

Vorlage – zur Kenntnisnahme –

**Kurzbericht der Evaluation des Pilotprojekts Solidarisches Grundeinkommen (SGE)
des Landes Berlin**

Der Senat von Berlin
SenIAS – II A 4 –
Tel.: 9028 (928) – 1429

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei – G Sen –

Vorlage
- zur Kenntnisnahme –
des Senats von Berlin

Kurzbericht der Evaluation des Pilotprojekts Solidarisches Grundeinkommen (SGE) des Landes Berlin

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor. Das Land Berlin hat ein erhebliches Interesse daran, Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitig und nachhaltig zu bekämpfen und langzeitarbeitslosen Berlinerinnen und Berlinern Beschäftigungsperspektiven zu eröffnen, von denen die Betroffenen wie die Stadtgesellschaft gleichermaßen profitieren. Zu diesem Zweck setzt das Land Berlin das Pilotprojekt Solidarisches Grundeinkommen (SGE) um.

In der vom Senat in seiner Sitzung vom 02.07.2019 beschlossenen Verwaltungsvorschrift (VV) zur Umsetzung des SGE wird unter Punkt 9 ausgeführt, dass eine begleitende wissenschaftliche Evaluation des Projektes erfolgen soll. Die Evaluation des SGE hat die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung im Jahr 2020 an das Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen Berlin – SÖSTRA GmbH – vergeben. SÖSTRA hat nun einen ersten Kurzbericht vorgelegt. Dieser ist dem Zwischenbericht und dem Abschlussbericht vorgeschaltet.

Der Kurzbericht enthält Ergebnisse der Kontextanalyse, insbesondere hinsichtlich des Teilhabechancengesetzes, und der Implementationsanalyse. Weiterhin werden in ihm die entwickelten Wirkungsmodelle und Fragestellungen vorgestellt, auf deren Grundlage die weitere Evaluation strukturiert wird.

Der Kurzbericht konzentriert sich im Wesentlichen auf die Implementierung des Solidarischen Grundeinkommens von der Idee für das Programm bis zum Abschluss des Stellenbesetzungsverfahrens. Es werden

- Auftrag, Ziele und Methodik der begleitenden Evaluation vorgestellt,
- Programmziele und Programmdesign des SGE erörtert,
- die Wirkungsmodelle dargelegt,

- eine Einordnung des SGE auf verschiedenen Ebenen vorgenommen,
- der Verlauf des Interessenbekundungsverfahrens bzw. der Stellenakquise sowie der Stellenbesetzung betrachtet sowie

erste Analysen vorgenommen, vor allem aber präzisierte Fragestellungen entwickelt, die für die weitere Evaluation und die Programmsteuerung von Bedeutung sein werden.

Wirkungsergebnisse können zum jetzigen Zeitpunkt des Projektes noch nicht vorliegen. Es werden im Kurzbericht jedoch erste Erkenntnisse aus der bis zum November 2020 laufenden Besetzungsphase sowie des anschließenden Zeitraums bis einschließlich Mai 2021 wiedergegeben. Hierfür werden auch einige ausgewählte Ergebnisse der ersten SGE-Beschäftigtenbefragung verwendet.

Erste Ergebnisse der Wirkungsanalysen auf Basis der Wirkungsmodelle wird der im Jahr 2022 erscheinende Zwischenbericht enthalten. Im für das Jahr 2026 vorgesehenen Abschlussbericht werden sowohl die Wirkung und Zielerreichung des SGE mit Bezug auf die unterschiedlichen Ebenen und Dimensionen als auch die Wirtschaftlichkeit des Programms analysiert.

Der Bericht ist als Anlage beigefügt.

Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung sowie die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg:

keine

Berlin, den 07. September 2021

Der Senat von Berlin

Dr. Klaus Lederer

.....

Bürgermeister

Elke Breitenbach

.....

Senatorin für Integration,
Arbeit und Soziales



Evaluation des Pilotprojekts Solidarisches Grundeinkommen (SGE) des Landes Berlin

Kurzbericht

Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen | Berlin
SÖSTRA GmbH
Torstraße 178 | 10115 Berlin

Telefon: 030 280 71 67
Fax: 030 280 71 66
E-Mail: info@soestra.de

www.soestra.de

Ansprechpartner:
Dr. Gerd Walter
walter@soestra.de

Berlin, 18. August 2021

Verfasserinnen und Verfasser:

Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA GmbH)

Angela Brumm, Dr. Silke Kriwoluzky, Dr. Frank Schiemann, Dr. Gerd Walter (Projektleitung),
Linda Wittbrodt

Torstraße 178 | 10115 Berlin

Inhalt

Kurz das Wichtigste	i
1. Auftrag, Ziele und Methodik der Evaluierung	1
1.1 Auftrag und Ziele	1
1.2 Evaluierungsansatz und Projektdesign	2
1.3 Ausblick auf die Untersuchung und weiteren Arbeitsschritte	4
2. Programmziele und Programmdesign	5
2.1 Ziele des SGE	5
2.2 Programmdesign	6
2.3 Interventionslogik	9
2.3.1 Wirkungsmodell für die Ebene der SGE-Beschäftigten	10
2.3.2 Wirkungsmodell für die Ebene der SGE-Arbeitgebenden	13
2.3.3 Wirkungsmodell für die Ebene der Stadtgesellschaft	15
3. Einordnung des Pilotprojekts	17
3.1 Einordnung in den Förderkontext	17
3.2 Einordnung in die wissenschaftliche Diskussion	19
3.3 Die Berliner Debatte um das SGE	20
4. Programmimplementation	23
4.1 Gewinnung von SGE-Arbeitgebenden und SGE-Stellen	23
4.2 Verfahren zur Stellenbesetzung	25
4.3 Charakteristika der SGE-Beschäftigten	35
4.4 Erste Ergebnisse des SGE	39
5. Zusammenfassung und Bewertung	42
Literaturverzeichnis	45

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Projektdesign	2
Abbildung 2:	Struktur eines Wirkungsmodells.....	10
Abbildung 3:	Modell zur Wirkung des SGE auf die SGE-Beschäftigten.....	12
Abbildung 4:	Modell zur Wirkung des SGE auf die SGE-Arbeitgebenden.....	14
Abbildung 5:	Wirkungsmodell SGE – Ebene der Stadtgesellschaft.....	16
Abbildung 6:	Verlauf der Freigaben der SGE-Stellen nach Arbeitgebertyp	24
Abbildung 7:	Information potenzieller SGE-Beschäftigten über die SGE- geförderte Beschäftigung	26
Abbildung 8:	Gründe für eine Bewerbung auf eine SGE-Stelle.....	27
Abbildung 9:	Bestandteile des Bewerbungsprozesses nach Arbeitgebertyp	28
Abbildung 10:	Verteilung der besetzten SGE-Stellen nach Arbeitgebertyp	29
Abbildung 11:	Besetzungsquote nach Art der Arbeitgebenden	30
Abbildung 12:	Verlauf von Freigabe und Besetzung der SGE-Stellen	31
Abbildung 13:	Besetzung nach Einsatzfeld.....	33
Abbildung 14:	Verteilung der SGE-Beschäftigten auf die Einsatzfelder.....	34
Abbildung 15:	Einsatzfelder und ihre Besetzung nach SGE-Arbeitgebenden.....	35
Abbildung 16:	Altersverteilung der SGE-Beschäftigten	36
Abbildung 17:	Schul- und Berufsbildung der SGE-Beschäftigten	37
Abbildung 18:	Einsatzfelder nach Geschlecht	38
Abbildung 19:	Gründe für Teilzeitbeschäftigung	39
Abbildung 20:	Bewertung der SGE-Beschäftigung.....	41

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Das SGE im Kontext des Teilhabechancengesetzes.....	18
------------	---	----

Kurz das Wichtigste

Im Juli 2019 startete auf Initiative des Regierenden Bürgermeisters von Berlin und nach einem stadtweit ausgelegten Diskussions- und Entwicklungsprozess in Berlin das Pilotprojekt „Solidarisches Grundeinkommen“ (SGE).

Die Ziele des SGE sind breit definiert. Sie reichen von der sozialen Stabilisierung am neuen SGE-Arbeitsplatz über die damit verbundene Förderung der sozialen Teilhabe und der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit bis hin zur Integration in eine reguläre Beschäftigung. Auf Ebene der beteiligten Unternehmen sollen Entwicklungsprozesse in Gang gesetzt werden, die zu Anpassungen der betrieblichen Arbeitsteilung und zu einer Öffnung für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen führen sollen. Darüber hinaus soll die Stadtgesellschaft von den ausgeübten SGE-Tätigkeiten profitieren.

Das SGE verfolgt einen präventiven arbeitsmarktpolitischen Ansatz: Teilnehmen können Personen bereits nach einer Arbeitslosigkeit von einem Jahr und Personen, die bis zu drei Jahren arbeitslos waren. Ihre Beschäftigungsfähigkeit soll durch das Modellprojekt erhalten und ausgebaut werden. Dabei spielen Coaching und Qualifizierungsangebote eine wichtige Rolle. Zugleich bietet das SGE eine dauerhafte Perspektive durch eine unbefristete Weiterbeschäftigungsgarantie. Damit kombiniert es Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit Ansätzen zur sozialen Teilhabe. Auch setzt es auf eine Selbstermächtigung der beteiligten Personen, etwa indem es als rein freiwilliges Programm angelegt ist und auf den Prinzipien Guter Arbeit (tariflich entlohnt, unbefristet, sozialversicherungspflichtig) basiert. Das SGE wird aus Landesmitteln finanziert. Für maximal zwei Jahre kann die Förderung nach § 16e SGB II ergänzend eingesetzt werden, wenn die individuellen Voraussetzungen dafür vorliegen.

Die Einsatzfelder im SGE konzentrieren sich auf Tätigkeiten, die sich marktförmig gegenwärtig nicht (ausreichend) finanzieren lassen, für die es aber eine gesellschaftliche Nachfrage gibt. Sie sollen keine Konkurrenz zu regulärer Beschäftigung darstellen, aber trotzdem arbeitsmarktnah genug sein, um für die Beschäftigten im SGE Anschlussmöglichkeiten und Übergänge in reguläre Beschäftigung zu ermöglichen.

Die Einsatzfelder und Tätigkeiten wurden zusammen mit weiteren Details des Programmdesigns in einem breit angelegten Partizipationsprozess entwickelt. An diesem Aushandlungsprozess haben sich Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft aktiv beteiligt.

Unternehmen und Institutionen, die SGE-Stellen anbieten wollten, konnten sich im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens um eine Förderung bewerben. Die Besetzung der freigegebenen SGE-Stellen wurde durch die Jobcenter unterstützt. Sie boten den arbeitslosen Personen Stellen an. Diese meldeten sich dann bei den potenziellen Arbeitgebenden und schlossen dort einen Vertrag, wenn beide Seiten, sowohl Arbeitgebende und SGE-Beschäftigte, einverstanden waren. Alle zur Verfügung stehenden Förderungen für 1.000 Personen konnten bis zum November 2020 vergeben werden; die letzten Arbeitsaufnahmen erfolgten zum 1. Januar 2021. Zum jetzigen Zeitpunkt (Juli 2021) befinden sich einige SGE-

Beschäftigte erst seit einem halben Jahr in der geförderten Beschäftigung, andere bereits seit fast zwei Jahren.

