnisse, dass das Querschnittsziel in den Jugendwerkstätten auf unterschiedliche Weise berücksichtigt wurde. Aussagen der Interviewpersonen lassen darauf schließen, dass das Querschnittsziel von den Trägern zum einen durch das eigene Verhalten des Projektpersonals im Sinne einer Vorbildfunktion und zum anderen durch die Art des Betriebs der Jugendwerkstätten den Teilnehmenden nahegebracht wird. Beispielsweise werde in den Jugendwerkstätten vom Projektpersonal auf Müllvermeidung und -trennung geachtet, ökologische Reinigungsmittel und recyceltes Papier eingesetzt sowie zur eigenen Energiegewinnung Photovoltaikanlagen und zur Müllreduzierung Kompostanlagen sowie „Klärbeete“ genutzt (Fallstudieninterviews). Dadurch fungieren Projektpersonal und Jugendwerkstätten als Vorbild für die Teilnehmenden. In einer Jugendwerkstatt war das Thema ökologische Nachhaltigkeit zudem fester Unterrichtsbestandteil, in dem der ökologische Fußabdruck der Teilnehmenden sowie die Themen Verpackungsmüll und umweltgerechte Entsorgung im Unterricht behandelt wurden (Fallstudieninterviews). Zudem seien in einer Jugendwerkstatt die Teilnehmenden zu einem regionalen Entsorgungsbetrieb geführt worden, um ihnen zu zeigen, wie Müll verarbeitet wird. Insgesamt lässt sich somit feststellen, dass ökologische Nachhaltigkeit durchaus berücksichtigt und umgesetzt wurde.

### *Fazit: Beiträge zum Querschnittsziel Nachhaltigkeit*

Insgesamt lassen die Fallstudienkenntnisse darauf schließen, dass die ökologische Nachhaltigkeit – obwohl sie keine zentrale Rolle im Rahmen der Förderung der PA 8 spielt – durchaus von den Trägern bei der Projektumsetzung Berücksichtigung findet. Insbesondere bei den Jugendwerkstätten zeigen sich teils kreative Beispiele, wie das Thema in die Förderung eingebracht werden kann.

### **6.4.4 Gute Arbeit**

Neben den EU-Querschnittszielen sieht das Multifondsprogramm als weiteres landesspezifisches Querschnittsthema das Leitbild der „Guten Arbeit“ vor. Die Landesregierung hat sich dem Leitbild verpflichtet und stellt dabei eine faire Entlohnung und das Zurückdrängen der prekären Beschäftigung in den Vordergrund (vgl. NBank 2017e: 2). Im Folgenden wird dargestellt, inwiefern die Projekte laut Fallstudienkenntnissen Beiträge hierzu leisten. Diesbezüglich muss jedoch angemerkt werden, dass sich in den Fallstudieninterviews nicht alle Interviewpersonen zu den Fragen geäußert haben oder äußern konnten.

### QuA

Über das Förderprogramm QuA soll laut Leitfaden ein spezifischer Beitrag des Projekts zum Thema „Gute Arbeit“ geleistet werden, z. B. über die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung des eigenen Bildungspersonals und den Einsatz gegen prekäre Arbeitsverhältnisse und für gute Arbeitsbedingungen. Aus dem Leitfaden der NBank wird hierbei jedoch nicht deutlich, ob sich dies auf ausschließlich auf das im Projekt beschäftigte Personal oder auch den Verbleib der Teilnehmenden nach Austritt aus dem Projekt bezieht.

In Bezug auf die Anstellung des Projektpersonals wurde in den Fallstudien angemerkt, dass dieses an allen Fallstudienorten sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist, bis auf freie Mitarbeiter\*innen, die als Dozent\*innen für Unterrichtseinheiten (z. B. Sprachkurse) auf Honorarbasis angestellt seien. An zwei Fallstudienorten wird zudem angegeben, dass das Gehalt des Projektpersonals an Tarifverträge angelehnt sei.

In Bezug auf die Teilnehmenden werde bei QuA nach Fallstudienkenntnissen insofern auf das Leitbild „Gute Arbeit“ hingearbeitet, indem den Teilnehmenden die Vorteile einer sozialversicherungspflichtigen Arbeit vermittelt würden. Darüber hinaus würden diese zu Ihren Arbeitnehmer\*innenrechten informiert (Fallstudieninterview). Diesbezüglich zeigen die Ergebnisse der Wirkungsanalyse (vgl. hierzu Abschnitt 6.1.5), dass die Förderung einen signifikant positiven Effekt auf die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung hat. Neben der Beratung von Teilnehmenden hinsichtlich ihrer Arbeitnehmer\*innenrechte und der Vergütungsansprüche werde auch bei der Vermittlung in Praktika und Arbeitsverhältnisse auf die Einhaltung gesetzlicher Anforderungen an Arbeitsbedingungen und Gehalt geachtet (Fallstudieninterview). Allerdings scheitere dies in einigen Fällen an den Vorstellungen und Wünschen der Teilnehmenden selbst, die nach Auskunft des interviewten Projektpersonals teilweise Minijobs aufnahmen und die Maßnahme daraufhin abbrächen. In diesen Fällen wird die kurzfristige Arbeitsmarktintegration mit der Akzeptanz vergleichsweise schlechter Arbeitsbedingungen und instabilen Arbeitsverhältnissen einer langfristigen Integrationsstrategie vorgezogen (Fallstudieninterviews). Letzteres gilt insbesondere für die Projekte, die sich an Geflüchtete richten (vgl. hierzu Abschnitt 6.1.5).

### *Jugendwerkstätten und PACE*

Die Träger der Projekte von Jugendwerkstätten und PACE sollen laut Leitfaden zum Querschnittsziel „Gute Arbeit“ über eine Entlohnung nach Tarifvertrag bzw. nach den kirchlichen Arbeitsrichtlinien, die Anstellung von Bildungspersonal im Rahmen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse sowie die betriebliche Gesundheitsförderung und Mitbestimmungsmodelle beitragen. Ein Beitrag über die Berücksichtigung des Leitbilds bei Vermittlung von Teilnehmenden in Beschäftigungsverhältnisse, die den Grundsätzen „guter Arbeit“ folgen ist hingegen nicht explizit vorgesehen (aber auch nicht ausgeschlossen).

Den Fallstudienkenntnissen zufolge ist das Gehalt der Mitarbeitenden von allen berücksichtigten PACE-Projekten sowie einem Jugendwerkstätten-Projekt über einen *Tarifvertrag* geregelt – bei einer weiteren Jugendwerkstatt gab es hierzu widersprüchliche Aussagen der Interviewpersonen. Hinsichtlich der Entlohnung wurde an einem Standort jedoch darauf hingewiesen, dass die Pauschalierung der Personalkosten dazu führe, dass eine Vergütung nach tarifvertraglichen Konditionen durch den ESF nicht vollständig erstattet würde. Der Differenzbetrag müsse über kommunale Mittel ausgeglichen werden.<sup>122</sup> Darüber hinaus würden die Träger der Jugendwerkstätten seit mehr als einem Jahrzehnt stets dieselbe Zuschusshöhe von jährlich 165.000 Euro erhalten. Kostensteigerungen in den letzten Jahren hätten nicht zu einer entsprechenden Anpassung dieses Zuschusses geführt. Weiterhin wurde an einem PACE-Standort sowie zwei Jugendwerkstätten berichtet, dass das komplette Bildungspersonal *sozialversicherungspflichtig* beschäftigt sei. Die *betriebliche Gesundheitsförderung* ist laut dem befragten Projektpersonal bei PACE und Jugendwerkstätten bei vielen Trägern noch ausbaufähig bzw. nicht existent. Nur bei dem Träger einer Jugendwerkstatt wurde auf eine Betriebsärztin verwiesen sowie auf Fortbildungen zur psychischen Mitarbeiter\*innengesundheit. Hinsichtlich der *Mitbestimmungsmodelle* liegt nur die Antwort eines Trägers vor, der berichtete, dass es einen Betriebsrat und eine Mitarbeiter\*innenversammlung gebe und somit Mitbestimmungsmodelle vorhanden seien.

### *Fazit: Beiträge zum Leitbild „Gute Arbeit“*

Insgesamt zeigt sich, dass innerhalb der Förderung der PA 8 bereits viele Beiträge zum Leitbild „Gute Arbeit“ geleistet werden, es gleichzeitig aber noch Verbesserungspotenzial gibt. Dieses besteht den Fallstudienkenntnissen zufolge insbesondere bei der betrieblichen Gesundheitsförderung sowie Mitbestimmungsmodellen bei den Trägern von PACE und Jugendwerkstätten. Bei den QuA-Projekten ist insbesondere die positive Wirkung auf die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung der Teilnehmenden als wertvoller Beitrag hervorzuheben.

---

<sup>122</sup> Das liege daran, dass der kommunale TvöD und der TvöD des Landes im ESF gleichgesetzt würden, obwohl sich beide um eine Gehaltsstufe unterschieden (Fallstudieninterview).

## 7 Gesamtbewertung

### 7.1 Bewertung des Beitrags zur Reduzierung der Betroffenheit von Armut und des Armutsrisikos sowie gesellschaftlicher Teilhabe

Mit der PA 8 zielt das Multifondsprogramm auf die „Armutsbekämpfung durch aktive Eingliederung“. Es wurden innerhalb der PA 8 drei Wirkkanäle identifiziert, über die ein Beitrag zur Reduzierung von Armut und gesellschaftlichen Teilhabe durch die Förderung von drei Zielgruppen ((Langzeit-)Arbeitslose, benachteiligte junge Menschen, Strafgefangene bzw. Haftentlassene) erreicht werden soll. Im Folgenden wird die Wirkung der Förderung innerhalb der drei Wirkkanäle zusammenfassend dargestellt. Hierbei wird in erster Linie auf die Wirkungen fokussiert, die für die Zielsetzung auf Prioritätsachsebene relevant sind.

#### *Erster Wirkkanal*

Die Monitoringauswertungen zeigen, dass direkt nach Projektaustritt ein Fünftel der Teilnehmenden in Erwerbstätigkeit (exklusive betriebliche Ausbildung) integriert werden konnte und der Anteil der nach Austritt erwerbstätigen Teilnehmenden nach sechs Monaten mindestens konstant bleibt. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse zeigen diesbezüglich, dass QuA zwar signifikant positive Effekte sowohl auf die einfache als auch auf die nachhaltige Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat, allerdings reichen die aufgenommenen Arbeitsverhältnisse aufgrund des geringen Qualifikationsniveaus einer Mehrheit der Teilnehmenden und der sich daraus ableitenden geringen Entlohnung i. d. R. nicht aus, um zu einer Bedarfsdeckung bzw. einem Abgang aus dem Leistungsbezug beizutragen. Demzufolge lässt sich schlussfolgern, dass eine Reduzierung der direkten Betroffenheit von Armut nur für einen geringen Teil der Teilnehmenden erreicht werden kann. Ein präventiver Beitrag zur Armutsreduzierung über die langfristige Senkung des Armutsrisikos kann über QuA nur in geringem Maß geleistet werden, da die Aufnahme einer schulischen oder betrieblichen Ausbildung nur einem geringfügigen Anteil (4,1 %) der Teilnehmenden von QuA gelingt.

Die Ergebnisse der empirischen Erhebungen deuten darauf hin, dass sich die sozialen Rahmenbedingungen der Teilnehmenden während der Projektteilnahme verbessert haben und eine soziale Integration der Teilnehmenden durch QuA z. B. über die Netzwerke unter den Teilnehmenden gefördert werden kann. Diese Fortschritte spiegeln sich auch im gestiegenen subjektiven Teilhabegefühl der Teilnehmenden wider. Aber auch durch die Verbesserung der deutschen Sprachkenntnisse werden die Chancen der Teilnehmenden mit Migrations- bzw. Fluchthintergrund für die gesellschaftliche Integration erhöht. Die im Multifondsprogramm vorgesehene Erhöhung der gesellschaftlichen Teilhabe über die Integration der Teilnehmenden in den Arbeitsmarkt kann den Monitoringdaten zufolge für mehr als zwei Fünftel (23,2 %) der Teilnehmenden erreicht werden.

### *Zweiter Wirkkanal*

Im zweiten Wirkkanal, der benachteiligte junge Menschen adressiert und über die Förderschwerpunkte Jugendwerkstätten und PACE umgesetzt wird, konnte auf Grundlage der Analyse von Ergebnissen aus der Teilnehmendenbefragung festgestellt werden, dass die Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden hinsichtlich einer Reihe von Wirkungsdimensionen erhöht werden konnten, was sich auch in den Ergebnissen der Fallstudieninterviews widerspiegelte. Demzufolge wurde das für die Förderung innerhalb des SZ 22 im Multifondsprogramm definierte Ziel erreicht und somit die Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöht. Ein Beitrag zur Reduzierung des Armutsrisikos über die Aufnahme einer schulischen oder betrieblichen Ausbildung nach Ende der Förderung – die jedoch kein vorrangiges Ziel der Förderung ist – wurde jedoch nur zu einem vergleichsweise geringen Anteil (14,0 %) erreicht. Eine (Re-)Integration in allgemeinbildende Schulen von Personen außerhalb des schulischen und Erwerbssystems fand zwar nur zu einem marginalen Anteil statt, allerdings wird in den Jugendwerkstätten und teilweise in PACE auch die Absolvierung von Schulabschlüssen gefördert, zur Beurteilung des Ausmaßes liegen jedoch keine Daten vor. Weiterhin konnte festgestellt werden, dass ein Großteil der Teilnehmenden, die bei Projektaustritt eine allgemeinbildende Schule besuchen (9,2 %), im Projektzeitraum ihren Status als Schüler\*innen halten konnten, was dafürspricht, dass die Förderung zur Aufrechterhaltung des Schulbesuchs (z. B. bei Schulverweiger\*innen) beitragen konnte und somit langfristig die Chancen auf die Aufnahme einer Ausbildung erhöht. Dies kann ebenfalls als ein Beitrag zur Reduzierung des Armutsrisikos gewertet werden. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, die ebenfalls in der programmeigenen Förderlogik ein nachrangiges Ziel darstellt, gelingt weiteren 14,2 % der Teilnehmenden, allerdings ist aufgrund des geringen Qualifikationsniveaus – weniger als zwei Prozent der eingetretenen Teilnehmenden verfügen über einen beruflichen Abschluss – davon auszugehen, dass kein substanzieller Beitrag zur Reduzierung der Betroffenheit von Armut der Teilnehmenden geleistet werden kann.