Die Hälfte der Stellen wurde von Beschäftigungsträgern besetzt, ein weiteres Drittel von Trägern sozialer Dienstleistungen. 10 % der SGE-Beschäftigten arbeiten bei kommunalen Unternehmen, 4 % bei Haupt- bzw. Bezirksverwaltungen. Ein Großteil der SGE-Beschäftigten arbeitet somit bei Beschäftigungsträgern, die in der Regel über keine internen Arbeitsmärkte marktfinanzierter Stammbeschäftigter verfügen. Eines der Programmziele des SGE, Übergänge von SGE-Beschäftigten auf Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt bei SGE-Arbeitgebenden zu erreichen, könnte in diesen Fällen schwieriger zu erreichen sein. Vielmehr wird hier voraussichtlich ein Fokus auf Übergänge in ungeforderte Beschäftigung bei anderen Arbeitgebenden liegen müssen.

Die SGE-Beschäftigten bewerten ihre Tätigkeit aktuell sehr positiv: 62 % gaben an, dass sie sehr zufrieden mit ihrer Arbeit sind, weitere 32 % zeigten sich eher zufrieden. Nur 2 % waren nicht zufrieden mit der SGE-Beschäftigung.

Der Kurzbericht befasst sich insbesondere mit der Implementation des SGE. Im weiteren Verlauf der Evaluation wird unter anderem untersucht werden, welche Wirkungen das Programm hat und ob die Ziele erreicht werden.

1. Auftrag, Ziele und Methodik der Evaluierung

1.1 Auftrag und Ziele

Im Jahr 2017 regte Berlins Regierender Bürgermeister Michael Müller in einem Debattenbeitrag an, über einen grundlegenden Umbau und die konzeptionelle Neuausrichtung von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nachzudenken. Hintergrund seiner Initiative war die Sorge um den sozialen Zusammenhalt in Zeiten tiefgreifender gesellschaftlicher Umbrüche u. a. durch die digitale Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft und die erwarteten Folgen für die Beschäftigung. Gleichzeitig sprach er sich in dem Beitrag für ein „Solidarisches Grundeinkommen (SGE)“ aus, mit dem arbeitslose Menschen als Alternative zur „Hartz-IV-Falle der Langzeitarbeitslosigkeit“¹ frühzeitig faire und gute Arbeit im Rahmen einer unbefristeten Beschäftigung angeboten bekommen sollten. Damit sollte sowohl soziale Teilhabe als auch die Basis für neue persönliche und berufliche Perspektiven geschaffen werden. Der namensgebende Solidarbeitrag für diese gesicherte Existenzgrundlage wurde – anders als bei einem bedingungslosen Grundeinkommen – an die Ausübung einer gemeinwohlorientierten Arbeit für die Stadtgesellschaft geknüpft. Betont wurde überdies die Freiwilligkeit der Teilnahme am SGE. Nach einem stadtweit ausgelegten Diskussions- und Entwicklungsprozess startete im Juli 2019 das Pilotprojekt Solidarisches Grundeinkommen des Landes Berlin. Damit verbunden war ein begleitender Evaluationsauftrag.

Ziel der Evaluation ist es, die Programmumsetzung des SGE mit kritischen Fragen zum Programmdesign, zur Implementation und Umsetzung sowie zu den Ergebnissen zu konfrontieren. Sie ist programmbegleitend und formativ angelegt. Ihr Ziel ist es, den Evaluationsgegenstand nicht nur zu begutachten und zu bewerten, sondern aktiv auf seine Umsetzung einzuwirken, um das Erreichen der angestrebten Ziele zu unterstützen. Im Falle der Evaluation des SGE sollen Empfehlungen nicht nur zur Umsetzung des Pilotprojekts entwickelt werden, sondern auch zur Weiterentwicklung der Förderprogramme und Instrumente der Berliner Landesarbeitsmarktpolitik. Insgesamt wird auch eine Bewertung dazu erwartet, inwieweit das SGE, in Gänze oder in Teilbereichen seiner instrumentellen Gestalt, einen komplementären Ansatz zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit darstellen und sich in die vorhandenen Instrumente, insbesondere die des seit Anfang 2019 im Rechtskreis SGB II umgesetzten Teilhabechancengesetzes, einordnen kann.

Im vorliegenden ersten Kurzbericht der Evaluierung stehen die Programmgenese und Implementation im Mittelpunkt der Untersuchungen. Folgende Fragestellungen waren dafür wichtig:

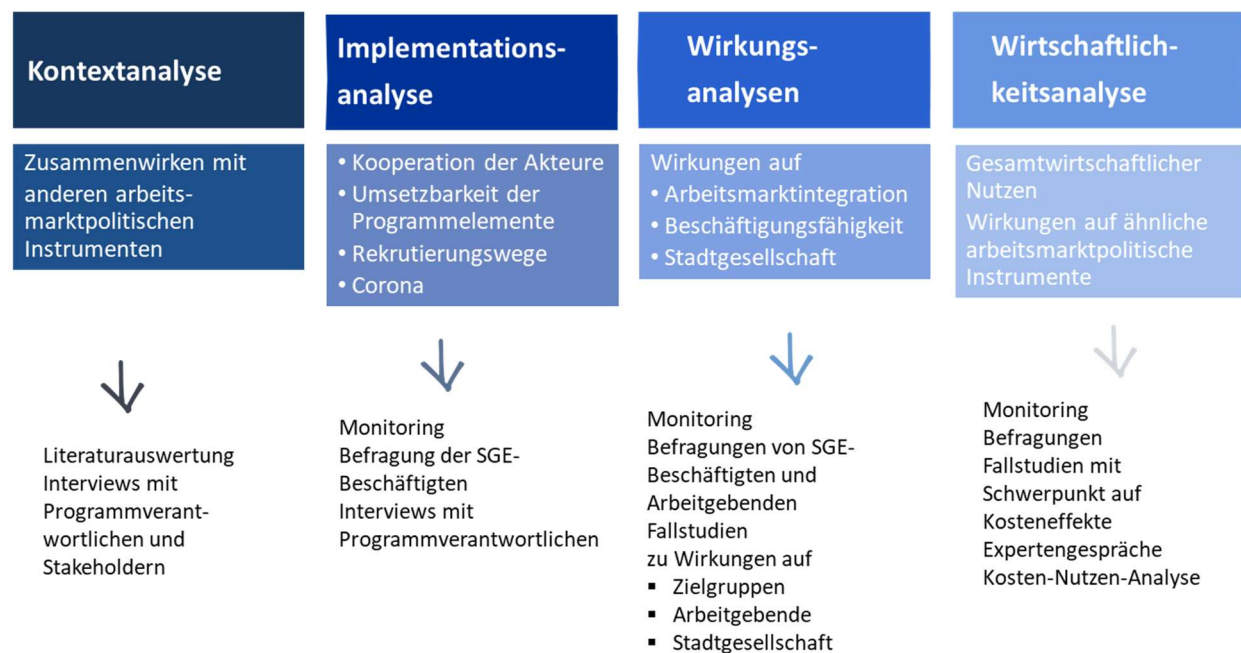
¹ Vgl. Michael Müller: Wandel und Umbruch – mit Sicherheit. Berlin als Motor für ein modernes und sicheres Land: Der Regierende Bürgermeister Michael Müller über Ideen, Veränderung zu gestalten – digital und sozial, In: Tagesspiegel vom 30. Oktober 2017.

- Wie ist das Programm entstanden und wie soll sich das SGE in themenverwandte Arbeitsmarktprogramme einordnen?
- Wie wurde die Idee zum Programm operationalisiert? Welche inhaltlichen und partizipativen Prozesse haben die Programmentwicklung strukturiert?
- Welche gesellschaftlichen Gruppen sollen von den geförderten Tätigkeiten profitieren? Warum wurden diese Gruppen als relevant identifiziert?
- Wie bewerten die Akteure die gewählten Einsatzfelder?
- Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Akteuren während der Programmentwicklung und in der laufenden Umsetzung des SGE?

1.2 Evaluierungsansatz und Projektdesign

Abbildung 1 zeigt die verschiedenen Analysen, die im Rahmen der Evaluation insgesamt geplant sind: eine Kontextanalyse, eine Implementationsanalyse, Wirkungsanalysen und eine Wirtschaftlichkeitsanalyse. Die Evaluation ist auf einen Zeitraum von sechs Jahren angelegt. Das Projektdesign ordnet diesen Analysedimensionen die jeweiligen Kernthemen sowie die erforderlichen methodischen Schritte zu:

Abbildung 1: Projektdesign



Im vorliegenden Kurzbericht stehen die empirischen Befunde aus der Kontext- und Implementationsanalyse im Mittelpunkt. Weiterhin werden die Wirkungsmodelle für die Wirkungsanalysen vorgestellt. Folgende analytische Arbeitsschritte wurden dafür durchgeführt:

1. Literatur- und Dokumentenanalysen:

Um den Kontext des Programms zu erfassen, wurde die jeweils aktuelle Diskussion um die Arbeitsmarktpolitik für langzeitarbeitslose Menschen reflektiert, angefangen vom Debattenbeitrag des Regierenden Bürgermeisters von Berlin im Tagesspiegel bis hin zur Diskussion um das Teilhabechancengesetz des Bundes und die Fragen, die sich in diesem Zusammenhang nach der Kohärenz des Berliner Arbeitsmarktinstruments zu den Bundesinstrumenten im Rechtskreis SGB II stellen. Darüber hinaus wurden Entwürfe und Beiträge zur Operationalisierung des Programms ausgewertet sowie die verschiedenen Programmdokumente, die das SGE letztendlich in seinen Details definieren.

2. Exploration:

Im Rahmen von qualitativen Fachgesprächen mit Programmverantwortlichen und Personen, die als Stakeholder den Entstehungsprozess des SGE mitverfolgt und begleitet haben, konnten die verschiedenen Positionen der Beteiligten nachvollzogen werden. Die Interviews sowie die Literatur- und Dokumentenanalyse dienten dem Ziel, die Programmgenese und Sichtweisen der verschiedenen Beteiligten nachzuvollziehen und die Interventionslogik des Programms zu erfassen.

3. Auswertung von Monitoring- und Befragungsdaten

Für den vorliegenden Bericht wurden drei quantitative Datenquellen ausgewertet.

Die zentrale Datenquelle bildet das Projekt-Monitoring, das zur Abbildung des Projektverlaufs entwickelt wurde und durch den Coaching-Dienstleister gepflegt wird. Es enthält für alle Personen, die eine SGE-geförderte Stelle haben oder hatten, Individualdaten zu den folgenden Aspekten:

- Sozio-demografische Charakteristika,
- Status vor Eintritt in die geförderte Beschäftigung,
- SGE-Beschäftigung (inkl. Angaben zu den Arbeitgebenden),
- Coaching
- sowie bei Beendigung der geförderten Beschäftigung Informationen zum Austritt.