Ein Beitrag zu gesellschaftlicher Teilhabe wird im zweiten Wirkkanal über die im Rahmen der individuellen Einzelfallhilfe sowie über Gruppenaktivitäten erfolgende soziale Stabilisierung der Teilnehmenden geleistet, welche die Voraussetzungen für eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verbessert. Die Ergebnisse der Teilnehmendenbefragung deuten darauf hin, dass sich entsprechend das subjektive Teilhabegefühl der Teilnehmenden durchschnittlich verbessert. Der in der Literatur vertretenen Annahme folgend (vgl. hierzu Abschnitt 6.1.7), dass soziale Inklusion über die Integration in den Arbeitsmarkt gefördert werden kann, wird schätzungsweise bei mehr als einem Zehntel der Teilnehmenden ein Beitrag zu dieser Wirkungsdimension geleistet. Werden die rd. 15 % der Teilnehmenden dieses Wirkkanals, die nach Projektaustritt in schulische oder betriebliche Ausbildung integriert werden können, hinzugerechnet, lässt sich schlussfolgern, dass insgesamt für etwa ein Viertel der Teilnehmenden

die gesellschaftliche Teilhabe über die Integration in Ausbildung oder Erwerbstätigkeit erhöht werden kann.

### *Dritter Wirkkanal*

Hinsichtlich des Wirkungsziels der Reduzierung von Betroffenheit von Armut kann festgestellt werden, dass etwa ein Drittel der Teilnehmenden des dritten Wirkkanals direkt nach Programmaustritt einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Aufgrund des geringen Qualifikationsniveaus der in Erwerbstätigkeit integrierten Teilnehmenden ist es plausibel anzunehmen, dass ein großer Anteil von ihnen eine Arbeit im Hilfsbereich ausübt und somit eher geringe Verdienste erwirtschaftet, die – je nach Stundenvolumen und Haushaltskonstellation – unterhalb der Armutsgrenze liegen. Der Ergebnisindikator der nachhaltigen Integration indiziert zudem, dass mindestens ein Fünftel der Teilnehmenden sechs Monate nach Projektaustritt weiterhin einer Erwerbstätigkeit nachgehen. In Bezug auf die Reduzierung des Armutsrisikos lässt sich festhalten, dass nur ein sehr geringer Anteil der Teilnehmenden nach Projektaustritt eine betriebliche oder eine schulische (Aus-)Bildung (7,4 %) absolviert. Demnach ist der Anteil der Teilnehmenden, die über die Aufnahme einer Ausbildung ihr Armutsrisiko langfristig senken können, vergleichsweise gering. Ein Beitrag zur gesellschaftlichen Teilhabe wird allerdings bei etwas mehr als einem Drittel der Teilnehmenden über die Integration in den Arbeitsmarkt nach Projektaustritt geleistet.

### *Fazit für die gesamte Prioritätsachse*

In Bezug auf die gesamte PA 8 lässt sich der Beitrag der drei Wirkkanäle auf die Wirkungsziele Reduzierung von Armut und Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe folgendermaßen zusammenfassen:

Eine direkte Reduzierung der Betroffenheit von Armut erscheint nur für einen sehr kleinen Teil der Teilnehmenden innerhalb der PA 8 realistisch, insbesondere vor dem Hintergrund, dass fast 90 % der Eintritte im SZ 22 erfolgen, über das nur ein geringer Anteil der Teilnehmenden (14,2 %) unmittelbar nach Programmaustritt in Erwerbstätigkeit integriert werden kann. Darüber hinaus weisen diese ein geringes Qualifikationsniveau auf, das in den meisten Fällen nicht die Aufnahme einer Beschäftigung erwarten lässt, die zu einem Einkommen oberhalb der Armutsgrenze beiträgt. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die Zielsetzungen des SZ 22, wie bereits weiter oben beschrieben wurde, nicht in erster Linie auf die Arbeitsmarktintegration von Teilnehmenden ausgerichtet ist.

Eine Reduzierung des Armutsrisikos erfolgt zwar über den ersten und dritten Wirkkanal nur in geringem Maße, über die Förderung im zweiten Wirkkanal, die – wie soeben erwähnt –, einen Großteil der Teilnehmenden in der PA 8 ausmacht, können unmittelbar nach Projektaustritt jedoch fast zwei Fünftel der Teilnehmenden in schulische oder berufliche Bildung integriert werden bzw. diese fortführen. Hierbei kann angenommen werden, dass die nachweislich verbesserte Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit die Integrationschancen der Teilnehmenden verbessert hat. Allerdings macht die Integration in schulische oder betriebliche Ausbildung, welche für die Reduzierung des Armutsrisikos aufgrund des Potenzials für die Erlangung eines beruflichen Abschlusses als am relevantesten eingestuft werden kann, mit rund 15 % weniger als die Hälfte der in Bildung integrierten Teilnehmenden aus.

Eine Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe erfolgt nach Fallstudienkenntnissen über die sozialpädagogischen Anteile der Förderprogramme bzw. -schwerpunkte im Rahmen von Einzelfallberatung sowie über Gruppenaktivitäten. Ein durchschnittlich subjektiv verbessertes Gefühl der gesellschaftlichen Teilhabe im Projektzeitraum wurde entsprechend bei befragten Teilnehmenden von QuA, PACE und Jugendwerkstätten nachgewiesen. Weiterhin wird über die Integration in Erwerbstätigkeit bzw. betriebliche Ausbildung in materieller Hinsicht die Basis für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gelegt. Dieser Anteil liegt im zweiten Wirkkanal etwa bei einem Fünftel der Teilnehmenden, bei den beiden anderen Wirkkanälen, die ein Zehntel der Teilnehmenden ausmachen, ist er etwas höher. Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass der Bezug von SGB II-Leistungen sich negativ auf das subjektive Teilhabegefühl auswirkt (vgl. Gundert/Hohendanner 2011; Hirseland et al. 2012; Sthamer et al. 2013). Wie die Wirkungsanalyse bei QuA gezeigt hat und das insgesamt niedrige Qualifikationsniveau der Teilnehmenden der PA 8 erwarten lässt, ist davon auszugehen, dass viele der integrierten Teilnehmenden entsprechend (weiterhin) auf Sozialleistungen angewiesen sein werden, sodass das subjektive Teilhabegefühl etwas geringer ausfällt, als dies bei bedarfsdeckender Erwerbstätigkeit der Fall wäre.

## 7.1 Bewertung des Beitrags zur Strategie Europa 2020

Die Strategie Europa 2020 zielt darauf ab, die EU in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft zu verwandeln (Europäische Kommission 2010b: 5). Der ESF unterstützt dabei insbesondere die Dimension des „integrativen“ Wachstums, also einer „Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und ausgeprägtem sozialen und territorialen Zusammenhalt“ (ebd.).

Unter den Kernzielen, die die Mitgliedsstaaten zur Beobachtung der Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie gesetzt haben, ist für die PA 8 das Kernziel der Armutsbekämpfung maßgeblich. Dieses beschreibt die Zielsetzung, die Zahl der Europäerinnen und Europäer, die unter den nationalen Armutsgrenzen leben, um 25 % zu senken, was insgesamt 20 Millionen Menschen in der EU entspricht.<sup>123</sup>

Im Multifondsprogramm ist formuliert, dass die Bekämpfung von Armut über die Förderung von Langzeit(-Arbeitslosen) und anderen armutsgefährdeten Gruppen (Frauen, Personen mit Migrationshintergrund, Geringqualifizierte, Menschen mit Behinderungen, Straffällige etc.) erfolgen soll (vgl. MB 2020: 30). Ziel ist es, benachteiligte Personen in den Arbeitsmarkt zu integrieren und somit deren Abhängigkeit von Sozialleistungen zu reduzieren (vgl. ebd.). Aufgrund der finanziellen Grenzen des ESF ist diese Schwerpunktsetzung nachvollziehbar und vertretbar, allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass arbeitslose Personen den größten Anteil<sup>124</sup> unter den eingetretenen Teilnehmenden der PA 8 ausmachen, die Gruppe der Erwerbstätigen in absoluten Zahlen jedoch vergleichsweise bedeutender ist. So war zu Beginn der Förderperiode (2014) die absolute Zahl der armutsgefährdeten Erwerbstätigen in Niedersachsen mehr als doppelt so hoch wie die Anzahl der armutsgefährdeten Erwerbslosen. Der Anteil der Erwerbstätigen unter den armutsgefährdeten Personen stieg in den folgenden Jahren weiter an und gewann somit im Vergleich zu den armutsgefährdeten Erwerbslosen, die einem entgegengesetzten Trend folgten, an Bedeutung, sodass das Verhältnis von erwerbstätigen zu erwerbslosen armutsgefährdeten Personen in 2019 vier zu eins betrug (vgl. LSN 2020a: 643).<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> Die nationale Armutsgrenze ist definiert als 60 % des nationalen verfügbaren medianen Äquivalenzeinkommens in jedem Mitgliedstaat.

<sup>124</sup> Die Auswertung der Monitoringdaten zeigt, dass 55,9 % der eingetretenen Teilnehmenden in der PA 8 bei Eintritt den Status „arbeitslos“ aufwiesen. 40,3 % der eingetretenen Teilnehmenden waren bei Eintritt nichterwerbstätig, weiter 0,2 % erwerbstätig (vgl. die Diskussion hierzu in Abschnitt 6.1.5).

<sup>125</sup> Im Jahr 2014 waren 105.000 Erwerbslose und 272.000 Erwerbstätige armutsgefährdet, im Jahr 2019 nur noch 74.000 Erwerbslose und 316.000 Erwerbstätige (vgl. LSN 2020a: 643). Somit hat sich die Zahl der armutsgefährdeten Erwerbslosen um fast 30 % verringert, während sich die Anzahl der armutsgefährdeten Erwerbstätigen im gleichen Zeitraum um 16 % erhöht hat. Gleichzeitig hat somit der Anteil der Erwerbstätigen an allen armutsgefährdeten Personen in den Jahren 2014 bis 2019 zu- und der Anteil der Erwerbslosen abgenommen (2014 – 2019: Erwerbstätige 23,1 % - 25,1 %; Erwerbslose: 8,9 % - 5,9 %).

In Bezug auf die im Multifondsprogramm anvisierte Reduzierung von Armut – entsprechend der Zielsetzung der EU<sup>126</sup> gefasst als materielle Armut – lässt sich feststellen, dass ein direkter Beitrag der PA 8 zu diesem Ziel als relativ gering einzuschätzen ist. Grund hierfür ist, dass nur ein kleiner Anteil der Teilnehmenden in Erwerbstätigkeit nach Programmaustritt integriert werden kann und aufgrund des insgesamt sehr niedrigen Qualifikationsniveaus nicht davon auszugehen ist, dass ein großer Anteil der integrierten Personen ein Einkommen oberhalb der oben definierten Armutsgrenze wird erzielen können. Um ein oberhalb der Armutsgrenze liegendes Einkommen zu erzielen, müsste unter der Annahme eines Verdienstes in Höhe des Mindestlohns – zu dem wahrscheinlich ein Großteil der Teilnehmenden aufgrund fehlender beruflicher Abschlüsse arbeiten muss –, eine Vollzeitstätigkeit ausgeübt werden und die Person gleichzeitig ledig sein. Sobald eine Person weniger Stunden arbeitet oder eine andere Haushaltszusammensetzung aufweist, würde das Einkommen aufgrund der Bedarfsgewichtung bereits unter die Armutsgrenze fallen. Möglicherweise kann für einen Teil der Teilnehmenden die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses, das aktuell (noch) keinen Austritt aus der Armut ermöglicht, jedoch eine Brückenfunktion für ein Beschäftigungsverhältnis mit entsprechendem Einkommen einnehmen.<sup>127</sup>

Ein präventiver Beitrag zur Reduzierung von Armut bzw. eine Reduzierung des Armutsrisikos kann hingegen über die Integration in schulische Bildung sowie berufliche Ausbildung, aber auch den Verbleib in schulischer Bildung mit dem Ziel des Abschlusserwerbs in der PA 8 geleistet werden. Hier sind in erster Linie die Förderungen im SZ 22 relevant, die unter anderem junge Menschen adressieren, die den Schulbesuch verweigern oder aber über keinen Schulabschluss verfügen und aktuell arbeitslos sind. Gerade bei dieser jüngeren Zielgruppe ist die Steigerung des Bildungsniveaus essenziell, um die Chancen auf eine Erwerbstätigkeit, die ein Einkommen oberhalb der Armutsgrenze ermöglicht, langfristig zu erhöhen. Dieser Beitrag kann bei etwa zwei Fünftel der Teilnehmenden im SZ 22 geleistet werden, über die beiden anderen Wirkkanäle werden hingegen – sowohl in absoluter als auch relativer Hinsicht – nur kleinere Beiträge geleistet.

Zusammenfassend ist der Beitrag der PA 8 zur direkten Armutsreduzierung über Erwerbsintegration als relativ gering einzuschätzen, während über die Integration bzw. die Fortführung von schulischer Bildung und beruflicher Ausbildung ein wichtiger präventiver Beitrag zur Reduzierung von Armut geleistet wird.

---

<sup>126</sup> Bezogen auf das Ziel, die Zahl der Europäerinnen und Europäer, die unter der nationalen Armutsgrenze leben, um 25 % zu senken (vgl. Europäische Kommission 2010b: 13).

<sup>127</sup> Hierbei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Brückenfunktion von prekären Beschäftigungsverhältnissen in der Literatur umstritten ist.

## 8 Handlungsempfehlungen

Auf Basis der Ergebnisse lassen sich einige Handlungsempfehlungen formulieren, die ggf. auch für die Planungen in Bezug auf die nächste Förderperiode Impulse bieten können. In Anhang (A3) wird der jeweilige Adressatenkreis für die Handlungsempfehlungen konkret benannt.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Zielsetzung der einzelnen Förderprogramme, insbesondere innerhalb des SZ 22, nur bedingt mit dem Ziel der materiellen Armutsreduzierung kongruent ist, da die angesprochenen Zielgruppen nur ein geringes Potenzial haben, kurz- bis mittelfristig in berufliche Ausbildung oder Erwerbstätigkeit überzugehen, die ihnen ein Einkommen oberhalb der Armutsgrenze ermöglicht. Gleichzeitig wurde dargestellt, dass armutsgefährdete Erwerbstätige, deren Anzahl in Niedersachsen mehr als doppelt so hoch ist wie die Zahl der armutsgefährdeten Erwerbslosen, nur einen marginalen Anteil der Teilnehmenden innerhalb der PA 8 ausmachen. In der nächsten Förderperiode könnte die Gruppe der armutsgefährdeten Erwerbstätigen, die auch unter dem Begriff „Working Poor“ gefasst werden, in der Förderung Berücksichtigung finden. Durch die Adressierung dieser Zielgruppe im Rahmen der PA 8 würde, beispielsweise durch Weiterbildung, dazu beigetragen werden, dass Personen, die aktuell ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze erzielen, durch die Förderung ihre individuellen Chancen auf ein existenzsicherndes Einkommen steigern. Eine andere Möglichkeit wäre, einen umfassenderen Armutsbegriff zu verwenden, der über die materielle Dimension von Armut hinausgeht, welche im Förderzeitraum 2014-2020 im Fokus des Multifondsprogramms des Landes Niedersachsen steht. So wird bislang die Armutsgefährdung im Multifondsprogramm der Förderperiode 2014 bis 2020 an mit einem Einkommen unterhalb der Armutsschwelle verbunden sowie die Erreichung einer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilhabe an die Arbeitsmarktintegration der armutsgefährdeten Personen geknüpft. Gerade vor dem Hintergrund, dass für einen großen Teil der in der aktuellen Förderperiode über die PA 8 adressierten Zielgruppen eine Arbeitsmarktintegration mittelfristig nicht realistisch erscheint, sollte zukünftig die Förderung gesellschaftlicher Teilhabe mehr in den Fokus gerückt und somit bei der Zielsetzung Wirkungen in Bezug auf die persönliche und soziale Stabilisierung der Teilnehmenden berücksichtigt werden, die den Evaluationsergebnissen zufolge aktuell bereits im Rahmen der Förderung verfolgt und erreicht wurden.

Weiterhin hat die vorliegende Evaluierung gezeigt, dass die Zielsetzungen und entsprechende Ergebnisse der Förderprogramme teilweise nicht durch die erhobenen Indikatoren im Monitoring wiedergegeben werden. So ließ sich feststellen, dass die Förderungen innerhalb des SZ 22 neben der Erhöhung der Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit auf die persönliche und soziale Stabilisierung der Teilnehmenden ausgerichtet sind und den empirischen Erhebungen nach zu urteilen diesbezüglich auch wichtige Erfolge erzielt werden können. Aktuell werden diese Ergebnisse jedoch nicht systematisch und umfassend über das Monitoringsystem abgebildet. Um die Zielerreichung der Förderung sichtbarer zu machen, wäre eine systematische Dokumentation bzw. eine einheitliche Erhebung der

Fortschritte hinsichtlich der persönlichen und sozialen Stabilisierung der Teilnehmenden erforderlich, die überdies gesammelt und an zentraler Stelle ausgewertet werden könnten. Gleiches gilt für die anvisierten stabilisierenden Effekte auf die Teilnehmenden des Förderprogramms zur Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen.

Bei der Analyse der Monitoringdaten zeigte sich, dass die Interpretation der Daten – insbesondere zur Bewertung des Beitrags zur Armutsreduzierung – aufgrund der undifferenzierten Erhebung des Verbleibs Schwierigkeiten bereitete. So gibt der Erwerbsstatus unmittelbar nach Programmaustritt nicht an, ob es sich um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, eine geringfügig entlohnte Tätigkeit oder eine andere Form der Erwerbstätigkeit (z. B. Selbstständigkeit) handelt. Diese Information ist jedoch insofern relevant, als geringfügig entlohnte Tätigkeiten nur einen geringen Beitrag zur Armutsreduzierung leisten können. Bei der Erhebung des Verbleibs sechs Monate nach Programmaustritt, dem „nachhaltigen“ Verbleib, wird zudem nicht zwischen der Ausübung einer Ausbildung und anderer Erwerbstätigkeit differenziert. Diesbezüglich ist anzumerken, dass es für die Bewertung der Armutsreduzierung essentiell ist, unterscheiden zu können, ob ein direkter Beitrag zu diesem Ziel geleistet werden kann oder über die Absolvierung einer betrieblichen Ausbildung der Grundstein für ein mittelfristig höheres Einkommen gelegt wird. Daher erscheint eine differenziertere Erhebung des Erwerbsstatus sinnvoll. Schließlich lässt sich anmerken, dass der Indikator zum nachhaltigen Verbleib nur schlecht befüllt ist, vermutlich da Teilnehmende nicht mehr von den Projektträgern erreicht werden bzw. diese keine Auskunft über ihren Verbleib sechs Monate nach Programmaustritt geben wollen. Die zur Verfügung stehenden Informationen zum nachhaltigen Verbleib sind damit nur eingeschränkt aussagekräftig und nicht nur für Evaluation, sondern auch für Steuerungszwecke problematisch. Um dennoch Aussagen über den Verbleib sechs Monate nach Austritt machen zu können, wäre beispielsweise eine Befragung einer repräsentativen Stichprobe der Teilnehmenden denkbar. Alternativ bietet es sich an, in Kontakt mit anderen Verwaltungsbehörden zu treten, die ebenfalls den längerfristigen Verbleib über Projektträger erheben lassen (z. B. NRW und Berlin) und bei denen die Vollständigkeit der Angaben höher als in Niedersachsen ist. Möglicherweise ergeben sich auf Basis eines solchen Austauschs Ansatzpunkte, mit denen die Vollständigkeit und Qualität der Informationen im Monitoring erhöht werden können.

Hinsichtlich der Nutzung der Nachbetreuung in Projekten der Förderprogramme bzw. -schwerpunkte QuA, PACE und Jugendwerkstätten konnten in der vorliegenden Studie keine verallgemeinerbaren Aussagen gemacht werden, da diese bislang noch nicht systematisch erfasst wird. Um eine belastbare Auswertung der Effekte der Nachbetreuung zu ermöglichen, könnte im Monitoring auf Teilnehmenebene erfasst werden, ob und in welchem Umfang eine Nachbetreuung erfolgt ist. Hierbei müsste den umsetzenden Projektträgern eine konkrete Vorgabe gemacht werden, ab wann (z. B. Angabe in Stunden) eine Betreuung im Anschluss an den Projektaustritt als Nachbetreuung gewertet wird.

In Bezug auf den Frauenanteil bei QuA wurde deutlich, dass Frauen in der Förderung unterrepräsentiert sind. Als *Hinderungsgrund für die Teilnahme* wurde – insbesondere unter den Teilnehmerinnen mit Migrations- bzw. Fluchthintergrund – die *fehlende Kinderbetreuung* identifiziert. Dementsprechend könnte das Angebot einer zur Projektteilnahme parallel erfolgenden Kinderbetreuung die Zugangsschranken für Teilnehmende mit Betreuungsverantwortung abschwächen.

In Bezug auf die Querschnittsziele wurde in den Fallstudieninterviews die Gestaltung der *verpflichtenden Fortbildungen* im SZ 22 kritisiert. Hierbei wurde darauf hingewiesen, dass diese zu wenig mit der konkreten Projektarbeit zu tun hätten bzw. die verpflichtende Teilnahme Weiterbildungen in anderen Bereichen verhindere. Insgesamt zeichnete sich anhand der qualitativen Erhebungen im Rahmen der Fallstudien ab, dass die verpflichtenden Fortbildungen nicht immer den gewünschten Effekt haben und sogar dazu führen können, die Abwehrhaltung gegenüber den Querschnittszielen noch weiter zu verstärken. Inwiefern dies flächendeckend der Fall ist, kann anhand des vorliegenden Datenmaterials nicht beurteilt werden. Um die Fortbildungen besser an die Bedarfe des teilnehmenden Projektpersonals anzupassen, sollten diese jeweils einen konkreten Bezug zu den Projekten einschließlich der differenzierten Bedarfe der Zielgruppe und den spezifischen Herausforderungen der Projektumsetzung sowie den Wünschen des Projektpersonals aufweisen. Beispielsweise könnte in den Fortbildungen dazu reflektiert werden, wie eine bessere Erreichung von Frauen und bestimmten Zielgruppen wie Menschen mit Migrationshintergrund erreicht werden kann, wie Schwierigkeiten bei der Zielgruppen-erreichung aufgrund z. B. des Geschlechts, der Herkunft und/oder des Migrationshintergrunds überwunden werden können oder wie die Beratung zu geschlechterstereotyper Berufswahl am besten umzusetzen ist. Diesbezüglich zeigte sich in den Fallstudieninterviews ein großer Handlungsbedarf, da die Interviewpersonen angaben, das Ziel zwar zu verfolgen, jedoch bei der Umsetzung wenig erfolgreich sind bzw. aus den Fallstudieninterviews darüber hinaus hervorging, dass geeignete Umsetzungsstrategien und ein hierauf aufbauendes aktives Handeln mitunter fehlen. Zudem könnte Projektpersonal, das entsprechende Kompetenzen im jeweiligen Querschnittsziel nachweisen kann, von einer verpflichtenden Teilnahme freigestellt werden, um nicht weiter zur Verdrängung anderer Fortbildungen beizutragen. Gleichzeitig könnte dem im Rahmen der Fallstudien geäußerten Bedarf des Projektpersonals nach Knowhow im Umgang mit Teilnehmenden mit psychischen Beeinträchtigungen, die bei den Teilnehmenden in den letzten Jahren zugenommen hätten, mit einem entsprechenden Fortbildungsangebot nachgekommen werden.

Grundsätzlich ist bei Fortbildungen zu berücksichtigen, dass deren Akzeptanz umso höher ist, je enger die Fortbildungsinhalte, -konzepte und -methoden an der konkreten Situation und den Weiterbildungsbedarfen des Projektpersonals ausgerichtet sind und für diese einen echten Nutzen bringen. Praxisnähe und Relevanz der Inhalte sollten daher bei verpflichtenden Fortbildungsangeboten, die sich an Projektpersonal richten, zentrale Auswahlkriterien sein.

Bei der Dokumentenanalyse (Förderrichtlinie und Multifondsprogramm) sowie bei den Fallstudieninterviews ist deutlich geworden, dass keine *einheitliche Definition der Begriffe persönliche und soziale Stabilisierung* gegeben ist, obwohl diese als zentrale Wirkungen der Förderung im SZ 22 verfolgt werden. Damit auch die Projektträger die Zielstellung der Förderung besser verstehen und danach ihre Umsetzung ausrichten können, wäre eine klare Herausarbeitung der Begrifflichkeiten und der damit verbundenen Wirkungserwartungen vorteilhaft. Hilfreich wäre es diesbezüglich, wenn ein einheitliches Begriffsverständnis zwischen Verwaltungsbehörde und Fachstellenverantwortlichen aller Förderprogramme<sup>128</sup> entwickelt werden könnte, die sich dabei auf die persönliche oder soziale Stabilisierung von Benachteiligten beziehen.

Als ein Erfolgsfaktor von QuA wurde in einigen Fallstudieninterviews die *Verzahnung von beruflicher Qualifizierung und sozialpädagogischer Begleitung* genannt. Denn wie in der Zielgruppenbeschreibung dargestellt wurde, handelt es sich bei einer Vielzahl der Teilnehmenden um Personen mit geringem Qualifikationsniveau, die gleichzeitig eine Reihe von persönlichen Problemen aufweisen. Für die Zielgruppe von Menschen mit Migrations- und Fluchthintergrund wurde zudem die Kombination der beiden Bausteine mit sprachlicher Förderung als zielführend angesehen. Demnach sollte auch bei künftigen Förderungen, die sich an eine Zielgruppe mit den gleichen Unterstützungsbedarfen richten, eine Kombination der Bausteine beruflicher Qualifizierung, sozialpädagogischer Begleitung und – entsprechend dem Bedarf – sprachlicher Förderung ermöglicht werden.