Im Mai 2021 wurden alle in diesem Monitoring registrierten Personen, d. h. aktuelle und ehemalige SGE-Beschäftigte, befragt. In dieser ersten von insgesamt drei geplanten Befragungswellen standen insbesondere Fragen mit Bezug zum Eintritt in das Programm im Mittelpunkt.

Die Befragung wurde so angelegt, dass die Ergebnisse mit den Monitoringdaten kombiniert werden können. Auf diese Weise lassen sich persönliche Merkmale der Teilnehmenden sowie Informationen zu ihrer SGE-Stelle mit ihren Angaben in der Befragung verknüpfen.²

² Sämtliche Daten wurden pseudonymisiert, so dass keine Rückschlüsse auf Personen bzw. individuelle Daten und das Antwortverhalten der SGE-Beschäftigten möglich sind. Die Befragung folgte den Vorgaben der DSGVO.

Eine weitere Datenquelle für den vorliegenden Bericht waren Prozessdaten aus der Implementationsphase des SGE, konkret die Daten zur Stellenmeldung und -bewilligung im Rahmen des Interessenbekundungsverfahrens. Diese gaben Aufschluss über den zeitlichen Verlauf des Interessenbekundungsverfahrens.

1.3 Ausblick auf die Untersuchung und weiteren Arbeitsschritte

Im vorliegenden Bericht werden die empirischen Befunde aus der Exploration und einer ersten Auswertung von Monitoring- und Befragungsdaten vorgestellt. Vor dem Hintergrund der ausgewerteten Dokumente und der explorativen Interviews mit den Programmverantwortlichen werden

- die Programmziele erläutert,
- die Wirkungsmodelle vorgestellt,
- die Programmstehung reflektiert
- und die Programmimplementation analysiert.

Die Programmimplementation wird mit Daten aus dem Monitoring und Teilen der Befragungsergebnisse untersetzt. Im Vordergrund stehen dabei vor allem die Beschreibung der SGE-Beschäftigten nach sozialstrukturellen Merkmalen, ihre Zugänge ins Programm und ihre Motive zur Teilnahme.

Eine vollständige Vorstellung und Auswertung der Befunde der Befragung erfolgt im Zwischenbericht, der 2022 vorgelegt wird. Hierin werden außerdem die Ergebnisse der 2021 vorgesehenen ersten Fallstudien sowie die 2022 geplante schriftliche Befragung der SGE-Arbeitgebenden dokumentiert.

Die weiteren Erhebungen sowie die Wirtschaftlichkeitsanalyse werden im Abschlussbericht 2026 vorgestellt und ausgewertet.

Exkurs Corona

Die Corona-Pandemie hinterlässt derzeit deutliche Spuren auf dem deutschen Arbeitsmarkt und beeinflusst ebenso den Einsatz und die Möglichkeiten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Dies gilt auch für das SGE: In welchem Ausmaß, in welchen spezifischen Ausprägungen und wie langanhaltend diese Auswirkungen zu spüren sein werden, ist derzeit offen und hängt maßgeblich von den weiteren Fortschritten bei der Pandemiebekämpfung und der damit verbundenen weiteren wirtschaftlichen (auch regionalen) Erholung ab.

Der erste corona-bedingte Lockdown von März bis Mai 2020 sowie die danach geltenden Einschränkungen in der zweiten Corona-Welle fielen in die Hochzeit der Besetzungsphase des SGE. Das Ziel, 1.000 SGE-Beschäftigte zu gewinnen, wurde dadurch nicht beeinträchtigt. Es kann aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Corona-Pandemie noch auf die Umsetzung des SGE auswirken wird. Im Rahmen der Evaluation wird darauf anlassbezogen eingegangen werden.

2. Programmziele und Programmdesign

2.1 Ziele des SGE

Das übergreifende Ziel der SGE-Förderung besteht darin, Langzeitarbeitslosen, deren Arbeitslosigkeit sich noch nicht verfestigt hat, eine langfristige und fair bezahlte Beschäftigungsperspektive zu bieten. Das SGE verfolgt dabei einen dezidiert präventiven Ansatz: Langzeitarbeitslosigkeit soll bekämpft werden, „bevor sich im Arbeitsleben erworbene Kompetenzen und Beschäftigungsfähigkeit für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt substanziell verringern“.³ Darüber hinaus sollen die geförderten Personen Raum für Selbstermächtigung und Eigeninitiative gewinnen.

Das SGE strebt darüber hinaus eine schrittweise Integration in reguläre Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt an. Konkret lautet der in der Verwaltungsvorschrift ausgeführte Zielkatalog:

1. nachhaltige Integration der SGE-Beschäftigten in die internen Arbeitsmärkte der SGE-Arbeitgebenden;
2. Stabilisierung und Weiterentwicklung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit der SGE-Beschäftigten;
3. Übergänge von SGE-Beschäftigten auf Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt bei den SGE-Arbeitgebenden und/oder durch Vermittlung auf andere Arbeitsplätze außerhalb des SGE;

Dabei hat das Pilotprojekt den Anspruch, Gute Arbeit im Sinne von unbefristeter, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu unterstützen. Zudem setzt es auf die freiwillige Teilnahme.

Eine weitere Zieldimension des SGE besteht in der Schaffung eines bedarfsgerechten gemeinwohlorientierten Angebots für die Stadtgesellschaft. Viele Einsatzfelder des SGE richten sich auf Tätigkeitsbereiche der erweiterten kommunalen Daseinsvorsorge, die gegenwärtig als nicht regulär finanzierbar betrachtet werden. Der Bedarf an vielen dieser Tätigkeiten, so eine der Prämissen des SGE, ist jedoch vorhanden. Das SGE bietet die Gelegenheit zu überprüfen, ob und wo dieser Bedarf tatsächlich besteht und inwieweit eine (Wieder-)Aufnahme dieser Tätigkeiten ins Portfolio der beteiligten Institutionen mehrwertgenerierend und auch finanzierbar ist (etwa durch Effizienzgewinne bei bestehenden Tätigkeiten).

Schließlich soll das SGE dazu beitragen, dass sich auch öffentliche Institutionen vermehrt Beschäftigtengruppen wie Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslose öffnen.

³ Vgl. Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2019): Verwaltungsvorschrift des Landes Berlin zur Umsetzung des Pilotprojektes Solidarisches Grundeinkommen (SGE) in der Bekanntmachung vom 2. Juli 2019, In: ABl. Nr. 29 / 12. Juli 2019, S. 4270.

In der Verwaltungsvorschrift heißt es zum SGE allgemein: „Damit will das Land Berlin über etablierte Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst hinaus einen eigenen Beitrag zur Gewährleistung sozialer Gerechtigkeit, sozialer Sicherheit und damit auch zur Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Sozialstaatsprinzips leisten.“⁴

2.2 Programmdesign

Das Pilotprojekt Solidarisches Grundeinkommen fördert für eine Dauer von maximal fünf Jahren „zusätzliche, gemeinwohlorientierte und im öffentlichen Interesse des Landes Berlin liegende“⁵ Beschäftigungsverhältnisse für 1.000 Personen in elf Einsatzfeldern. Diese sind:

- City-Lotse/Lotsin
- Schulorganisationsassistent/in
- Kitahelfer/in
- WBG-Quartiersläufer/in
- WBG-Quartiershelfer/in
- Mobilitätshelfer/in
- Lotsendienste Teilhabe und Prävention (THP)
- Besuchs- und Betreuungsdienste
- Umweltbildung und -info
- Obdachlosenlots/in
- Kulturorganisationsassistent/in⁶

Die Arbeitsverhältnisse im SGE sind sozialversicherungspflichtig⁷ und werden auf Basis des beim jeweiligen Arbeitgebenden geltenden Tarifvertrags bis zur Höhe der Entgeltgruppe 3 des TV-L bzw. vergleichbarer tariflicher Entgeltgruppen, mindestens aber auf dem Niveau des Landesmindestlohns⁸, vergütet. Die Förderung besteht in einer Vollfinanzierung der entstehenden Lohnkosten über den genannten Zeitraum von fünf Jahren, zuzüglich einer Sachkostenpauschale für Beschäftigungsträger und Träger sozialer Dienstleistungen.⁹ Die SGE-Arbeitsverhältnisse sind de-facto unbefristet. Nach Ablauf der fünfjährigen Förderung beim SGE-Arbeitgebenden haben die Beschäftigten Anspruch auf eine unbefristete und gleichwertige Stelle im Berliner Landesdienst, wenn sie in dieser Zeit trotz entsprechender Bemühungen in keine reguläre Beschäftigung eingemündet sind.

⁴ Ebenda.

⁵ Die Ausführungen zum Programmdesign basieren auf: Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2019): Verwaltungsvorschrift des Landes Berlin zur Umsetzung des Pilotprojektes Solidarisches Grundeinkommen (SGE) in der Bekanntmachung vom 2. Juli 2019, In: ABl. Nr. 29 / 12. Juli 2019, S. 4270.

⁶ Auf Beschluss des SGE-Beirats vom 04.06.2020 zusätzlich aufgenommen.

⁷ Zur Ausnahme im Zusammenhang mit der möglichen ergänzenden Förderung durch § 16e SGB II in den ersten beiden Beschäftigungsjahren siehe Kapitel 3.1.

⁸ Aktuell beträgt der Landesmindestlohn 12,50 € brutto pro Stunde.

⁹ Kommunale Unternehmen sowie Verwaltungsstellen bekommen keine Sachkostenpauschale.

Als Arbeitgebende kamen alle Unternehmen bzw. Institutionen in Frage, die die notwendige Fachkunde und Leistungsfähigkeit aufweisen, d. h. sowohl öffentliche Einrichtungen wie Haupt- und Bezirksverwaltungen, als auch kommunale, privatwirtschaftliche und gemeinnützige Unternehmen und Vereine.

Dem eigentlichen Stellenbesetzungsverfahren wurde ein Interessenbekundungsverfahren vorgeschaltet, bei dem interessierte Arbeitgebende ihre Stellenangebote anmelden mussten. Entsprachen die Tätigkeiten den Vorgaben, wurden sie von der für Arbeit zuständigen Senatsverwaltung freigegeben (vgl. ausführlich Kapitel 4.1) und konnten anschließend besetzt werden.