Bei den QuA-Projekten aber auch in den Jugendwerkstätten wurde beschrieben, dass sich die *niedrigschwelligen Zugangsmöglichkeiten* für die Zielgruppe bewährt haben. Niedrigschwellige Zugänge sollten daher auch künftig beibehalten werden. Um eine Frustration bzw. Überforderung der Teilnehmenden zu Beginn der Maßnahme zu vermeiden, sollten die Anforderungen zunächst niedrig gehalten werden, mit längerer Projektteilnahme jedoch schrittweise an die Bedingungen am ersten Arbeitsmarkt angepasst werden, während gleichzeitig die notwendige (sozialpädagogische) Unterstützung gewährt wird.

Bewährt hat sich nach Fallstudienkenntnissen im SZ 21 und 22 auch die *Berücksichtigung individueller Bedarfe der Teilnehmenden im Rahmen der sozialpädagogischen Einzelberatungen*, die bei QuA und Jugendwerkstätten parallel zum Werkstattbetrieb bzw. anderen Gruppenaktivitäten angeboten würden und in denen die persönlichen Probleme der Teilnehmenden, die – wie bei den Zielgruppenbeschreibungen dargestellt – mannigfaltig und individuell sehr unterschiedlich sein können.

---

<sup>128</sup> Dies gilt auch für Förderprogramme außerhalb der PA 8.

In Bezug auf die Durchführung von PACE wurde von mehreren Akteur\*innen *die Offenheit des Beratungsangebots für Probleme verschiedener Art sowie für Personen unabhängig von ihrem Status (z. B. Leistungsbezug)* als Alleinstellungsmerkmal sowie besonders förderliches Element der Förderung hervorgehoben. Ein großer Vorzug von PACE – gerade im Gegensatz zur Arbeitsverwaltung – sei, dass sie in der Beratung *keine quantitativen Vorgaben* (z. B. einen bestimmten Personalschlüssel) erfüllen müssten, da dies in der praktischen Umsetzung schwierig zu realisieren und eher kontraproduktiv für eine hohe Unterstützungsqualität sei. Die Offenheit des Angebots sowie der weitgehende Verzicht auf quantitative Vorgaben sollte demnach auch bei der Fortführung des Förderangebots beibehalten werden. Vorteilhaft ist auch, dass – anders als bei der Arbeitsverwaltung – in der Zusammenarbeit zwischen Teilnehmenden Sanktionen keine Rolle spielen.

Als nachteilig für die Arbeit von PACE haben sich die Mittelkürzung und die daraus resultierende Einsparung von Personal sowie die Konzentration auf die Arbeit in den Einzelfallberatungen herausgestellt. Dies habe den Fallstudienkenntnissen zufolge zum einen den Effekt, dass die Mitarbeitenden von PACE teilweise nicht mehr den Bedarfen der Teilnehmenden in der notwendigen Intensität nachkommen könnten, beispielsweise bei der Unterstützung in akuten Notsituationen von wohnungslos gewordenen jungen Menschen. Zum anderen sei es dadurch nicht mehr in dem Ausmaß wie in den zurückliegenden Förderperioden möglich, präventiv zu arbeiten, d. h. beispielsweise an Schulen vorstellig zu werden und junge Menschen mit dem Angebot von PACE vertraut zu machen, sodass sie es in Problemsituationen in Anspruch nehmen können, bevor sie z. B. arbeitslos würden. Demnach wäre für eine Ausweitung der präventiven Arbeit von PACE sowie der Verbesserung der Betreuungssituation förderlich, die *Personalressourcen (wieder) aufzustocken*.

Die *Nachbetreuung* ist in dieser Förderperiode in den Förderprogrammen bzw. -schwerpunkten QuA, Jugendwerkstätten und PACE vorgesehen. Aus den Fallstudien liegen Informationen vor, dass die Nachbetreuung den Teilnehmenden nach erfolgter Integration sowohl bei der Bewältigung neuer Anliegen als auch bereits im Projektzeitraum vorliegender Probleme unterstützt und somit eine nachhaltige Integration unterstützt. In welchem Ausmaß die Nachbetreuung tatsächlich die Nachhaltigkeit der Ausbildungs- bzw. Arbeitsverhältnisse erhöht, kann auf Grundlage des vorliegenden Datenmaterials nicht festgestellt werden. Allerdings zeigen die Ergebnisse des aus dem Bundes-ESF geförderten Langzeitarbeitslosenprogramms, dass eine Unterstützung der Teilnehmenden während der ersten Monate der Beschäftigung stabilisierende Effekte haben kann (ISG/IAW 2020: 194). Insofern ist davon auszugehen, dass sich eine Nachbetreuung in Form sozialpädagogischer Begleitung nach erfolgter Integration – gerade bei einer Zielgruppe mit multiplen Vermittlungshemmnissen und Abbrucherfahrung – förderlich auswirkt.

Als eine Möglichkeit, um die anschließende Vermittlung in Ausbildung bzw. Erwerbstätigkeit bei Teilnehmenden der Jugendwerkstätten zu verbessern, wurde an einem Fallstudienstandort die *Anpassung der Werkstattbereiche an die regionalen Gegebenheiten und Bedarfe des Arbeitsmarktes* vorgeschlagen. Indem beispielsweise der Garten- und Landschaftsbau als Werkstattbereich eingeführt werde in einer Region, in der es eine größere Nachfrage nach Auszubildenden bzw. Arbeitskräften in diesem Berufsbereich gebe, könnten die durch die Jugendwerkstatt erworbenen beruflichen Kompetenzen in diesem Bereich die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmenden steigern. Dies sollte – wenn möglich – bei der zukünftigen Umsetzung der Jugendwerkstätten berücksichtigt werden.

Ein Erfolgsfaktor für die Projektumsetzung, aber auch spätere Arbeitsmarktintegration von Teilnehmenden, die bei QuA identifiziert wurde, ist die *Etablierung bzw. Nutzung guter Kontakte umsetzender Träger zu örtlichen Betrieben*. Gerade wenn es um die Vermittlung von Teilnehmenden mit multiplen Vermittlungshemmnissen und/oder einer länger zurückliegenden Arbeitserfahrung aufgrund von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit geht, erscheint es hilfreich, auf eine Reihe von Betrieben zurückgreifen zu können, die diesbezüglich keine Vorbehalte haben. Auch vor dem Hintergrund, dass QuA-Teilnehmende teilweise direkt nach Absolvierung von Praktika in die entsprechenden Betriebe gemündet sind, ist eine sorgfältige Auswahl und Pflege betrieblicher Kontakte vorteilhaft.

## 9 Literaturverzeichnis

- Antoni, Manfred/Schmucker, Alexandra/Seth, Stefan** (2019): Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) 1975-2017. Online verfügbar unter: [http://doku.iab.de/fdz/reporte/2019/DR\\_02-19.pdf](http://doku.iab.de/fdz/reporte/2019/DR_02-19.pdf) (Abgerufen am 06.02.2021).
- Apel, Helmut** (2009): Das methodische Konzept der Fallstudien des ISG (ISG Working Paper Nr. 6). Köln: Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik.
- Apel, Helmut/Boockmann, Bernhard/Brändle, Tobias/Egenolf, Denis/Fertig, Michael/Fervers, Lukas/Kirchmann, Andrea/Rosemann, Martin/Verbeek, Hans/Weber, Regina/Weimann, Marian** (2015): Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“.
- Apel, Helmut/Fertig, Michael** (2008): Operationalisierung von Beschäftigungsfähigkeit – Ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzepts (ISG Working Paper Nr. 3). Köln: Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik.
- Apel, Helmut/Fertig, Michael** (2009): Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“ – ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzepts. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 42/1, S. 5–28. doi:10.1007/s12651-009-0005-y.
- Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder** (2019): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung, Erwerbstätige, Arbeitnehmerentgelte, Bruttogehälter, Arbeitsvolumen und Vollzeitäquivalente in den kreisfreien Städten und Landkreisen Niedersachsens 2000 bis 2017. Online verfügbar unter: <https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwih4fKikqbnAhXEZVAKHYgKBWkQFjAAegQIAx-AB&url=https%3A%2F%2Fwww.statistik.niedersachsen.de%2Fdownload%2F80955&usg=AOvVaw2H6d1-pxnVNA83xJojaElt> (Abgerufen am 06.02.2020).
- Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder** (2020a): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung 2000 - 2019 in Niedersachsen - in jeweiligen Preisen nach Wirtschaftsbereichen. Themenbereich: Konjunktur, VGR - Übersicht. Online verfügbar unter: [https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/konjunktur\\_vgr/themenbereich-konjunktur-vgr-uebersicht-87689.html](https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/konjunktur_vgr/themenbereich-konjunktur-vgr-uebersicht-87689.html) (Abgerufen am 07.02.2021).
- Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder** (2020b): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung 2001 - 2019 in Niedersachsen - preisbereinigte Veränderungsrate zum Vorjahr nach Wirtschaftsbereichen. Themenbereich: Konjunktur, VGR - Übersicht. Online verfügbar unter: [https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/konjunktur\\_vgr/themenbereich-konjunktur-vgr-uebersicht-87689.html](https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/konjunktur_vgr/themenbereich-konjunktur-vgr-uebersicht-87689.html) (Abgerufen am 07.02.2021).
- BA** (2015): Wohn- und Kostensituation Land Niedersachsen. Online verfügbar unter: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Wohn-und-Kostensituation/Wohnund-Kostensituation-Nav.html> (Abgerufen am 04.06.2020).
- Backhaus, Klaus/Plinke, Bernd/Weiber, Rolf** (2015): Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung. Heidelberg: Springer Gabler.

- Bähr, Holger/Dietz, Martin/Knapp, Barbara** (2017): Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen – der lange Weg in den deutschen Arbeitsmarkt. Online verfügbar unter: <https://www.iab-forum.de/beratung-und-vermittlung-von-fluechtlingen-der-lange-weg-in-den-deutschen-arbeitsmarkt/?pdf=4393> (Abgerufen am 14.01.2020).
- Bähr, Holger/Frodermann, Corinna/Fuchs, Michaela/Lietzmann, Torsten/Rossen, Anja/Zabel, Cordula** (2020): Frauen müssen mitunter höhere Hürden überwinden, um aus der Grundsicherung heraus eine Arbeit aufzunehmen. Online verfügbar unter: <https://www.iab-forum.de/frauen-muessen-mitunter-hoehere-huerden-ueberwinden-um-aus-der-grundsicherung-heraus-eine-arbeit-aufzunehmen/> (Abgerufen am 03.02.2021).
- BIBB** (2020): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020. Online verfügbar unter: [https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb\\_datenreport\\_2020.pdf](https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_datenreport_2020.pdf) (Abgerufen am 27.11.2020).
- Bleck, Christian** (2012): Das Konstrukt der Ausbildungsreife und Wirksamkeiten Sozialer Arbeit am Übergang Schule-Beruf. Online verfügbar unter: <https://www.springerprofessional.de/en/das-konstrukt-der-ausbildungsreife-und-wirksamkeiten-sozialer-ar/2634020> (Abgerufen am 07.12.2020).
- BMAS** (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Online verfügbar unter: [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/f356-hartz-bericht-kurzfassung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/f356-hartz-bericht-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Abgerufen am 06.02.2021).
- BMAS** (2015): Risiken atypischer Beschäftigungsformen für die berufliche Entwicklung und Erwerbseinkommen im Lebensverlauf. Online verfügbar unter: [https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/Studien/endbericht-risiken-atypischer-beschaeftigung-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/Studien/endbericht-risiken-atypischer-beschaeftigung-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (Abgerufen am 06.02.2021).
- BMAS** (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Online verfügbar unter: [https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf;jsessionid=3DAB752E4ECDAAF8C78C6BE09D824625?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf;jsessionid=3DAB752E4ECDAAF8C78C6BE09D824625?__blob=publicationFile&v=6) (Abgerufen am 06.02.2021).
- BMBF** (2017): Berufsbildungsbericht 2017. Online verfügbar unter: [https://www.bmbf.de/upload\\_filestore/pub/Berufsbildungsbericht\\_2017.pdf](https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Berufsbildungsbericht_2017.pdf) (Abgerufen am 06.02.2021).
- BMBF** (2018): Berufsbildungsbericht 2018. Online verfügbar unter: [https://www.bmbf.de/upload\\_filestore/pub/Berufsbildungsbericht\\_2018.pdf](https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Berufsbildungsbericht_2018.pdf) (Abgerufen am 06.02.2021).
- BMBF** (2019): Berufsbildungsbericht 2019. Online verfügbar unter: [https://www.bmbf.de/upload\\_filestore/pub/Berufsbildungsbericht\\_2019.pdf](https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Berufsbildungsbericht_2019.pdf) (Abgerufen am 06.02.2021).
- BMBF** (2020): Berufsbildungsbericht 2020. Online verfügbar unter: [https://www.bmbf.de/upload\\_filestore/pub/Berufsbildungsbericht\\_2020.pdf](https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Berufsbildungsbericht_2020.pdf) (Abgerufen am 06.02.2021).