Die über das SGE geförderten Stellen konnten mit langzeitarbeitslosen SGB II-Leistungsberechtigten besetzt werden, die seit maximal drei Jahren arbeitslos waren. Damit ergab sich in der Regel¹⁰ eine Spanne der Dauer der Arbeitslosigkeit von ein bis drei Jahren. Zugleich sollte das SGE als finales Instrument nach Ausschöpfen anderer arbeitsmarktpolitischer Ansätze genutzt werden. So heißt es in der Verwaltungsvorschrift: „Eine Vermittlung in eine SGE-Tätigkeit soll nur erfolgen, wenn trotz vermittlerischer Unterstützung eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht realisiert werden konnte.“

Zur Berechnung der Dauer der Arbeitslosigkeit wurde § 18 SGB III herangezogen. Nach dieser Norm wird eine Phase der Arbeitslosigkeit durch eine Reihe von Sachverhalten unterbrochen, etwa durch längere Krankheit (mehr als 6 Wochen) oder durch die Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung. Die potenziellen SGE-Beschäftigten konnten somit faktisch schon länger als drei Jahre vom Arbeitsmarkt abwesend sein.¹¹ Darüber hinaus hat die SenIAS auf Basis der Verwaltungsvorschrift Einzelfallentscheidungen getroffen (vgl. Kapitel 4.2).

Die Ansprache potenzieller Bewerberinnen und Bewerber übernahmen ganz überwiegend die Jobcenter. Sie waren auch für die Überprüfung der Förderfähigkeit der Interessierten verantwortlich. Eine Pflicht zur Teilnahme am SGE bestand ausdrücklich nicht. Das bedeutet insbesondere, dass Langzeitarbeitslose nicht durch das zuständige Jobcenter im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung zu einer Bewerbung verpflichtet werden konnten. Vielmehr konnten sich Personen, die die genannten Bedingungen erfüllten, bei Interesse auf eine SGE-geförderte Stelle bewerben. Die Stellen wurden anschließend durch die Arbeitgebenden in einem regulären Besetzungsverfahren besetzt und es wurde ein Arbeitsvertrag zwischen Arbeitgebendem und der ausgewählten Bewerberin bzw. dem ausgewählten Bewerber geschlossen.¹² Auf Wunsch der bzw. des Beschäftigten war eine Teilzeitbeschäftigung möglich.

¹⁰ Die Verwaltungsvorschrift lässt auch Ausnahmen von dieser Vorgabe zu.

¹¹ Dies ist keine Besonderheit des SGE; dieser Umstand gilt für alle Arbeitslose, bei denen die Dauer der Arbeitslosigkeit nach § 18 SGB III berechnet wird.

¹² Im Falle von Trägern, kommunalen und nicht-kommunalen Unternehmen wurde ein dreiseitiger Arbeitsvertrag abgeschlossen, durch den das Land Berlin vertreten durch die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung die Weiterbeschäftigungsgarantie gewährleistet. Bei Haupt- und Bezirksverwaltungen ist die Weiterbeschäftigungsgarantie im zweiseitigen Arbeitsvertrag verankert.

Die SGE-Beschäftigung wird über die gesamte Förderdauer durch ein begleitendes Coaching unterstützt, das sich sowohl an die Beschäftigten als auch die Arbeitgebenden wendet und durch einen externen Dienstleister erbracht wird. Ziel des Coachings ist es, Beschäftigung zu stabilisieren. Dazu gehören

- nachhaltige Integration in die internen Arbeitsmärkte
- Weiterentwicklung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit
- Aufwärtsmobilität durch Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt bei SGE-Arbeitgebenden und / oder anderen Arbeitgebenden.

Daraus ergibt sich für das Coaching ein breites Aufgabenspektrum, das von einem Tiefenprofiling über die Begleitung des Onboarding-Prozesses und individuell stabilisierendem Coaching bis zur Begleitung der Integration in den ersten Arbeitsmarkt (inkl. Stellenrecherche) reicht. Außerdem sollen die Arbeitgebenden in das SGE-Coaching einbezogen werden.

Die konkreten Coachingziele werden in einem gemeinsam mit den Beschäftigten erarbeiteten Förderplan festgehalten. Dieser enthält auch eine Qualifizierungsbedarfsanalyse. Notwendige berufsbegleitende Qualifizierungen sind grundsätzlich durch die Arbeitgebenden zu finanzieren, ggf. unter Rückgriff auf Fördermöglichkeiten beispielsweise der Jobcenter oder der Arbeitsagenturen. Kann eine notwendige Qualifizierung aus keiner der genannten Quellen finanziert werden, steht ergänzend ein Qualifizierungsbudget im Rahmen des Modellprojekts zur Verfügung.

Als Anreiz für Übergänge in reguläre Beschäftigung kann dem SGE-Arbeitgebenden eine Übernahmeprämie in Höhe von 2.500 € gezahlt werden, wenn eine SGE-Beschäftigte bzw. ein SGE-Beschäftigter innerhalb des ersten Jahres nach Arbeitsaufnahme unmittelbar in eine unbefristete, voll sozialversicherungspflichtige Stelle außerhalb der SGE-Einsatzfelder wechselt und auf dieser Stelle mehr als sechs Monate verbleibt.

Das Pilotprojekt SGE wird nahezu vollständig vom Land Berlin finanziert. Eine Ausnahme bei der Finanzierung besteht dann, wenn SGE-Beschäftigte auch die Fördervoraussetzungen des § 16e SGB II erfüllen (vgl. Kapitel 3.1): In diesen Fällen wird die SGE-Stelle in den ersten beiden Beschäftigungsjahren ergänzend vom Jobcenter gefördert¹³; die Landesmittel dienen dann der Aufstockung auf das SGE-Niveau. Nach zwei Jahren erfolgt ein nahtloser Übergang in die vollständige SGE-Förderung. Die ergänzend mit § 16e SGB II geförderten SGE-Beschäftigten erwerben deshalb während der ersten beiden Jahre ihrer Beschäftigung keine Ansprüche in der Arbeitslosenversicherung. Weiterhin wird das Coaching während der 16e-Förderphase über das Jobcenter bzw. über einen vom zuständigen Jobcenter eingesetzten Coaching-Dienstleister angeboten.

Das SGE wird seit dem 01.07.2019 umgesetzt. Die Besetzung der SGE-Stellen war längstens bis zum 31.12.2020 möglich, das Kontingent von 1.000 geförderten Personen war jedoch bereits Ende November 2020 vollständig ausgeschöpft. Bis zu diesem Zeitpunkt konnten SGE-Stellen

¹³ Nach § 16e SGB II erhalten Arbeitgebende, die eine förderberechtigte Person einstellen, einen Lohnkostenzuschuss von 75 % im ersten und 50 % im zweiten Beschäftigungsjahr.

besetzt bzw. im Falle von Vertragslösungen auch nachbesetzt werden. Dies ist nun nicht mehr möglich. Zum jetzigen Zeitpunkt (Juli 2021) befindet sich ein Teil der SGE-Beschäftigte seit rund einem halben Jahr in der geförderten Beschäftigung, ein anderer Teil bereits seit fast zwei Jahren.

Ein Beirat begleitet die Umsetzung des SGE.¹⁴ Er soll insbesondere bei der Auswahl weiterer SGE-Einsatzfelder unterstützen und der Verdrängung regulärer Beschäftigung entgegenwirken. Der Beirat ist aus dem Stakeholderprozess entstanden, der vor Einführung des SGE durchgeführt wurde (vgl. ausführlich Kapitel 3.3).

2.3 Interventionslogik

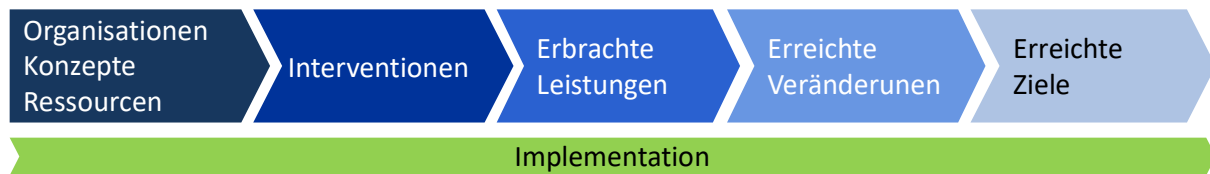
Auf der Grundlage der oben skizzierten Ziele und des Programmdesigns des SGE lässt sich die Interventionslogik des Programms rekonstruieren. Mit einer Interventionslogik werden die Annahmen über Zusammenhänge zwischen der Intervention und ihren Outputs, Ergebnissen und Wirkungen sichtbar. Diese Annahmen über Ursachen und Wirkungen bilden die Programmtheorie. Die Analyse der Interventionslogik erlaubt es, Fragen an die zugrundeliegende Programmtheorie zu stellen: Wie plausibel erscheinen die getroffenen Annahmen über Ursachen und Wirkungen und darüber, ob die gewünschten Ergebnisse mit den Aktivitäten und den eingesetzten Ressourcen auch tatsächlich erreicht werden können? Und inwieweit wurden die einzelnen Schritte der Interventionslogik tatsächlich umgesetzt? Damit bildet die Interventionslogik zugleich eine wesentliche Grundlage, um die Zielerreichung der Förderung messen und bewerten zu können.

Eine grafische Repräsentation der Interventionslogik sind Wirkungsmodelle, in denen die Annahmen über kausale Wirkungszusammenhänge übersichtlich dargestellt sind.

Ein Wirkungsmodell verknüpft die für das Programm vorgesehenen Inputs (beteiligte Organisationen, vorhandene Konzepte sowie personelle und finanzielle Ressourcen) mit den durchgeführten Aktivitäten, den erbrachten Outputs sowie den auf diese Weise erreichten Ergebnissen und Wirkungen (vgl. Abbildung 2).

Es dient damit nicht nur der gemeinsamen Reflexion der Interventionslogik zwischen Auftraggeberin und Evaluationsteam, sondern auch der Strukturierung und Ausrichtung der Arbeitsschritte der gesamten Evaluation.

¹⁴ Der Beirat setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der Senatskanzlei, den beteiligten Senatsverwaltungen, Vertreterinnen und Vertretern der Bezirke, den Wirtschafts- und Sozialpartnern, der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit, dem Kommunalen Arbeitgeberverband Berlin, der LIGA Berlin sowie weiteren relevanten Akteuren z.B. zwei Jobcentern.

Abbildung 2: Struktur eines Wirkungsmodells

Quelle: Eigene Darstellung

Aus den eingangs skizzierten Zieldimensionen lassen sich die folgenden drei Wirkungsdimensionen ableiten: erstens Wirkungen der Förderung auf die unmittelbar am Programm teilnehmenden Personen, die SGE-Beschäftigten; zweitens Wirkungen auf die SGE-Arbeitgebenden, und drittens Wirkungen der Förderung auf die Stadtgesellschaft, der im Zielkanon der SGE-Förderung eine eigenständige Funktion zukommt. Mit diesen drei unterschiedlichen Zieldimensionen sind drei unterschiedliche Interventionslogiken verbunden, die auf den folgenden Seiten sowohl grafisch (in Form von Wirkungsmodellen) dargestellt und beschrieben werden.

2.3.1 Wirkungsmodell für die Ebene der SGE-Beschäftigten

Abbildung 3 zeigt die Interventionslogik auf der Ebene der SGE-Beschäftigten. **Die Inputs** beschreiben die fachlichen, programmatischen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen, mit denen das Programm umgesetzt werden soll. Programmatisch sind dies die Ziele des SGE und Eckpunkte wie die tarifliche Entlohnung, die Weiterbeschäftigungsgarantie, Sozialversicherungspflicht und Freiwilligkeit zur Beteiligung am SGE. Auf der organisatorischen Seite ist zum einen die Zusammenarbeit mit dem Coaching-Dienstleister wichtig, der die SGE-Beschäftigten während der Pilotphase kontinuierlich begleitet, zum anderen die Zusammenarbeit mit den Jobcentern, die bei der Vermittlung der Zielgruppe auf die SGE-Stellen die entscheidende Rolle übernommen haben. Der Coaching-Dienstleister berät und unterstützt in allen Fragen der Beschäftigung, der Qualifizierung und Weiterbildung. Die finanziellen Mittel für die Entgelte und die Übernahmeprämie fließen ebenfalls als Input in das Programm.

Die Inputs setzen Impulse für **Aktivitäten**: Die Jobcenter haben interessierten Langzeitarbeitslosen SGE-Stellen vorgeschlagen; die Personen, haben sich freiwillig dazu entschlossen und sich selbst aktiv darauf beworben. Das Coaching soll nicht nur das „Ankommen“ auf der SGE-Stelle erleichtern; sondern auch bei der Klärung kritischer Fragen zwischen Beschäftigten und SGE-Arbeitgebenden unterstützen und die Beschäftigten bei der Entwicklung beruflicher Perspektiven begleiten. Hierzu dient der Entwicklungsplan mit der Qualifizierungsbedarfsanalyse, die während der ersten Coachingphase mit jeder bzw. jedem SGE-Beschäftigten erarbeitet wird. Zu den Aufgaben des Coaching-Dienstleisters gehören auch die Akquise von Stellen außerhalb des SGE und die Unterstützung der SGE-Beschäftigten beim Übergang in eine reguläre Beschäftigung.

Aus den Aktivitäten entstehen **Outputs**: Zuvor arbeitslose Menschen werden auf SGE-Stellen unter den Bedingungen „Guter Arbeit“ beschäftigt. Coaching und daraus entstehende freiwillige Qualifizierungen und Weiterbildungen sollen im weiteren Programmverlauf die Beschäftigungsfähigkeit der Zielgruppe stärken und das Qualifikationsniveau der SGE-Beschäftigten erhöht werden.

Im **Ergebnis** des Pilotprojektes eröffnen sich den Beschäftigten verschiedene weitere Wege: Entweder es gelingt der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt, sei es beim SGE-Arbeitgebenden oder durch Vermittlung auf andere Arbeitsplätze außerhalb des SGE, oder die Beschäftigten verbleiben während der gesamten fünfjährigen Laufzeit des Programms im SGE. Danach greift die Weiterbeschäftigungsgarantie wie in der Verwaltungsvorschrift beschrieben¹⁵. Alle SGE-Beschäftigten haben somit die Möglichkeit nach Ende des Pilotprojekts in einem gesicherten Beschäftigungsverhältnis zu stehen.¹⁶

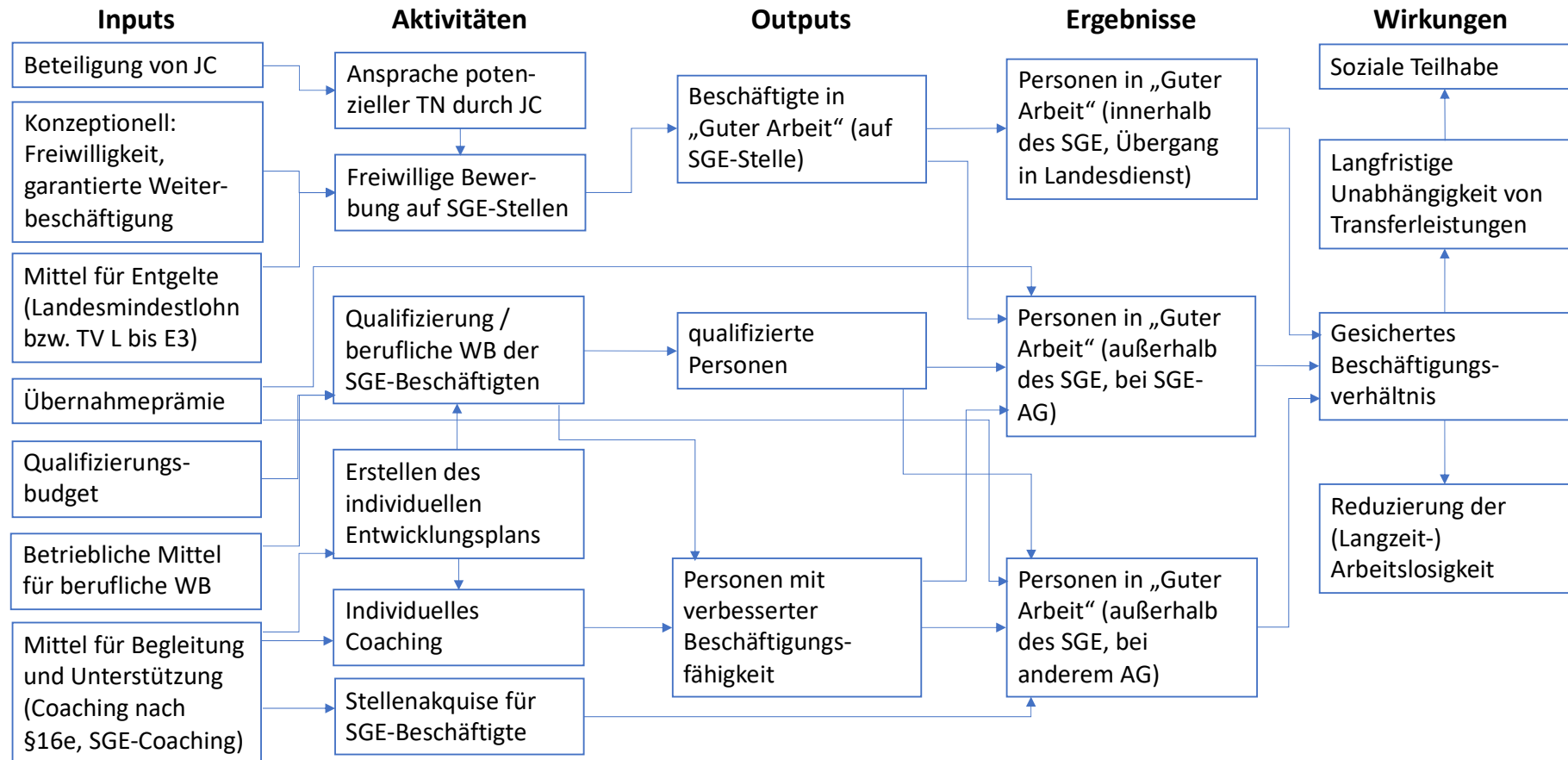
Langfristige **Wirkungen** sind die Stärkung sozialer Teilhabeprozesse¹⁷ der Beteiligten, eine dauerhafte Unabhängigkeit von Transferleistungen¹⁸ und gesicherte Beschäftigungsverhältnisse. Damit wird auch ein Beitrag zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit geleistet.

¹⁵ „Im Anschluss an den Förderzeitraum wird für diejenigen durchgängig bei SGE-Arbeitgebenden tätigen Personen eine unbefristete Weiterbeschäftigung durch das Land Berlin (vertreten durch die für Personal zuständige Senatsverwaltung) auf vorhandenen freien unbefristeten Stellen in entsprechender Wertigkeit gewährleistet, die trotz aller Bemühungen ohne eigenes Verschulden von SGE-Arbeitgebenden nicht während oder im Anschluss an die SGE-Tätigkeit in eine reguläre Stelle überführt werden konnten beziehungsweise für die keine anderweitige Integration in den ersten Arbeitsmarkt realisiert werden konnte.“ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2019): Verwaltungsvorschrift des Landes Berlin zur Umsetzung des Pilotprojektes Solidarisches Grundeinkommen (SGE) in der Bekanntmachung vom 2. Juli 2019, In: ABl. Nr. 29 / 12. Juli 2019, S. 4270.

¹⁶ Ausgenommen davon sind die Beschäftigungsverhältnisse, die noch während der fünfjährigen Förderphase gelöst werden, bspw. aufgrund von Kündigungen durch den Arbeitgebenden (etwa bei Fehlverhalten) oder durch die bzw. den Beschäftigten (z. B. wegen gesundheitlicher Probleme, Übergang in Rente oder Umzugs).

¹⁷ Wie soziale Teilhabe konkret verstanden und umgesetzt werden könnte, lässt die Verwaltungsvorschrift offen. Was soziale Teilhabe für die SGE-Beschäftigten letztendlich bedeutet, wird bei den Fallstudien und den weiteren Befragungswellen untersucht werden. Als normative Orientierung kann die Definition von Kronauer (2002) und Bartelheimer (2004) gelten, die in der sozialen Teilhabe „Handlungsmöglichkeiten (sehen), um individuell gewünschte und gesellschaftlich übliche Lebenschancen und Lebensstandards zu realisieren und an der Arbeits- und Konsumwelt einer Erwerbsgesellschaft teilnehmen zu können.“

¹⁸ Ob dies gelingt, hängt nicht nur vom durch die Beschäftigung erzielten Einkommen ab, sondern auch von der Größe und Struktur der Bedarfsgemeinschaft.

Abbildung 3: Modell zur Wirkung des SGE auf die SGE-Beschäftigten¹

Quelle: Eigene Darstellung

¹ Die Reihenfolge der Aussagen in den Inputs, Aktivitäten, Outputs, Ergebnissen und Wirkungen repräsentiert keine Rangfolge. Ausschlaggebend für die Darstellung war eine möglichst übersichtliche Präsentation von Wirkungszusammenhängen.

2.3.2 Wirkungsmodell für die Ebene der SGE-Arbeitgebenden

Die **Inputs** sind hier dieselben wie die zuvor für die Ebene der SGE-Beschäftigten beschrieben. Tarifliche Entlohnung, Sozialversicherungspflicht, die Zielgruppe der SGB II-Leistungsempfänger mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von maximal drei Jahren sowie die definierten Einsatzfelder sind die Grundprämissen des Programms (vgl. Abbildung 4 auf der folgenden Seite). Die finanziellen Inputs umfassen die Mittel für die Entgelte der Beschäftigten, eine Übernahmeprämie für eine erfolgreiche Arbeitsaufnahme außerhalb des SGE, die Mittel für Weiterbildung und die Finanzierung des Coachings.