- BMF** (2019): Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Berlin: Bundesministerium für Finanzen.
- BMFSFJ** (2012): Frauen in Minijobs. Motive und (Fehl-)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebensverlauf. Online verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/93862/4ba520100f0bde228598d1271c32cfd4/frauen-im-minijob-data.pdf> (Abgerufen am 06.02.2021).
- BMFSFJ** (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Drucksache 18/12840. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- BMWi** (2013): Nationales Reformprogramm 2013. Online verfügbar unter: [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Europa/nationales-reformprogramm-2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Europa/nationales-reformprogramm-2013.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (Abgerufen am 06.02.2020).
- Boockmann, Bernhard/Buch, Claudia M./Schnitzer, Monika** (2014): Evidenzbasierte Wirtschaftspolitik in Deutschland: Defizite und Potentiale. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 15/4, S. 307–323.
- Boockmann, Bernhard/Fervers, Lukas/Hunger, Katrin/Kleinemeier, Rita/Kugler, Philipp/Kusche, Michel/Maier, Franziska/Puhe, Henri/Puxi, Marco/Schafstädt, Christin/Späth, Jochen/Verbeek, Hans** (2018): Evaluation des Sonderprogramms „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU)“. Tübingen/Berlin/Bielefeld: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, SOKO-Institut.
- Brücker, Herbert/Kosyakova, Yuliya/Schuß, Eric** (2020a): Fünf Jahre seit der Fluchtmigration 2015: Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte (Nr. 04/2020). IAB-Kurzbericht. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Brücker, Herbert/Kosyakova, Yuliya/Schuß, Erik** (2020b): Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte (IAB-Kurzbericht Nr. 04/2020). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Bruckmeier, Kerstin/Hohmeyer, Katrin** (2018a): Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig (Nr. 2). IAB Kurzbericht.
- Bruckmeier, Kerstin/Hohmeyer, Katrin** (2018b): Nachhaltige Integration bleibt schwierig (Nr. 02/2018). IAB-Kurzbericht. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Bundesagentur für Arbeit** (2009): Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland-Kriterienkatalog zur Ausbildungsreife.
- Bundesagentur für Arbeit** (2015a): Arbeitslose und Arbeitslosenquoten - Deutschland, Länder, Kreise und Gemeinden (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen). Online verfügbar unter: [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?topic\\_f=gemeinde-arbeitslose-quoten&r\\_f=bl\\_Niedersachsen](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=gemeinde-arbeitslose-quoten&r_f=bl_Niedersachsen) (Abgerufen am 06.02.2021).

**Bundesagentur für Arbeit** (2015b): Frauen und Männer - Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Jahreszahlen). Online verfügbar unter: [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?submit=Suchen&topic\\_f=fum-pol-jahr-fum](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen&topic_f=fum-pol-jahr-fum) (Abgerufen am 06.02.2021).

**Bundesagentur für Arbeit** (2018): Arbeitsmarkt für Frauen und Männer (Jahreszahlen). Online verfügbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Frauen-und-Maenner/RS-FuM-Jahreszahlen.html> (Abgerufen am 29.01.2021).

**Bundesagentur für Arbeit** (2019a): Arbeits- und Ausbildungsmarkt für unter 25-Jährige. Online verfügbar unter: [https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201912/analyse/analyse-d-arbeits-ausbildungsstellenmarkt-juengere/analyse-d-arbeits-ausbildungsstellenmarkt-juengere-d-0-201912-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201912/analyse/analyse-d-arbeits-ausbildungsstellenmarkt-juengere/analyse-d-arbeits-ausbildungsstellenmarkt-juengere-d-0-201912-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Abgerufen am 27.01.2021).

**Bundesagentur für Arbeit** (2019b): Migrationshintergrund nach § 281 Abs. 4 SGB III - Deutschland, Länder und Kreise. Online verfügbar unter: [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?nn=15024&r\\_f=bl\\_Niedersachsen&topic\\_f=migrationshintergrund-migh](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=15024&r_f=bl_Niedersachsen&topic_f=migrationshintergrund-migh) (Abgerufen am 11.01.2021).

**Bundesagentur für Arbeit** (2020a): Arbeitslose und Arbeitslosenquoten - Deutschland, Länder, Kreise und Gemeinden 2014-2019. Online verfügbar unter: [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?submit=Suchen&topic\\_f=gemeinde-arbeitslose-quoten](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen&topic_f=gemeinde-arbeitslose-quoten) (Abgerufen am 27.11.2020).

**Bundesagentur für Arbeit** (2020b): Betriebe und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Land Niedersachsen. Online verfügbar unter: [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?submit=Suchen&topic\\_f=beschaeftigung-sozbe-bstbetr-heft&r\\_f=bl\\_Niedersachsen](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen&topic_f=beschaeftigung-sozbe-bstbetr-heft&r_f=bl_Niedersachsen) (Abgerufen am 06.02.2021).

**Bundesagentur für Arbeit** (2020c): Bewerber und Berufsausbildungsstellen - Deutschland, West/Ost und Länder. Online verfügbar unter: [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?submit=Suchen&topic\\_f=zh-jahr-ausbm](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen&topic_f=zh-jahr-ausbm) (Abgerufen am 27.11.2020).

**Bundesagentur für Arbeit** (2020d): Langzeitarbeitslosigkeit - Deutschland, Länder, Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit, Kreise und Jobcenter 2014-2019. Online verfügbar unter: [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?nn=24224&topic\\_f=langzeitarbeitslosigkeit](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=24224&topic_f=langzeitarbeitslosigkeit) (Abgerufen am 27.11.2020).

**Bundesagentur für Arbeit** (2020e): Personen im Kontext von Fluchtmigration - Deutschland, Länder, Kreise, Agenturen für Arbeit und Jobcenter 2014-2019. Online verfügbar unter: [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?submit=Suchen&topic\\_f=fluchtkontext](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen&topic_f=fluchtkontext) (Abgerufen am 27.11.2020).

**Bürmann, Marvin** (2018): Ungelernte Fachkräfte. Formale Unterqualifikation in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- DIHK** (2018): Ausbildung 2018. Ergebnisse einer DIHK-Online-Unternehmensbefragung. Online verfügbar unter: <https://www.dihk.de/resource/blob/11442/0b2e67c33ad302c8d662a53c661297b8/dihk-ausbildungsumfrage-2018-data.pdf> (Abgerufen am 07.12.2020).
- DIHK** (2019): Ausbildung 2019. Ergebnisse einer DIHK-Online-Unternehmensbefragung. Online verfügbar unter: <https://www.dihk.de/resource/blob/10074/a34c93fa0d1ea9989fe37a357e9bd3dc/dihk-umfrage-ausbildung-2019--data.pdf> (Abgerufen am 07.12.2020).
- Eberhard, Verena** (2006): Das Konzept der Ausbildungsreife – ein ungeklärtes Konstrukt im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen. Ergebnisse aus dem BIBB. Wissenschaftliche Diskussionspapiere. Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Europäische Kommission** (2010a): Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Online verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COM-PLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf> (Abgerufen am 30.11.2020).
- Europäische Kommission** (2010b): Europa 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (Mitteilung der Kommission). Brüssel: Europäische Union.
- Eurostat** (2020a): Employment rates and Europe 2020 national targets. Online verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment\\_rates\\_and\\_Europe\\_2020\\_national\\_targets](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_rates_and_Europe_2020_national_targets) (Abgerufen am 11.03.2021).
- Eurostat** (2020b): Erwerbstätige (Tausend Personen) nach NUTS-3-Regionen.
- Eurostat** (2020c): Erwerbstätigenquote der Altersgruppe 15-64, nach NUTS-2-Regionen.
- Eurostat** (2020d): Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger nach Geschlecht und NUTS-2-Regionen. Online verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/E-DAT\\_LFSE\\_16\\_custom\\_522304/default/table?lang=de](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/E-DAT_LFSE_16_custom_522304/default/table?lang=de) (Abgerufen am 06.02.2021).
- Eurostat** (2020e): Nichterwerbstätige Jugendliche, die weder an Bildung noch an Weiterbildung teilnehmen, nach Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit und NUTS-2-Regionen (NEET Rate). Online verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/e-dat\\_lfse\\_38/default/table?lang=de](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/e-dat_lfse_38/default/table?lang=de) (Abgerufen am 06.02.2021).
- Frommberger, Dietmar** (2010): Ausbildungsreife / Ausbildungsfähigkeit beim Übergang von der Allgemeinbildung in die Berufsbildung. In: Magdeburger Schriften zur Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Jg. /1.
- Geis-Thöne, Wido** (2019): Sprachkenntnisse entscheidend für die Arbeitsmarktintegration. In: IW-Trends, Jg. 46/3.
- Gensicke, Miriam/Herzog-Stein, Alexander/Hartmut, Seifert/Tschersich, Nikolai** (2010): Einmal atypisch, immer atypisch beschäftigt? Mobilitätsprozesse atypischer und normaler Arbeitsverhältnisse im Vergleich. Online verfügbar unter: [https://www.wsi.de/data/wsi-mit\\_2010\\_04\\_gensicke.pdf](https://www.wsi.de/data/wsi-mit_2010_04_gensicke.pdf).

- Gundert, Stefanie/Hohendanner, Christian** (2011): Leiharbeit und befristete Beschäftigung: Soziale Teilhabe ist eine Frage von stabilen Jobs (IAB-Kurzbericht Nr. 4/2011). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Hirseland, Andreas/Lobato, Philipp Ramos/Ritter, Tobias** (2012): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 65/2, S. 94–102. doi:10.5771/0342-300X-2012-2-94.
- Imbens, Guido/Wooldridge, Jeffrey** (2009): Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. In: Journal of Economic Literature, Jg. 47/1, S. 5–86. doi:10.3386/w14251.
- Kellog Foundation** (2004): Using Logic Models to Bring together Planning, Evaluation, and Action. Logic Model Development Guide. Online verfügbar unter: <https://www.aacu.org/sites/default/files/LogicModel.pdf> (Abgerufen am 30.11.2020).
- Ländermonitor frühkindliche Bildungssysteme** (2019): Betreuungsquote und Betreuungswunsch 2019. Online verfügbar unter: [https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaenderdaten/kinder-und-eltern/fokus-u3/betreuungsquote-und-betreuungs-wunsch/?tx\\_itaohyperion\\_pluginview%5Baction%5D=chart&tx\\_itaohyperion\\_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=fc1972f3625f7cd8606d0d678c35efa4](https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaenderdaten/kinder-und-eltern/fokus-u3/betreuungsquote-und-betreuungs-wunsch/?tx_itaohyperion_pluginview%5Baction%5D=chart&tx_itaohyperion_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=fc1972f3625f7cd8606d0d678c35efa4) (Abgerufen am 02.02.2021).
- Lehmer, Florian** (2012): Dient die Arbeitnehmerüberlassung für Langzeitarbeitslose als Brücke in nachhaltige Beschäftigung? In: Sozialer Fortschritt, Jg. 61/8, S. 190–197.
- Lietzmann, Torsten/Schmelzer, Paul/Wiemers, Jürgen** (2016): Does marginal employment promote regular employment for unemployed welfare benefit recipients in Germany? (Nr. 18/2016). IAB-Discussion Paper. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- LSN** (2020a): Armutsgefährdung in Niedersachsen im Jahr 2019 (Nr. 12/2020). Statistische Monatshefte Niedersachsen. Hannover: Landesamt für Statistik Niedersachsen.
- LSN** (2020b): Lebenslagen von Menschen mit Behinderung in Niedersachsen. In: Statistisches Monatsheft, Jg. /10/2020.
- LSN** (2020c): Niedersachsen-Monitor 2020. Hannover: Landesamt für Statistik Niedersachsen.
- MB** (2020): Multifondsprogramm für die EU-Strukturfondsförderperiode 2014-2020. Niedersächsisches fonds- und zielgebietsübergreifendes Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF). CCI 2014DE16M2OP001. Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung.
- MJ** (2015): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der beruflichen Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen. Niedersächsisches Justizministerium.
- MJ** (2020): Justizvollzug. Soziale Verantwortung und Sicherheit. Hannover: Niedersächsisches Justizministerium.

- MS** (o.J.): Jugendwerkstätten und Pro-Aktiv-Centren in Niedersachsen. Online verfügbar unter: [https://www.ms.niedersachsen.de/themen/kinder\\_jugendliche/jugendsozialarbeit/jugendwerkstaetten/jugendwerkstaetten-93853.html](https://www.ms.niedersachsen.de/themen/kinder_jugendliche/jugendsozialarbeit/jugendwerkstaetten/jugendwerkstaetten-93853.html) (Abgerufen am 22.01.2021).
- MS** (2015): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Jugendwerkstätten und Pro-Aktiv-Centren. Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.
- MW** (2015): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Qualifizierung und Arbeitsmarktintegration „Qualifizierung und Arbeit“. Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung.
- NBank** (2017a): Berufliche Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen, Produktinformation, Stand 26.06.2017. Online verfügbar unter: <https://www.nbank.de/medien/nb-media/Downloads/Programminformation/Produktinformationen/Produktinformation-Berufliche-Wiedereingliederung-von-Strafgefangenen-und-Haftentlassenen.pdf> (Abgerufen am 06.02.2021).
- NBank** (2017b): Leitfaden zum EU-Querschnittsziel „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“. Online verfügbar unter: <https://www.nbank.de/medien/nb-media/Downloads/Arbeitshilfen-Merkbl%C3%A4tter/Leitf%C3%A4den/Leitfaden-zum-EU-Querschnittsziel-Chancengleichheit-und-Nichtdiskriminierung.pdf> (Abgerufen am 31.01.2021).
- NBank** (2017c): Leitfaden zum EU-Querschnittsziel „Gleichstellung von Frauen und Männern“. Online verfügbar unter: <https://www.nbank.de/medien/nb-media/Downloads/Arbeitshilfen-Merkbl%C3%A4tter/Leitf%C3%A4den/Leitfaden-zum-EU-Querschnittsziel-Gleichstellung-von-Frauen-und-M%C3%A4nnern.pdf> (Abgerufen am 31.10.2021).
- NBank** (2017d): Leitfaden zum EU-Querschnittsziel „Nachhaltigkeit“ zur Umsetzung des niedersächsischen Multifondsprogramms 2014-2020. Online verfügbar unter: <https://www.nbank.de/medien/nb-media/Downloads/Arbeitshilfen-Merkbl%C3%A4tter/Leitf%C3%A4den/Leitfaden-zum-EU-Querschnittsziel-Nachhaltigkeit.pdf> (Abgerufen am 30.11.2020).
- NBank** (2017e): Leitfaden zum Niedersächsischen Querschnittsziel „Gute Arbeit“ zur Umsetzung des niedersächsischen Multifondsprogramms 2014-2020. Online verfügbar unter: <https://docplayer.org/58699691-Leitfaden-zum-niedersaechsischen-querschnittsziel-gute-arbeit.html> (Abgerufen am 30.11.2020).
- NBank** (2017f): Pro-Aktiv-Centren, Produktinformation. Online verfügbar unter: <https://www.nbank.de/medien/nb-media/Downloads/Programminformation/Produktinformationen/Produktinformation-Pro-Aktiv-Centren.pdf> (Abgerufen am 06.02.2021).
- Ridder, Hans-Gert** (2016): Case Study Research – Approaches, Methods, Contribution to Theory. München/Mering: Rainer Hampp Verlag.
- Roth, Eva/Puxi, Marco** (2019): Umsetzung der Querschnittsziele „Gleichstellung von Männern und Frauen“ und „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“. Sonderuntersuchung im Rahmen der Begleitevaluierung des Nds. EFRE- und ESF Multifondsprogramms. Berlin: ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH.

**Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung**

(2017): Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten. Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Berlin.

**Statista** (2020): Ausbildungsmarkt - Unbesetzte Ausbildungsplätze und unversorgte Bewerber bis 2019. Online verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36101/umfrage/freie-ausbildungsplaetze-vs-unversorgte-bewerber-seit-dem-jahr-1992/> (Abgerufen am 27.11.2020).

**Statistische Ämter des Bundes und der Länder** (2020): Armutsgefährdungsquoten, Bundesländer nach soziodemografischen Merkmalen (Bundesmedian). Online verfügbar unter: <https://www.statistikportal.de/de/sbe/ergebnisse/einkommensarmut-und-verteilung/armutsgefaehrung-0> (Abgerufen am 06.02.2021).

**Statistisches Bundesamt** (o. J.): Armutsgefährdungsquote. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/Glossar/armutsgefaehrungsquote.html> (Abgerufen am 11.03.2021).

**Statistisches Bundesamt** (2019a): Anteil der Schulabsolventinnen/-abgängerinnen an den Schulabsolventinnen/-absolventen und Schulabgängerinnen/-abgängern insgesamt nach Art des Abschlusses. Online verfügbar unter: <https://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/K233.html> (Abgerufen am 27.05.2020).

**Statistisches Bundesamt** (2019b): Integrierte Ausbildungsberichterstattung - Anfänger, Teilnehmer und Absolventen im Ausbildungsgeschehen nach Sektoren/Konten und Ländern. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Schulen/Publikationen/Downloads-Schulen/integrierte-ausbildungsberichterstattung-5211201197005.html> (Abgerufen am 27.01.2021).

**Statistisches Bundesamt** (2019c): Schutz-suchende nach Schutz-status und Berichts-jahren. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/schutzsuchende-zeitreihe-schutzstatus.html>.

**Statistisches Bundesamt** (2020a): Allgemeinbildende Schulen - Fachserie 11 Reihe 1 - Schuljahr 2019/2020. Online verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/\\_publikationen-fachserienliste-11.html](https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/_publikationen-fachserienliste-11.html) (Abgerufen am 06.02.2021).

**Statistisches Bundesamt** (2020b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Online verfügbar unter: [https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie\\_mods\\_00000020](https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000020) (Abgerufen am 27.11.2020).

**Statistisches Bundesamt** (2020c): Strafgefangene und Sicherungsverwahrte: Bundesländer, Stich-tag, Nationalität, Geschlecht, Altersgruppen, Art des Vollzugs. Online verfügbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=previous&levelindex=1&step=1&titel=Ergebnis&levelid=1611756846824&acceptscookies=false#abreadcrumb> (Abgerufen am 27.01.2021).

**Steria Mummert Consulting/Prognos AG/Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW)** (2013): Beiträge des ESF und des EFRE zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung Sonderuntersuchung im Rahmen der Begleitforschung für den ESF und EFRE in Niedersachsen, Förderperiode 2007-2013.

**Sthamer, Evelyn/Brülle, Jan/Opitz, Lena** (2013): Inklusive Gesellschaft – Teilhabe in Deutschland. Soziale Teilhabe von Menschen in prekären Lebenslagen (ISS-aktuell Nr. 19/2013). Frankfurt am Main: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik.

**Walwei, Ulrich/Himsel, Carina** (2014): Atypisch Beschäftigte auf Jobsuche - Zeit für einen Wechsel (Nr. 2/2014). IAB Forum. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

**Wellmer, Sabine/Verbeek, Hans** (2020): Zusammenfassende Bewertung der Prioritätsachse B (Unveröffentlichte Entwurfsfassung). Einzelstudien im Rahmen der ESF-Dachevaluation, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin: Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik.

**Wilcoxon, Frank** (1945): Individual Comparisons by Ranking Methods. In: Biometrics Bulletin, Jg. 1/6, S. 80. doi:10.2307/3001968.

**Yin, Robert K.** (2014): Case Study Research – Design and Methods. Thousand Oaks London, New Delhi: Sage Publications.

## 10 Anhang

### A.1 Methodisches Vorgehen beim Wilcoxon-Vorzeichen-Rang-Test

Die Grundidee dieses Testverfahrens basiert darauf, nicht die Differenzen zu untersuchen, sondern diese nach ihrer absoluten Größe in eine Reihenfolge zu bringen und die daraus gebildeten Ränge miteinander zu vergleichen. Konkret besteht das Vorgehen aus vier Schritten. Dieses wird anhand eines Beispiels verdeutlicht:

1. Berechnung der Veränderung in der Bewertung der Teildimensionen der Beschäftigungsfähigkeit oder Ausbildungsreife.

Person	Eingangsbefragung	Ausgangsbefragung	Differenz
1	3	4	1
2	5	1	-4
3	1	3	2
4	3	3	0
5	4	5	1
6	2	1	-1
7	3	1	-2
8	2	2	0
9	2	4	2
10	3	4	1

2. Nach Größe aufsteigende Sortierung der absoluten Differenzen und Vergabe entsprechender Rangnummern.

Person	Eingangsbefragung	Ausgangsbefragung	Differenz	Absolute Differenz	Rang
4	3	3	0	0	1.5
8	2	2	0	0	1.5
1	3	4	1	1	4.5
5	4	5	1	1	4.5
6	2	1	-1	1	4.5
10	3	4	1	1	4.5
3	1	3	2	2	8.0
7	3	1	-2	2	8.0
9	2	4	2	2	8.0
2	5	1	-4	4	10.0

## Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

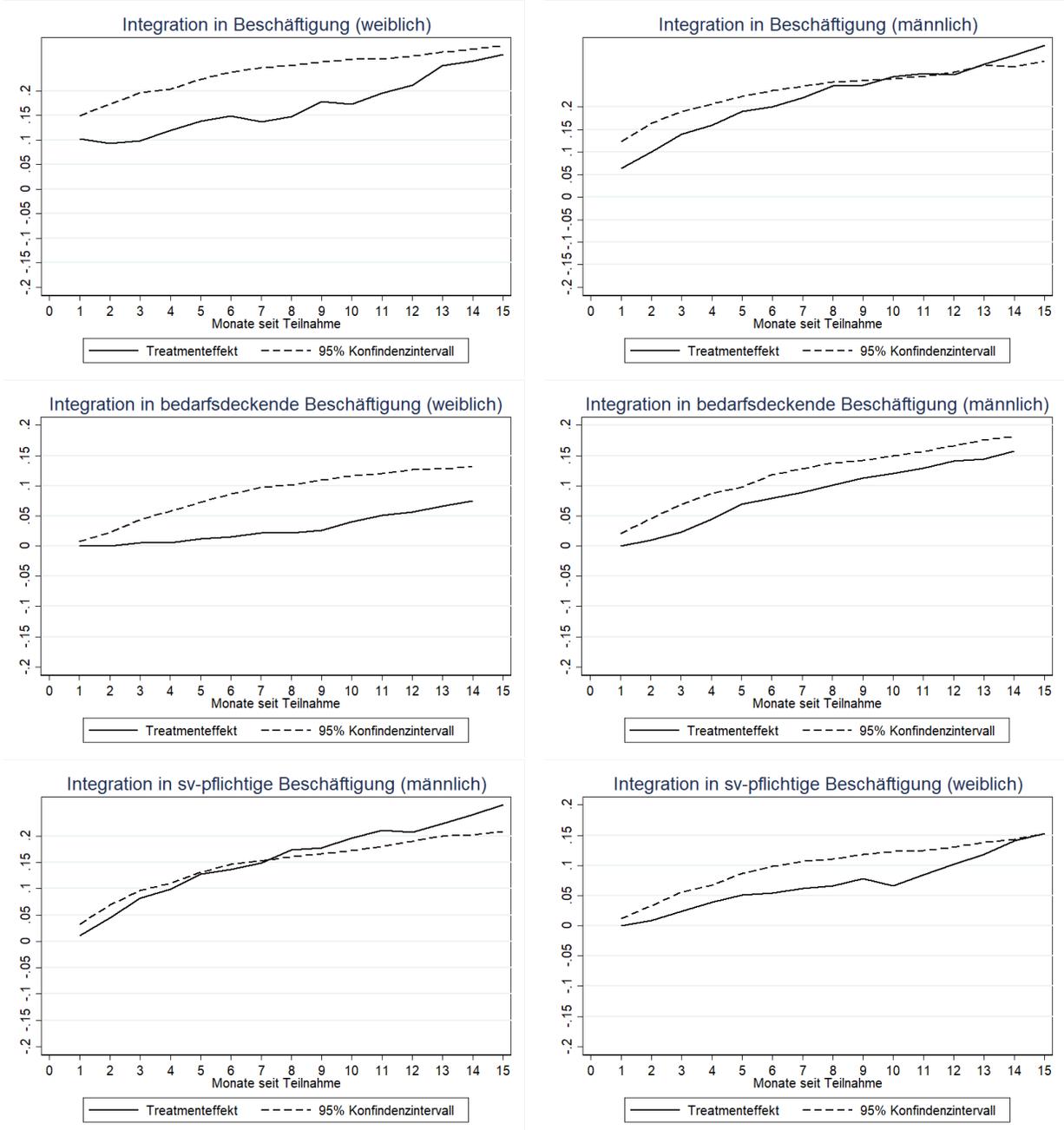
3. Separate Aufsummierung der Ränge der positiven und negativen Veränderungen (Rangsummenbildung)

Vorzeichen	Rangsummen
Positiv	29.5
Keine	3
Negativ	22.5

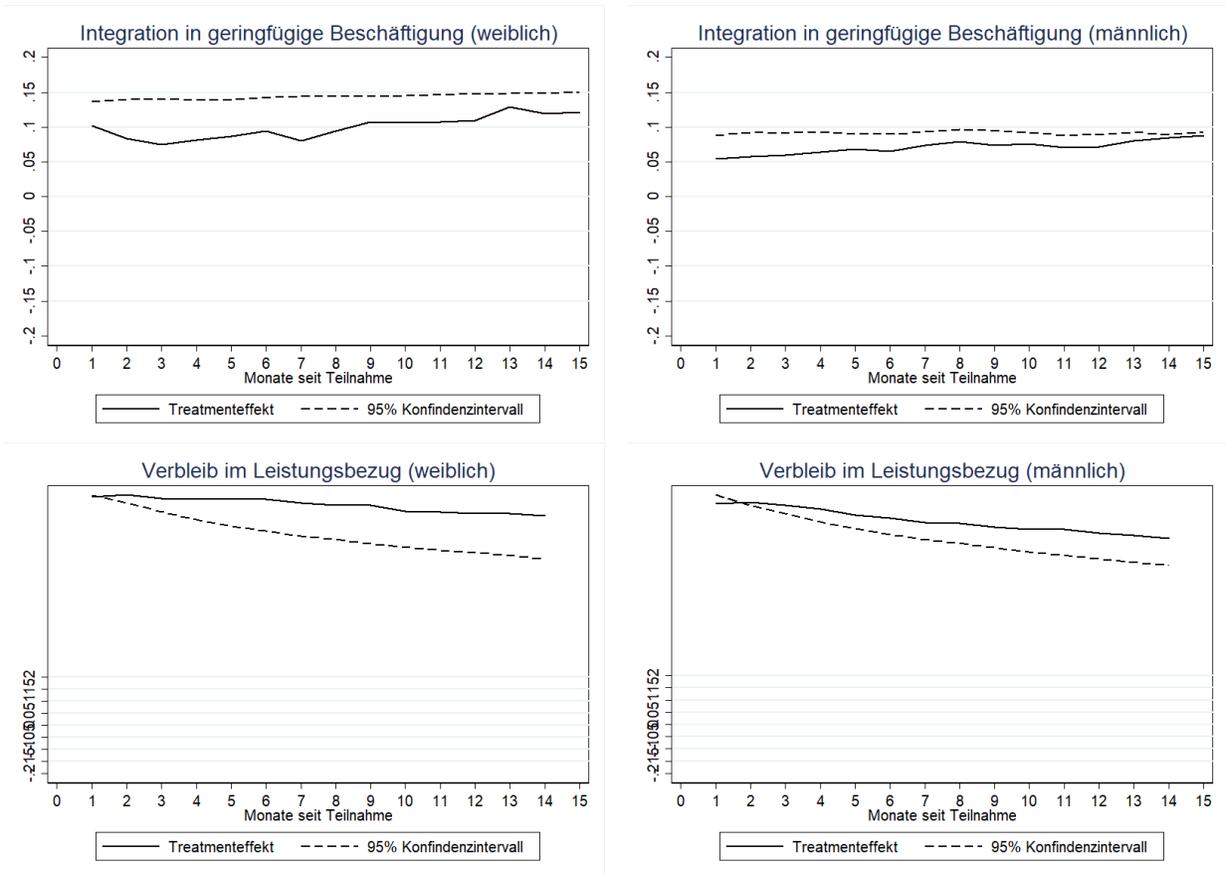
4. Überprüfung, inwieweit der Unterschied in den gebildeten Rangsummen statistisch signifikant ist. Hierfür wird das Testverfahren von Wilcoxon verwendet (vgl. Wilcoxon 1945). Im gegebenen Beispiel wird überprüft, ob der Unterschied zwischen der Rangsumme der positiven Veränderungen (29,5) und der Rangsumme der negativen Veränderungen (22,5) statistisch signifikant ist. Falls dies der Fall ist, kann von einer statistisch nachweisbaren Veränderung gesprochen werden.