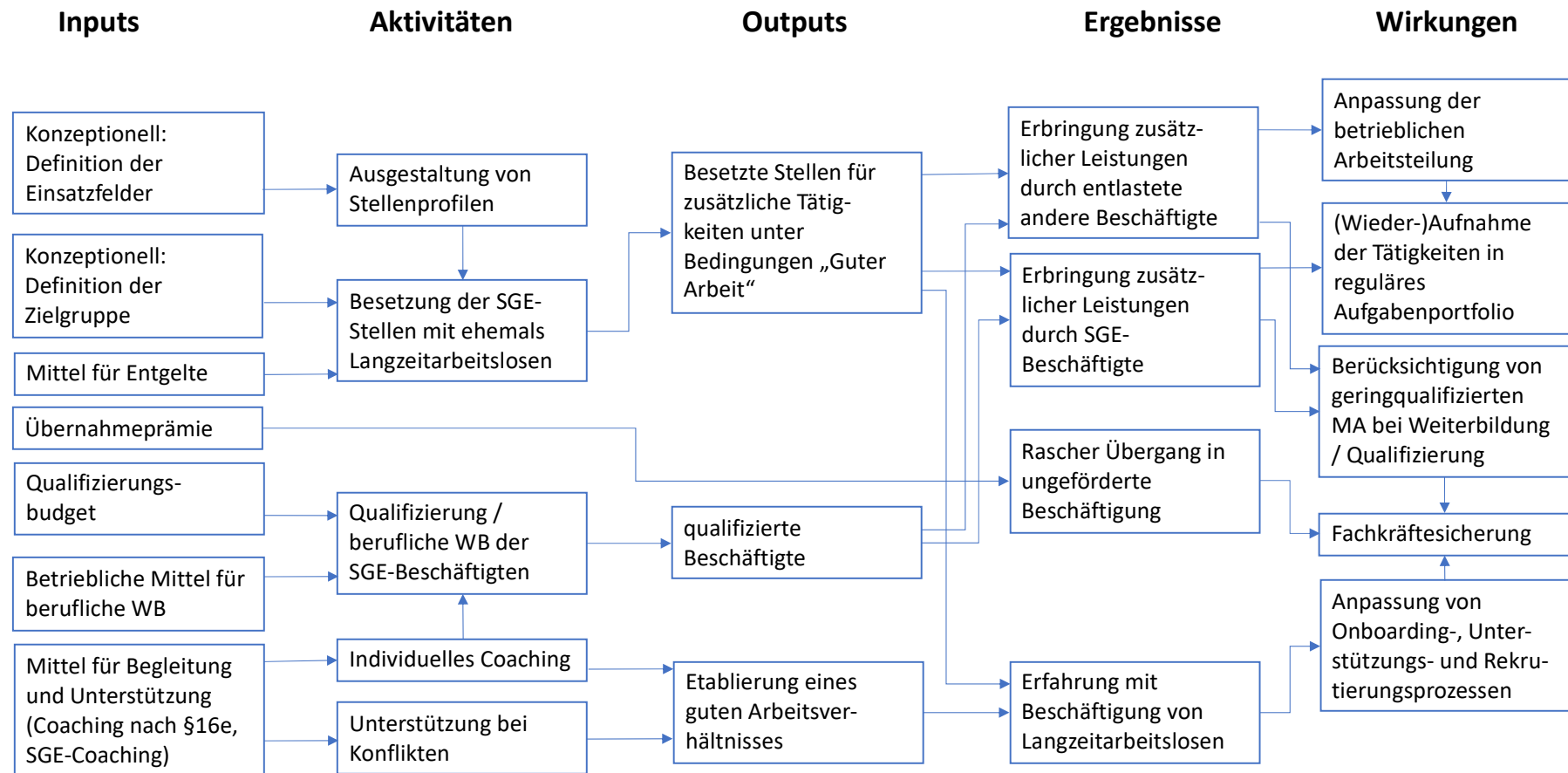
Die **Aktivitäten** der Arbeitgebenden bestehen darin, unter den konzeptionellen Rahmenbedingungen des SGE Stellenprofile zu kreieren und diese Stellen mit geeigneten Personen aus der Zielgruppe zu besetzen. Darüber hinaus wird erwartet, dass die Arbeitgebenden betriebliche Mittel für Qualifizierungen und Weiterbildung einsetzen bzw. andere Finanzierungsquellen für Weiterbildungsaktivitäten nutzen – als Ultima Ratio das Qualifizierungsbudget des SGE.

Der unmittelbare **Output** dieser Aktivitäten besteht in besetzten Stellen für zusätzliche Tätigkeiten unter den Bedingungen „Guter Arbeit“ (faire Entlohnung, unbefristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung). Die SGE-Beschäftigten werden entsprechend ihrer aktuellen beruflichen Anforderungen bzw. darüberhinausgehend weitergebildet. Das Coaching stellt sicher, dass gute Arbeitsverhältnisse etabliert werden.

Die zusätzlichen SGE-Stellen führen im **Ergebnis** zum einen dazu, dass die SGE-Beschäftigten zusätzliche Tätigkeiten erledigen, die zuvor nicht erbracht wurden und damit einen Mehrwert generieren. Zum anderen werden die regulär Beschäftigten bei den SGE-Arbeitgebenden von Aufgaben entlastet. So bleibt ihnen mehr Zeit, um sich ihren Kernaufgaben zu widmen bzw. um weitere Leistungen zu erbringen. Gleichzeitig wird erwartet, dass positive Erfahrungen mit der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen im Rahmen des SGE auch die Haltung der Arbeitgebenden gegenüber Langzeitarbeitslosen insgesamt verändern kann. Dazu gehört, dass sie offener und integrativer werden, indem sie ihre Arbeitsabläufe für geringer Qualifizierte anpassen, den Beschäftigten das Ankommen und die Integration in Teams und Arbeitszusammenhänge erleichtern und ihnen die Möglichkeit zum Aufstieg durch Qualifizierungen und Weiterbildung bieten. Die Übernahmeprämie unterstützt die Integration in ungeforderte Beschäftigung auf internen und externen Arbeitsmärkten.

Die mittel- bis längerfristigen **Wirkungen** können darin bestehen, dass die (gegenwärtig noch zusätzlichen) SGE-geförderten Tätigkeiten in das betriebliche Portfolio aufgenommen werden, ggf. unter Anpassung der betrieblichen Arbeitsteilung. SGE-Arbeitgebende können Langzeitarbeitslose als Potenzialgruppe für die Deckung ihres Fachkräftebedarfs in den Blick nehmen, sie bei ihren Rekrutierungsstrategien berücksichtigen und die Onboarding- bzw. Unterstützungsprozesse im Betrieb entsprechend anpassen. Auch kann die Bereitschaft von Betrieben gesteigert werden, Qualifizierungen und Weiterbildung zu unterstützen. Betriebe und Einrichtungen können mit der Zielgruppe ihren Fachkräftebedarf sichern.

Abbildung 4: Modell zur Wirkung des SGE auf die SGE-Arbeitgebenden



Quelle: Eigene Darstellung

2.3.3 Wirkungsmodell für die Ebene der Stadtgesellschaft

Das SGE wird nicht bedingungslos gewährt, sondern nur, wenn dafür eine als Solidarbeitrag verstandene, gemeinwohlorientierte Arbeit verrichtet wird. Die Einsatzfelder dafür wurden unter Beteiligung zahlreicher Interessenvertreter (Stakeholder) bestimmt, um sicherzustellen, dass die Tätigkeiten in den Einsatzfeldern zum einen zusätzlich sind und zum anderen einen sinnvollen Beitrag zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts in der Stadtgesellschaft ermöglichen. Dies soll erreicht werden durch Tätigkeiten, für die es zwar einen gesellschaftlichen Bedarf, aber keinen zahlungsfähigen Markt gibt.²⁰ Sie stellen den konzeptionellen **Input** in Bezug auf die Ebene der Stadtgesellschaft dar.

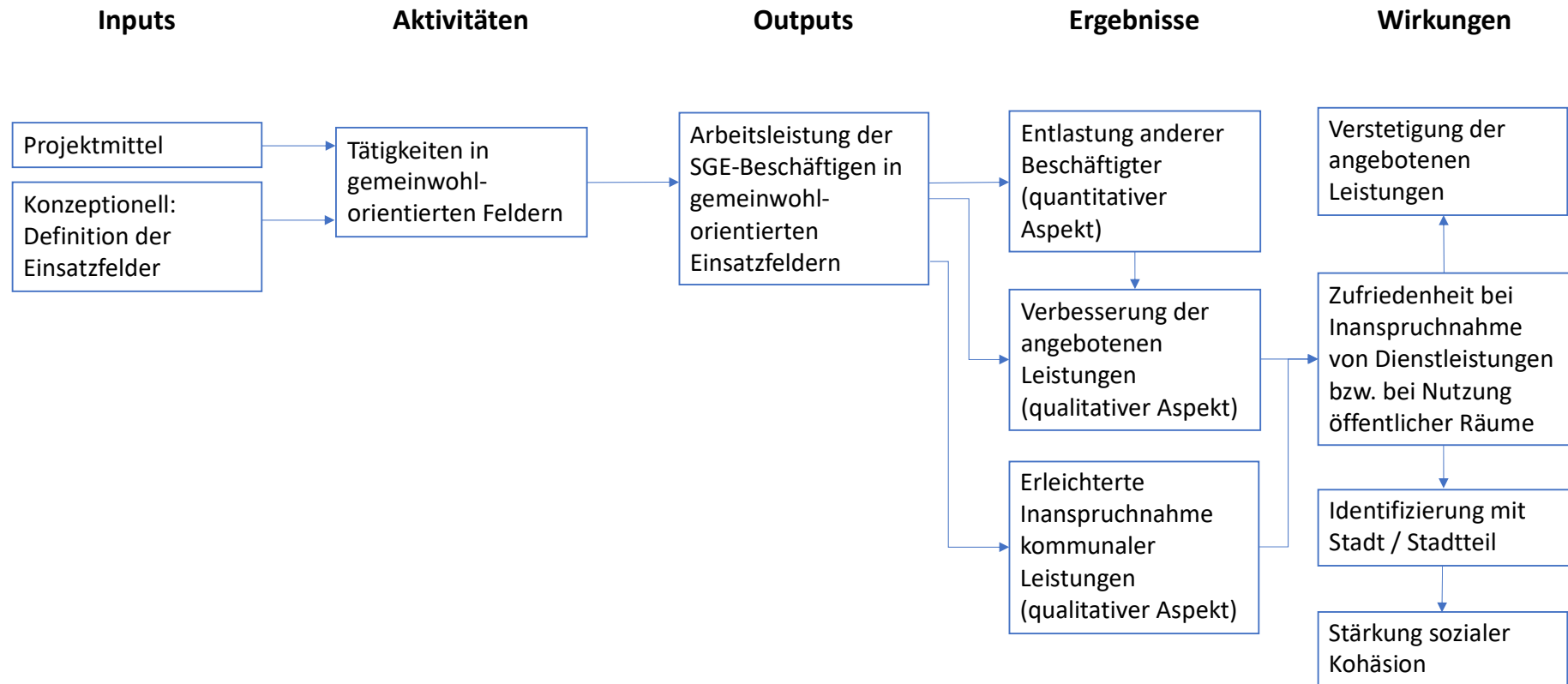
Die **Aktivitäten** sind hier die Tätigkeiten und die **Outputs** die Arbeitsleistung der SGE-Beschäftigten.

Die SGE-Beschäftigten sind in den definierten Einsatzfeldern z. B. als Citylotsin, Kitahelfer, als Quartiersläuferin oder Mobilitätshelfer tätig und erbringen dadurch Leistungen, die im **Ergebnis** die insgesamt im Einsatzfeld angebotenen Leistungen entweder verbessern oder ihre Inanspruchnahme erleichtern. Dies kann entweder direkt durch die Arbeit der SGE-Beschäftigten geschehen oder indirekt dadurch, dass andere Beschäftigte von bestimmten Arbeiten entlastet werden und sich so auf ihre Kernaufgaben fokussieren können.

Mittel- bzw. langfristig wird als **Wirkung** eine Steigerung der Zufriedenheit der Quartiers- und Stadtbewohnerschaft erwartet. Der Einsatz der SGE-Beschäftigten für das Gemeinwohl soll die Identifikation mit der Stadt unterstützen und damit auch den sozialen Zusammenhalt stärken. Schließlich werden vom Programm auch strukturwirksame Verbesserungen für die Stadtgesellschaft erwartet, denn es sollen Dienstleistungen etabliert werden, für die es (gegenwärtig) kein marktförmiges Angebot, aber eine gesellschaftliche Nachfrage gibt.

²⁰ Die Einsatzfelder sind im Kapitel 2.2 aufgelistet und auf der Website des SGE genauer beschrieben: <https://www.berlin.de/sen/arbeit/beschaeftigung/solidarisches-grundeinkommen/sge-hintergrundinformationen/>

Abbildung 5: Wirkungsmodell SGE – Ebene der Stadtgesellschaft



Quelle: Eigene Darstellung

3. Einordnung des Pilotprojekts

3.1 Einordnung in den Förderkontext

Parallel zur Entwicklung des SGE wurde mit dem Teilhabechancengesetz auch auf Bundesebene ein Förderansatz etabliert, bei dem es um die Verbesserung der Situation und der sozialen Teilhabe von Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbeziehenden ging. Vorläuferprogramme hierfür waren zum einen das „ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“²¹, mit dem arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose durch beschäftigungsbegleitendes Coaching sowie Lohnkostenzuschüsse unterstützt wurden, zum anderen das von Ende 2015 bis Ende 2018 von 195 Jobcentern durchgeführte Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Es „zielte auf die Verbesserung der sozialen Teilhabe von arbeitsmarktfernen Langzeitleistungsbeziehenden im SGB II, die entweder mit Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft leben und/oder aufgrund von gesundheitlichen Einschränkungen besonderer Förderung bedürfen.“²² Mit dem zum 1. Januar 2019 umgesetzten Teilhabechancengesetz wurden u. a. zwei neue Förderatbestände ins SGB II eingeführt bzw. grundlegend überarbeitet: § 16e²³ SGB II und § 16i SGB II. Während mit dem § 16i SGB II das Ziel verfolgt wird, Beschäftigungsmöglichkeiten für sehr arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen oder sozialen Arbeitsmarkt zu schaffen, soll der § 16e SGB II einen frühzeitigeren Förderansatz zur Verhinderung länger andauernder Arbeitslosigkeit bieten. § 16i SGB II richtet sich an Menschen ab dem vollendeten 25. Lebensjahr, die besonders lange – mindestens sechs innerhalb der letzten sieben Jahre – Regelleistungen nach dem SGB II bezogen haben. Mit § 16e SGB II werden Langzeitarbeitslose angesprochen, die noch als „arbeitsmarktnah“ gelten, gleichwohl aber mindestens zwei Jahre arbeitslos sind. Damit bestehen Überschneidungen zwischen den Zielgruppen des § 16e SGB II und den Zielgruppen des Solidarischen Grundeinkommens.

Gravierende Unterschiede zwischen § 16e SGB II und dem SGE gibt es jedoch in der Art der Förderung und ihrer Dauer: Während mithilfe des § 16e SGB II zwei Jahre lang ein Zuschuss zum Arbeitsentgelt in Höhe von 75 % im ersten und von 50 % im zweiten Jahr sowie ein begleitendes Coaching finanziert werden kann, wird im SGE eine Beschäftigung über fünf Jahre vollständig gefördert. Mit dem längerfristig angelegten und dem Anspruch, soziale Teilhabe zu befördern, weist das SGE wiederum Schnittmengen zum § 16i SGB II auf. Mit der vollen

²¹ Vgl. Evaluation des ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“. Endbericht, BMAS Forschungsbericht 576, Berlin; Köln; Tübingen, März 2021.

²² Vgl. Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Endbericht, BMAS Forschungsbericht 535, Bonn, November 2019.

²³ Die Förderung nach § 16e SGB III war vor dem Teilhabechancengesetz die Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV).

Sozialversicherungspflicht²⁴ der Beschäftigung, der Garantie einer anschließenden unbefristeten Weiterbeschäftigung sowie der 100 % Förderung über die gesamte Laufzeit verfügt das SGE in seine Ausgestaltung über drei Alleinstellungsmerkmale.

In der folgenden Übersicht werden noch einmal die Unterschiede zwischen dem Solidarischen Grundeinkommen und den §§ 16e und 16i SGB II dargestellt:

Tabelle 1: Das SGE im Kontext des Teilhabechancengesetzes

Unterscheidungsmerkmal	Solidarisches Grundeinkommen	Teilhabechancengesetz	
		§ 16e SGB II	§ 16i SGB II
Zielgruppe	Personen, die 1 bis 3 Jahre arbeitslos sind	Personen, die mindestens 2 Jahre arbeitslos sind	Personen, die in den letzten 7 Jahren mind. 6 Jahre ALG II bezogen haben und nicht beschäftigt waren
Arbeitgebende	Kommunale Unternehmen, Öffentliche Verwaltung, freie Träger	Alle AG mit Fokus auf den allgemeinen Arbeitsmarkt	Privatwirtschaft, soziale Einrichtungen und Kommunen
Zuschuss	100 % des Arbeitsentgeltes (Landesmindestlohn bzw. Tariflohn)	75 % des Arbeitsentgeltes im 1. und 50 % im 2. Jahr	100 % in den ersten beiden Jahren, dann 10 % pro Jahr weniger
Laufzeit	5 Jahre und Weiterbeschäftigungsgarantie	2 Jahre	bis zu 5 Jahre
Sozialversicherungspflicht	Vollständige SV-Pflicht	Ja, ohne Arbeitslosenversicherung	Ja, ohne Arbeitslosenversicherung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an: Der Regierende Bürgermeister von Berlin. Senatskanzlei: Das Solidarische Grundeinkommen (SGE). Fair bezahlt, unbefristet, sozialversicherungspflichtig, Berlin, 2. Juli 2019.

Im Land Berlin existiert darüber hinaus eine weitere Förderung durch die Ergänzung der Förderung nach § 16 i SGB II mit Landesmitteln. Dabei wird der Zuschuss über die gesamten fünf Jahre Laufzeit auf 100% aufgestockt. Die Landesergänzungsförderung beinhaltet darüber hinaus eine Sachkostenpauschale, die Förderung der Differenz zwischen dem Bundesmindestlohn (9,60 €) und dem Landesmindestlohn (12,50 €) sowie die Kompensation von tariflichen Einmal- und Sonderzahlungen. Dies reduziert die Wahrscheinlichkeit einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses, wenn die Förderung des Bundes abschmilzt.

Das SGE kombiniert somit Ansätze der sozialen Teilhabe, wie sie im §16i SGB II (mit und ohne Landesergänzungsförderung) im Fokus stehen, mit Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die den Kern des §16e SGB II bilden. Zugleich folgt es der Prämisse „Guter Arbeit“, was sich in der Höhe des geförderten Arbeitsentgeltes, in der vollständigen Sozialversicherungspflicht sowie der unbefristeten Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses niederschlägt.

²⁴ Zur möglichen Ausnahme in den ersten beiden Förderjahren siehe Kapitel 2.2.

3.2 Einordnung in die wissenschaftliche Diskussion

Das Konzept eines Solidarischen Grundeinkommens ist in der Wissenschaft nicht unumstritten. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht würde eine bundesweite Einführung des Berliner Pilotprojekts nach Einschätzung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) einen „Systemwechsel für die aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland bedeuten.“²⁵ Die Zielgruppe sei nur vage definiert und deswegen potenziell sehr groß. Außerdem müsse davon ausgegangen werden, dass sie kontinuierlich weiter steige. Die Unumkehrbarkeit der Weiterbeschäftigungsgarantie führe dazu, dass der Bestand an potenziell anspruchsberechtigten Personen mit der Zeit wachse. Damit würde auch kontinuierlich die Zahl der Arbeitsplätze steigen, die für das SGE eingerichtet werden müssten. Dies hätte zur Folge, dass öffentliche Mittel in großem Umfang gebunden werden würde, die in Form von zielgenaueren und wirksameren Förderinstrumenten besser eingesetzt wären. Ein weiteres Argument, welches die arbeitsmarktpolitische Diskussion um sämtliche Formen öffentlich geförderter Beschäftigung wie ein roter Faden durchzieht, ist die Befürchtung, dass „reguläre Beschäftigung verdrängt wird“.²⁶

Befürworterinnen und Befürworter dieses Ansatzes stellen demgegenüber in der wissenschaftlichen Debatte heraus, dass das Solidarische Grundeinkommen nicht nur eine Chance auf mehr soziale Teilhabe sein kann. In Verbindung z. B. mit begleitender Weiterbildung könnte es auch „eine Brücke in den ersten, regulären Arbeitsmarkt darstellen“.²⁷ Weiter wird von ihnen angeführt, dass Modellrechnungen zu den Einkommenseffekten und fiskalischen Wirkungen des SGE zeigen, dass die zusätzlichen Kosten moderat ausfallen würden.²⁸

Dagegen wurde von Kritikerinnen und Kritikern des Modellversuchs auf die Gefahr verwiesen, dass eine Integration aus der SGE-Beschäftigung in reguläre Beschäftigung nicht unterstützt würde, da sich die SGE-Beschäftigten bereits in einer – wenn auch geförderten – Beschäftigung befänden. Damit – so die Argumentation der Kritikerinnen und Kritiker – hätten sie keinen Anreiz mehr, sich auf eine nicht geförderte Beschäftigung zu bewerben. Hinsichtlich dieses auch als Lock-In-Effekt bezeichneten Umstandes wird auf Studien zur Untersuchung von Eingliederungseffekten der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in den 1990er Jahren in Deutschland verwiesen.²⁹ Dabei ist wiederum zu berücksichtigen, dass sich diese kontrafaktisch angelegten Untersuchungen von Marco Caliendo und Reinhard Hujer explizit auf die Wir-

²⁵ Vgl. Joachim Wolff (2019): Das „Solidarische Grundeinkommen“ wäre der falsche Weg, IAB-FORUM. Das Magazin des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, 13. Juni 2019.