A.2 Abbildungen zur Wirkungsanalyse

Abbildung 7: Entwicklung der geschlechtsspezifischen Integrationsquoten in Beschäftigung und Verbleib im Leistungsbezug

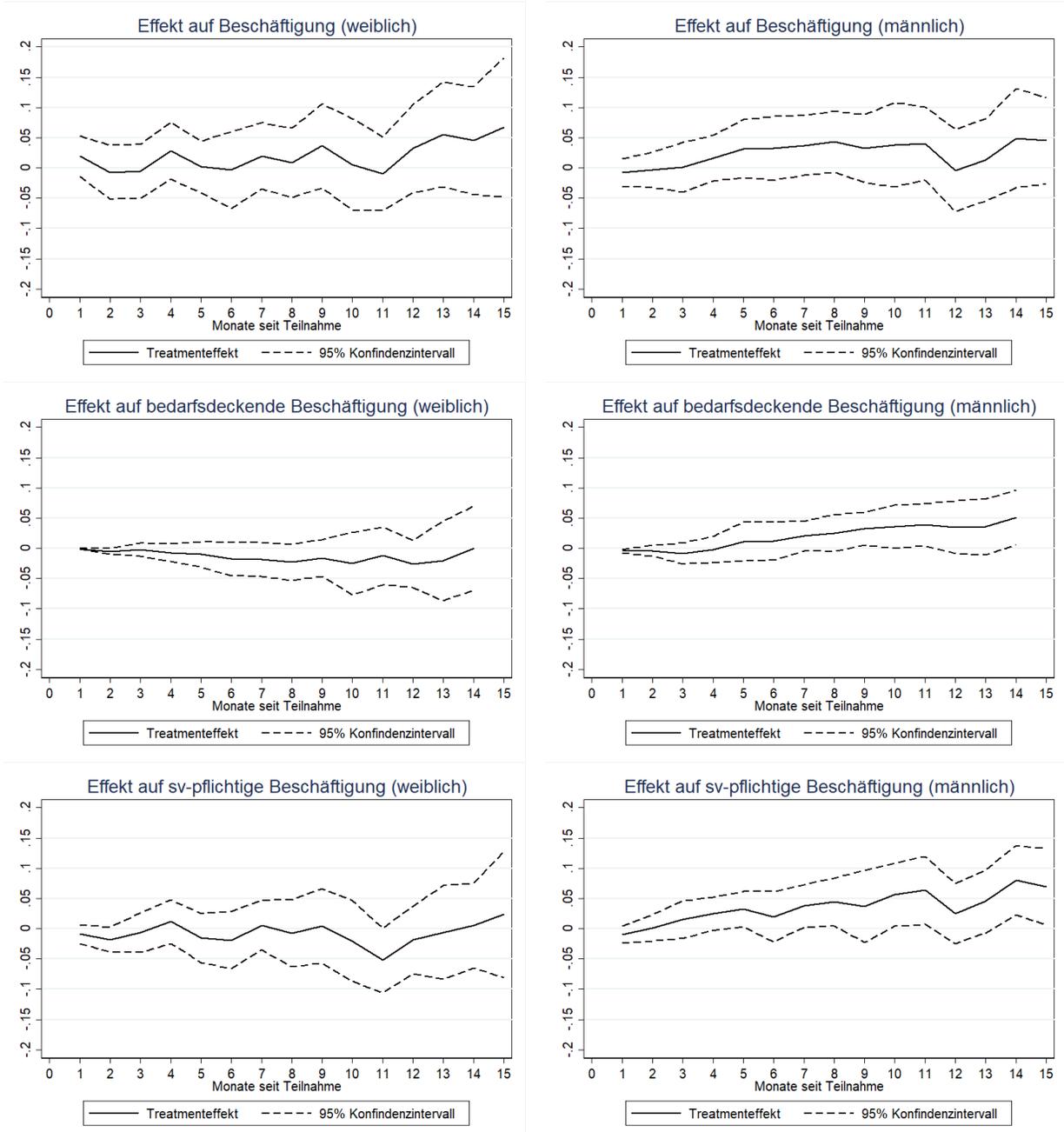


## Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

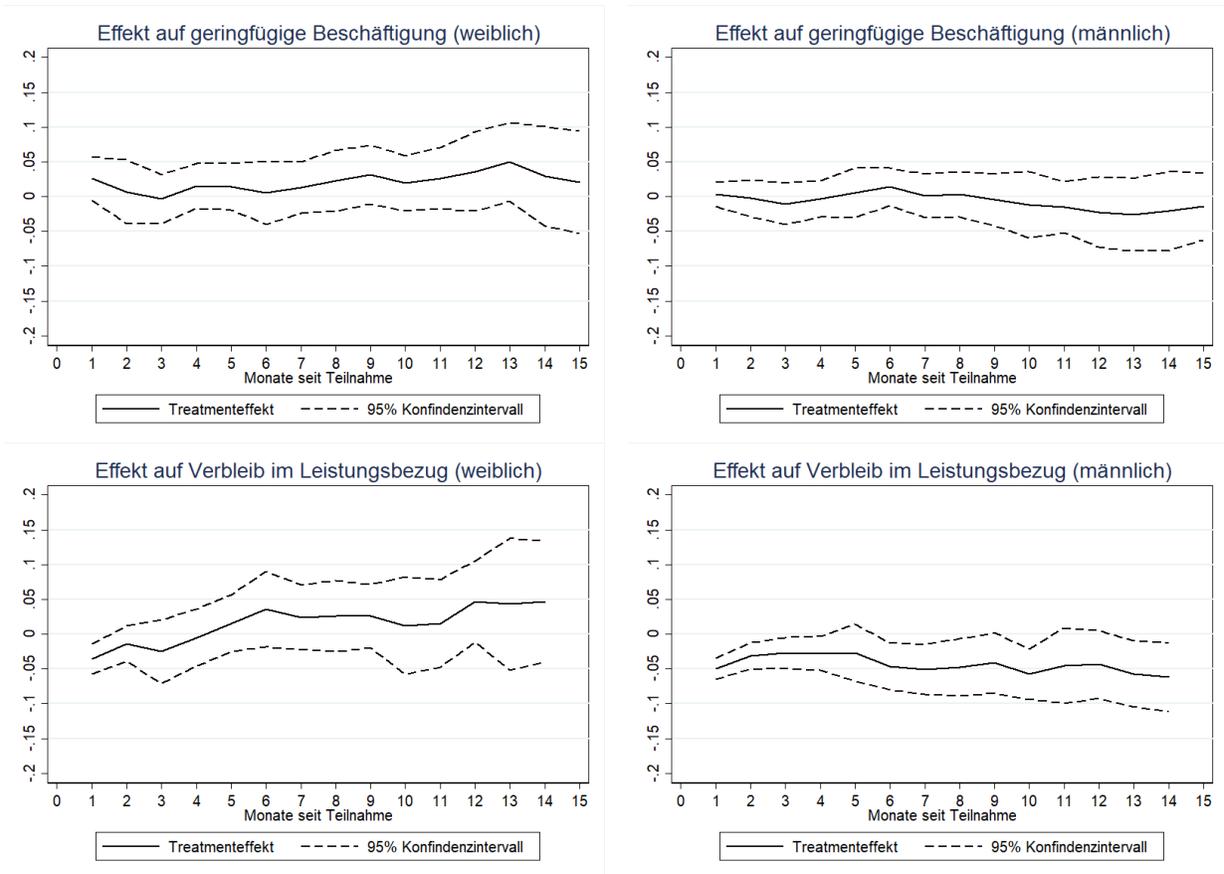


Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit.

**Abbildung 8: Wirkungen von QuA auf die nachhaltige Integration in Beschäftigung und den Verbleib im Leistungsbezug**



## Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit.

**A3. Übersicht: Handlungsempfehlungen**

Thema	Empfehlung	Ebene
<p>Ausrichtung der Förderung auf das Ziel einer umfassenden, nicht allein auf materielle Dimensionen abstellenden Armutsreduzierung</p>	<p>Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Zielsetzung der einzelnen Förderprogramme nur bedingt mit dem Ziel der materiellen Armutsreduzierung kongruent ist, da die angesprochenen Zielgruppen nur ein geringes Potenzial haben, kurz- bis mittelfristig in berufliche Ausbildung oder Erwerbstätigkeit überzugehen, die ihnen ein Einkommen oberhalb der Armutsgrenze ermöglicht. Gleichzeitig sind armutsgefährdete Erwerbstätige, deren Anzahl in Niedersachsen mehr als doppelt so hoch ist wie die Zahl der armutsgefährdeten Erwerbslosen, nur zu einem marginalen Anteil innerhalb der PA 8 vertreten. In Zukunft könnte die Gruppe der armutsgefährdeten Erwerbstätigen in der Förderung stärkere Berücksichtigung finden. Durch die Adressierung dieser Zielgruppe im Rahmen der PA 8 würde dazu beigetragen werden, dass Personen, die aktuell ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze erzielen, durch die Förderung ihre individuellen Chancen auf ein existenzsicherndes Einkommen steigern. Eine andere Möglichkeit wäre, einen umfassenderen Armutsbegriff zu verwenden, der über die materielle Dimension von Armut hinausgeht, welche im Förderzeitraum 2014-2020 im Fokus des Multifondsprogramms des Landes Niedersachsen steht. So wird bislang die Armutsgefährdung im Multifondsprogramm der Förderperiode 2014 bis 2020 an mit einem Einkommen unterhalb der Armutsschwelle verbunden sowie die Erreichung einer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilhabe an die Arbeitsmarktintegration der armutsgefährdeten Personen geknüpft. Gerade vor dem Hintergrund, dass für einen großen Teil der in der aktuellen Förderperiode über die PA 8 adressierten Zielgruppen eine Arbeitsmarktintegration mittelfristig nicht realistisch erscheint, sollte zukünftig die Förderung gesellschaftlicher Teilhabe mehr in den Fokus gerückt und somit bei der Zielsetzung Wirkungen in Bezug auf die persönliche und soziale Stabilisierung der Teilnehmenden berücksichtigt werden, die den Evaluationsergebnissen zufolge aktuell bereits im Rahmen der Förderung verfolgt und erreicht wurden.</p>	<p>Verwaltungsbehörde</p>
<p>Anpassung der Indikatorik an die konkreten Zielsetzungen der Förderprogramme</p>	<p>Die vorliegende Evaluierung hat gezeigt, dass die Zielsetzungen und entsprechende Ergebnisse der Förderprogramme teilweise nicht durch die erhobenen Indikatoren im Monitoring wiedergegeben werden. So ließ sich feststellen, dass die Förderungen innerhalb des SZ 22 neben der Erhöhung der Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit auf die persönliche und soziale Stabilisierung der Teilnehmenden ausgerichtet sind und den empirischen Erhebungen nach zu urteilen diesbezüglich auch wichtige Erfolge erzielt werden können. Um die Zielerreichung der Förderung sichtbarer zu machen, wäre eine systematische Dokumentation bzw. eine einheitliche Erhebung der Fortschritte hinsichtlich der persönlichen und sozialen Stabilisierung der Teilnehmenden erforderlich, die überdies gesammelt und an zentraler Stelle ausgewertet werden könnten. Gleiches gilt für die anvisierten stabilisierenden Effekte auf die Teilnehmenden des Förderprogramms zur Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen.</p>	<p>Verwaltungsbehörde / Fachstelle / umsetzende Stelle</p>

## Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

Thema	Empfehlung	Ebene
Differenzierte Erhebung des Erwerbsstatus sowie sechs Monate nach Projektaustritt	Bei der Analyse der Monitoringdaten zeigte sich, dass die Interpretation der Daten – insbesondere zur Bewertung des Beitrags zur Armutsreduzierung – aufgrund der undifferenzierten Erhebung des Verbleibs Schwierigkeiten bereitete. So gibt der Erwerbsstatus unmittelbar nach Programmaustritt nicht an, ob es sich um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, eine geringfügig entlohnte Tätigkeit oder eine andere Form der Erwerbstätigkeit (z. B. Selbstständigkeit) handelt, obwohl diese Information zur Bewertung der Armutsreduzierung essentiell ist. Zudem ist der Indikator zum nachhaltigen Verbleib schlecht befüllt, was für Steuerungs- und Evaluationszwecke problematisch ist. Um dennoch Aussagen über den Verbleib sechs Monate nach Austritt machen zu können, wäre beispielsweise eine Befragung einer repräsentativen Stichprobe der Teilnehmenden denkbar. Alternativ bietet es sich an, in Kontakt mit anderen Verwaltungsbehörden zu treten, die ebenfalls den längerfristigen Verbleib über Projektträger erheben lassen (z. B. NRW und Berlin) und bei denen die Vollständigkeit der Angaben höher als in Niedersachsen ist, um sich über Ansatzpunkte zur Erhöhung der Vollständigkeit und Qualität der Informationen im Monitoring auszutauschen.	Verwaltungsbehörde
Erfassung der Nachbetreuung im Monitoring	Hinsichtlich der Nutzung der Nachbetreuung in Projekten der Förderprogramme bzw. -schwerpunkte QuA, PACE und Jugendwerkstätten konnten in der vorliegenden Studie keine verallgemeinerbaren Aussagen gemacht werden, da diese bislang noch nicht systematisch erfasst wird. Um eine belastbare Auswertung der Effekte der Nachbetreuung zu ermöglichen, könnte im Monitoring auf Teilnehmenebene erfasst werden, ob und in welchem Umfang eine Nachbetreuung erfolgt ist. Hierbei müsste den umsetzenden Projektträgern eine konkrete Vorgabe gemacht werden, ab wann (z. B. Angabe in Stunden) eine Betreuung im Anschluss an den Projektaustritt als Nachbetreuung gewertet wird.	Verwaltungsbehörde / umsetzende Stelle
Erhöhung des Frauenanteils	In Bezug auf den Frauenanteil bei QuA wurde deutlich, dass Frauen in der Förderung unterrepräsentiert sind. Als Hinderungsgrund für die Teilnahme wurde – insbesondere unter den Teilnehmerinnen mit Migrations- bzw. Fluchthintergrund – die fehlende Kinderbetreuung identifiziert. Dementsprechend könnte das Angebot einer zur Projektteilnahme parallel erfolgenden Kinderbetreuung die Zugangsschranken für Teilnehmende mit Betreuungsverantwortung abschwächen.	Umsetzende Stelle / Fachstelle
Gestaltung (verpflichtender) Fortbildungen zu den Querschnittszielen	In Bezug auf die Querschnittsziele wurde in den Fallstudieninterviews die Gestaltung der verpflichtenden Fortbildungen im SZ 22 kritisiert. Hierbei wurde darauf hingewiesen, dass diese zu wenig mit der konkreten Projektarbeit zu tun hätten bzw. die verpflichtende Teilnahme Weiterbildungen in anderen Bereichen verhindere. Insgesamt zeichnete sich anhand der qualitativen Erhebungen im Rahmen der Fallstudien ab, dass die verpflichtenden Fortbildungen nicht immer den gewünschten Effekt haben und sogar dazu führen können, die Abwehrhaltung gegenüber den Querschnittszielen noch weiter zu verstärken. Inwiefern dies flächendeckend der Fall ist, kann anhand des vorliegenden Datenmaterials nicht beurteilt werden. Um die Fortbildungen besser an die Bedarfe des teilnehmenden Projektpersonals	Verwaltungsbehörde / Fachstelle

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

Thema	Empfehlung	Ebene
	<p>anzupassen, sollten diese jeweils einen konkreten Bezug zu den Projekten einschließlich der differenzierten Bedarfe der Zielgruppe und den spezifischen Herausforderungen der Projektumsetzung sowie den Wünschen des Projektpersonals aufweisen. Zudem könnte Projektpersonal, das entsprechende Kompetenzen im jeweiligen Querschnittsziel nachweisen kann, von einer verpflichtenden Teilnahme freigestellt werden, um nicht weiter zur Verdrängung anderer Fortbildungen beizutragen. Gleichzeitig könnte dem im Rahmen der Fallstudien geäußerten Bedarf des Projektpersonals nach Knowhow im Umgang mit Teilnehmenden mit psychischen Beeinträchtigungen, die bei den Teilnehmenden in den letzten Jahren zugenommen hätten, mit einem entsprechenden Fortbildungsangebot nachgekommen werden.</p>	
<p>Einheitliche Definition der Begriffe persönliche und soziale Stabilisierung</p>	<p>Bei der Dokumentenanalyse (Förderrichtlinie und Multifondsprogramm) sowie bei den Fallstudieninterviews ist deutlich geworden, dass keine einheitliche Definition der Begriffe persönliche und soziale Stabilisierung gegeben ist, obwohl diese als zentrale Wirkungen der Förderung im SZ 22 verfolgt werden. Damit auch die Projektträger die Zielstellung der Förderung besser verstehen und danach ihre Umsetzung ausrichten können, wäre eine klare Herausarbeitung der Begrifflichkeiten und der damit verbundenen Wirkungserwartungen vorteilhaft. Hilfreich wäre es diesbezüglich, wenn ein einheitliches Begriffsverständnis zwischen Verwaltungsbehörde und Fachstellenverantwortlichen aller Förderprogramme entwickelt werden könnte, die sich dabei auf die persönliche oder soziale Stabilisierung von Benachteiligten beziehen.</p>	<p>Verwaltungsbehörde / Fachstelle</p>
<p>Kombination von beruflicher Qualifizierung und sozialpädagogischer Begleitung (sowie sprachlicher Förderung)</p>	<p>Als ein Erfolgsfaktor von QuA wurde in einigen Fallstudieninterviews die Verzahnung von beruflicher Qualifizierung und sozialpädagogischer Begleitung genannt. Denn bei einer Vielzahl der Teilnehmenden handelt es sich um Personen mit geringem Qualifikationsniveau, die gleichzeitig eine Reihe von persönlichen Problemen aufweisen. Für die Zielgruppe von Menschen mit Migrations- und Fluchthintergrund wurde zudem die Kombination der beiden Bausteine mit sprachlicher Förderung als zielführend angesehen. Demnach sollte auch bei künftigen Förderungen, die sich an eine Zielgruppe mit den gleichen Unterstützungsbedarfen richten, eine Kombination der Bausteine beruflicher Qualifizierung, sozialpädagogischer Begleitung und – entsprechend dem Bedarf – sprachlicher Förderung ermöglicht werden.</p>	<p>Fachstelle</p>
<p>Niedrigschwelliger Ansatz und schrittweise Steigerung der Anforderungen</p>	<p>Bei den QuA-Projekten aber auch in den Jugendwerkstätten wurde beschrieben, dass sich die niedrigschwelligen Zugangsmöglichkeiten für die Zielgruppe bewährt haben. Niedrigschwellige Zugänge sollten daher auch künftig beibehalten werden. Um eine Frustration bzw. Überforderung der Teilnehmenden zu Beginn der Maßnahme zu vermeiden, sollten die Anforderungen zunächst niedrig gehalten werden, mit längerer Projektteilnahme jedoch schrittweise an die Bedingungen am ersten Arbeitsmarkt angepasst werden, während gleichzeitig die notwendige (sozialpädagogische) Unterstützung gewährt wird.</p>	<p>Fachstelle / Umsetzende Stelle</p>

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

Thema	Empfehlung	Ebene
Berücksichtigung individueller Bedarfe	Bewährt hat sich nach Fallstudienkenntnissen im SZ 21 und 22 auch die Berücksichtigung individueller Bedarfe der Teilnehmenden im Rahmen der sozialpädagogischen Einzelberatungen, die bei QuA und Jugendwerkstätten parallel zum Werkstattbetrieb bzw. anderen Gruppenaktivitäten angeboten würden und in denen die persönlichen Probleme der Teilnehmenden, die – wie bei den Zielgruppenbeschreibungen dargestellt – mannigfaltig und individuell sehr unterschiedlich sein können.	Fachstelle / Umsetzende Stelle
Offenheit der Beratungsstellen und weitgehender Verzicht auf quantitative Zielvorgaben	In Bezug auf die Durchführung von PACE wurde von mehreren Akteur*innen die Offenheit des Beratungsangebots für Probleme verschiedener Art sowie für Personen unabhängig von ihrem Status (z. B. Leistungsbezug) als Alleinstellungsmerkmal sowie besonders förderliches Element der Förderung hervorgehoben. Ein konkreter Zusammenhang zum Ziel der Arbeitsmarktintegration sei in dieser ersten Phase der konkreten Problemlösung und Vertrauensbildung noch nicht erforderlich. Die berufliche Orientierung und der Arbeitsmarktbezug könnten jedoch im Verlauf der Betreuung an die Teilnehmenden schrittweise herangetragen werden, wenn diese ihre Lebenssituation soweit gefestigt hätten, dass sie bereit dafür seien. Ein großer Vorzug von PACE – gerade im Gegensatz zur Arbeitsverwaltung – sei, dass sie in der Beratung keine quantitativen Vorgaben (z. B. einen bestimmten Personalschlüssel) erfüllen müssten, da dies in der praktischen Umsetzung schwierig zu realisieren und eher kontraproduktiv für eine hohe Unterstützungsqualität sei. Die Offenheit des Angebots sowie der weitgehende Verzicht auf quantitative Vorgaben sollte demnach auch bei der Fortführung des Förderangebots beibehalten werden.	Fachstelle
Aufstockung von Personalressourcen für mehr präventive Arbeit	Als nachteilig für die Arbeit von PACE haben sich den Fallstudienkenntnissen zufolge die Mittelkürzung und die daraus resultierende Einsparung von Personal sowie die Konzentration auf die Arbeit in den Einzelfallberatungen herausgestellt. Dies habe zum einen den Effekt, dass die Mitarbeitenden von PACE teilweise nicht mehr den Bedarfen der Teilnehmenden in der notwendigen Intensität nachkommen könnten, beispielsweise bei der Unterstützung in akuten Notsituationen von wohnungslos gewordenen jungen Menschen. Zum anderen sei es dadurch nicht mehr in dem Ausmaß wie in den zurückliegenden Förderperioden möglich, präventiv zu arbeiten, d. h. beispielsweise an Schulen vorstellig zu werden und junge Menschen mit dem Angebot von PACE vertraut zu machen, sodass sie es in Problemsituationen in Anspruch nehmen können, bevor sie z. B. arbeitslos würden. Demnach wäre für eine Ausweitung der präventiven Arbeit von PACE sowie der Verbesserung der Betreuungssituation förderlich, die Personalressourcen (wieder) aufzustocken. Inwiefern die beschriebene Problematik flächendeckend vorherrscht, kann anhand des vorliegenden Datenmaterials nicht beurteilt werden.	Fachstelle
Nachbetreuung nach erfolgter Integration	Die Nachbetreuung ist in dieser Förderperiode in den Förderprogrammen bzw. -schwerpunkten QuA, Jugendwerkstätten und PACE vorgesehen. Aus den Fallstudien liegen Informationen vor, dass die Nachbetreuung den Teilnehmenden nach erfolgter Integration sowohl bei der Bewältigung neuer Anliegen als auch bereits im Projekt-	Fachstelle

Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 8

Thema	Empfehlung	Ebene
	<p>zeitraum vorliegender Probleme unterstützt und somit eine nachhaltige Integration unterstützt. In welchem Ausmaß die Nachbetreuung tatsächlich die Nachhaltigkeit der Ausbildungs- bzw. Arbeitsverhältnisse erhöht, kann auf Grundlage des vorliegenden Datenmaterials nicht festgestellt werden. Allerdings zeigen die Ergebnisse des aus dem Bundes-ESF geförderten Langzeitarbeitslosenprogramms, dass eine Unterstützung der Teilnehmenden während der ersten Monate der Beschäftigung stabilisierende Effekte haben kann (ISG/IAW 2020: 194). Insofern ist davon auszugehen, dass sich eine Nachbetreuung in Form sozialpädagogischer Begleitung nach erfolgter Integration – gerade bei einer Zielgruppe mit multiplen Vermittlungshemmnissen und Abbrucherfahrung – förderlich auswirkt.</p>	
<p>Anpassung der Werkstattbereiche an regionale Arbeitsmarktbedarfe</p>	<p>Als eine Möglichkeit, um die anschließende Vermittlung in Ausbildung bzw. Erwerbstätigkeit bei Teilnehmenden der Jugendwerkstätten zu verbessern, wurde an einem Fallstudienstandort die Anpassung der Werkstattbereiche an die regionalen Gegebenheiten und Bedarfe des Arbeitsmarktes vorgeschlagen. Indem beispielsweise der Garten- und Landschaftsbau als Werkstattbereich eingeführt werde in einer Region, in der es eine größere Nachfrage nach Auszubildenden bzw. Arbeitskräften in diesem Berufsbereich gebe, könnten die durch die Jugendwerkstatt erworbenen beruflichen Kompetenzen in diesem Bereich die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmenden steigern. Dies sollte – wenn möglich – bei der zukünftigen Umsetzung der Jugendwerkstätten berücksichtigt werden.</p>	<p>Umsetzende Stelle / Projektträger</p>
<p>Etablierung bzw. Nutzung guter Kontakte umsetzender Träger zu örtlichen Betrieben</p>	<p>Ein Erfolgsfaktor für die Projektumsetzung, aber auch spätere Arbeitsmarktintegration von Teilnehmenden, die bei QuA identifiziert wurde, ist die Etablierung bzw. Nutzung guter Kontakte umsetzender Träger zu örtlichen Betrieben. Gerade wenn es um die Vermittlung von Teilnehmenden mit multiplen Vermittlungshemmnissen und/oder einer länger zurückliegenden Arbeitserfahrung aufgrund von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit geht, erscheint es hilfreich, auf eine Reihe von Betrieben zurückgreifen zu können, die diesbezüglich keine Vorbehalte haben. Auch vor dem Hintergrund, dass QuA-Teilnehmende teilweise direkt nach Absolvierung von Praktika in die entsprechenden Betriebe gemündet sind, ist eine sorgfältige Auswahl und Pflege betrieblicher Kontakte vorteilhaft.</p>	<p>Umsetzende Stelle / Projektträger</p>

Eigene Darstellung, ISG 2021.

**Herausgeber**

Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und  
Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung  
Osterstraße 40  
30159 Hannover  
[www.mb.niedersachsen.de](http://www.mb.niedersachsen.de)

[www.europa-fuer-niedersachsen.de](http://www.europa-fuer-niedersachsen.de)



**Niedersachsen**