²⁶ Vgl. Joachim Wolff (2019), ebenda.

²⁷ Vgl. hierzu Stefan Bach, Jürgen Schupp (2018): Solidarisches Grundeinkommen: alternatives Instrument für mehr Teilhabe. DIW aktuell Nr. 8, Februar 2018, S. 4.

²⁸ Vgl. hierzu Stefan Bach, Jürgen Schupp (2018): ebenda, S. 8.

²⁹ Siehe exemplarisch: Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L. (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 37, Heft 3, S. 211–237 oder auch auf Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L. (2005): Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany. ZEW Discussion Paper 05-21.

kungen der ABM auf die Eingliederung in reguläre Beschäftigung bezogen. Andere Zielparame-
ter öffentlich geförderter Beschäftigung wurden dabei nicht mit in den Blick genommen.
Aus heutiger Perspektive müsste diese Kritik weitere Kriterien berücksichtigen und damit die
Erkenntnisse über die Wirkung öffentlich geförderter Beschäftigung hinsichtlich der Zieldi-
mensionen Beschäftigungsfähigkeit und Teilhabe aufgreifen.³⁰ So zielt das Solidarische Grund-
einkommen nicht nur auf die Reintegration in Arbeit ab, sondern auch auf die soziale Stabili-
sierung der Beschäftigten und die Verbesserung ihrer Chancen auf soziale Teilhabe.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass sich die Beschäftigungs- und damit Arbeitsmarkt-
situation diametral verändert hat: Während in den 1990er und auch noch 2000er Jahren ein
zum Teil erhebliches Überangebot an Arbeitskräften bestand, hat sich diese Situation gera-
dezu in ihr Gegenteil verändert: Heute besteht – zumindest in bestimmten Bereichen – bereits
ein zunehmender Arbeits- und Fachkräftemangel, durch den Unternehmen gezwungen sind,
ihre Rekrutierungsstrategien zu überdenken. Sie stehen im Unterschied zur damaligen Zeit vor
der Herausforderung, bei der Besetzung ihrer vakanten Stellen neue Wege beschreiten zu
müssen. Der Arbeitsmarkt ist deutlich aufnahmefähiger als damals. Damit steigen auch die
Wahlmöglichkeiten der SGE-Beschäftigten und damit – so wiederum die Befürworterinnen
und Befürworter – könnten sich für die SGE-Beschäftigten durchaus Anreize bieten, sich auf
diese Stellen im regulären Arbeitsmarkt zu bewerben.

Auch wenn corona-bedingt die Arbeitslosigkeit seit 2020 gestiegen ist, findet im Zuge der Lo-
ckerung von Regeln zur Eindämmung der Pandemie derzeit wie prognostiziert eine Erholung
des Arbeitsmarktes statt. Aus heutiger Sicht muss davon ausgegangen werden, dass durch die
Corona-Pandemie das Thema Fachkräftesicherung nicht an Dringlichkeit verloren hat.

3.3 Die Berliner Debatte um das SGE

Auch in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft des Landes Berlin sorgte der Vorschlag für ein So-
lidarischen Grundeinkommen für Diskussionen. Die dabei vorgebrachten Argumente knüpften
häufig an die zuvor beschriebene wissenschaftliche Diskussion an. Um die Expertise wie auch
die Kritik aller relevanten Akteurinnen und Akteure in den Prozess des Programmdesigns ein-
zubeziehen, wurde ein Stakeholderprozess initiiert. Er begann im September 2018 mit einer
Aufgabetkonferenz, bei der die Eckpunkte des geplanten Pilotprojektes einem großen Kreis von
Interessenvertreterinnen und -vertretern vorgestellt wurden. Am Stakeholderprozess betei-
ligt wurden die Institutionen der Wirtschafts- und Sozialpartner, die Verbände der freien
Wohlfahrtspflege, soziale Dienstleister, kommunale Unternehmen, die Berliner Bezirke, Ver-
treterinnen und Vertreter aus Universitäten und Hochschulen und der Berliner Senatsverwal-

³⁰ siehe hierzu exemplarisch: Evaluation der Modellprojekte "Bürgerarbeit": Kurzfassung des Endberichts.
BMAS Forschungsbericht 458, Tübingen, November 2015; Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öf-
fentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen. IAB Forschungsbericht 07/2016, Nürnberg, Mai
2016; Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms „Modellhafte Entwicklung eines sozialen
Arbeitsmarktes, Passiv-Aktiv-Tausch' (PAT)“. Endbericht. ISG, Köln, September 2016.

tungen. Insgesamt fanden eine Auftakt- und eine Abschlusskonferenz mit rund 50 Teilnehmenden statt. Dazwischen wurden drei Arbeitsgruppen eingerichtet, die an mehreren Treffen verschiedene Themen bearbeiteten: die tarifliche Gestaltung des SGE, die Förderkulisse und die Einsatzfelder. Auf diese Weise konnte ein sehr breiter Partizipationsprozess verwirklicht werden. Folgende Themen haben den Prozess inhaltlich geprägt:

Definition der Zielgruppe

Dem Vorschlag des Regierenden Bürgermeisters entsprechend, soll mit dem SGE frühzeitig Langzeitarbeitslosigkeit verhindert werden. Dies bedeutet, dass bereits nach einer relativ kurzen Zeit von einem Jahr Arbeitslosigkeit der Eintritt in das SGE erfolgen kann. Aus der Sicht der Bundesagentur für Arbeit sollte diese Zielgruppe, die erst seit ein bis zwei Jahren ohne Job ist, besser fortgebildet und vermittelt werden, als sie öffentlich gefördert einzustellen.³¹ Dem schloss sich auch die für Berlin zuständige Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit an.

Deshalb wurde festgelegt, dass das SGE erst dann eingesetzt werden soll, „wenn trotz vermittlerischer Unterstützung eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht realisiert werden konnte“³². Es erfolgte in Abwägung der genannten Argumente eine Orientierung auf Personen, die ein bis drei Jahre arbeitslos sind und Vermittlungshemmnisse aufweisen. Die relativ kurze Dauer der Arbeitslosigkeit entspricht der Programmidee, präventiv zu handeln und die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und weiterzuentwickeln. Auf diese Weise wurde der Befürchtung Rechnung getragen, dass arbeitsmarktnahe Personen einer regulären Beschäftigung dauerhaft entzogen werden.

Gestaltung der Einsatzfelder

Ein weiterer kontroverser Punkt bezog sich auf die Wahl und Gestaltung der Einsatzfelder für die SGE-Beschäftigten. Zum einen sollten sie zusätzlich sein und regulärer Beschäftigung keine Konkurrenz machen, zum anderen sollten sie nicht zu arbeitsmarktfremd sein, um den SGE-Beschäftigten sinnvolle Qualifizierungen und den Anschluss an die internen Arbeitsmärkte der SGE-Arbeitgebenden oder den Wechsel in eine andere reguläre Beschäftigung zu ermöglichen. Dass die geförderte Beschäftigung in den Einsatzfeldern des SGE reguläre Beschäftigung verdrängen könnte, war sowohl für Kammern und Arbeitgeberverbände als auch Gewerkschaften die größte Sorge und Kritik am Programm.

Eine Einigung über die Einsatzfelder des SGE wurde im Stakeholderprozess herbeigeführt. An der Zusätzlichkeit der Einsatzfelder und Stellen im SGE gibt es zwischen den Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern keine Zweifel. Allerdings führte die Prämisse der Zusätzlichkeit dazu, dass zumindest einige Einsatzfelder zunächst wenige Anknüpfungspunkte in Richtung erster Arbeitsmarkt aufweisen. Der weitere Verlauf des Modellprojekts wird zeigen,

³¹ Vgl. Detlef Scheele (2019): Artikel in der Frankfurter Rundschau vom 22.07.2019

³² Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2019): Verwaltungsvorschrift des Landes Berlin zur Umsetzung des Pilotprojektes Solidarisches Grundeinkommen (SGE) in der Bekanntmachung vom 2. Juli 2019, In: ABl. Nr. 29 / 12. Juli 2019, S. 4270.

ob und ggf. welche Unterschiede sich beim Übergang in reguläre Beschäftigung aus den verschiedenen Einsatzfeldern zeigen.

Festlegung der potenziellen Arbeitgebenden

Zunächst wurde angedacht, insbesondere zusätzliche Stellen bei kommunalen Unternehmen oder in Haupt- und Bezirksverwaltungen zu schaffen. Eine Festlegung auf bestimmte Arten von Arbeitgebenden hätte jedoch u. a. eine Selektivität im Sinne des EU-Beihilferechts bedeutet.³³ Aus diesem Grund wurde im Rahmen des Programmentwicklungsprozesses festgelegt, dass allen Unternehmen und Institutionen die Möglichkeit offenstehen soll, SGE-Stellen in den definierten Einsatzfeldern anzubieten, sofern sie durch Fachkunde und Leistungsfähigkeit dazu geeignet sind. Von Interessenvertretungen wurden Zweifel darüber geäußert, ob alle Arten von Arbeitgebenden den SGE-Beschäftigten gleichwertige Chancen für den Aufstieg, für Weiterbildung und Qualifizierungen bieten können. Im weiteren Verlauf des SGE-Förderung wird sich zeigen, ob und wenn ja welche Unterschiede für SGE-Beschäftigte bei den verschiedenen Arbeitgebertypen bestehen.

Wirkungen der Weiterbeschäftigungsgarantie

Schließlich wurde die Befürchtung geäußert, das SGE könne Lock-in-Effekte produzieren, anstatt möglichst rasch die Reintegration in den Arbeitsmarkt zu fördern. Die Sicherheit der garantierten Weiterbeschäftigung könne das Bemühen um eine reguläre Beschäftigung verhindern und dazu führen, dass auch vermittlungsfähige Personen ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt nicht nutzen würden. Die Weiterbeschäftigungsgarantie wurde auch von Praktikerinnen und Praktikern kritisiert, da es zu den Prinzipien der Arbeitsmarktförderung zähle, dass Interventionen einen zeitlich begrenzten Eingriff darstellen. Ein wichtiges Ziel und positives Ergebnis einer öffentlich geförderten Beschäftigung sei – wenn auch nicht das einzige – im Erfolgsfall die Aufnahme einer regulären und damit nicht mehr geförderten Beschäftigung. Eine Spezifik des SGE bestehe darin, dass dieses Ziel im Grunde genommen mit dem Eintritt in die „Maßnahme“ in gewissem Sinne bereits erreicht ist: eine unbefristete – wenn auch dauerhaft geförderte – Beschäftigung. Die Weiterbeschäftigungsgarantie wurde auch hinsichtlich möglicher langfristiger Kostenwirkungen für den Landeshaushalt hinterfragt.

Nicht zuletzt um diesen Bedenken zu begegnen, wurden das begleitende Coaching sowie die Qualifizierungskomponente im Programm im Laufe des Stakeholderprozesses gestärkt. Zudem wurde festgelegt, dass drei Jahre nach Beginn der Förderung für jeden SGE-Teilnehmenden eine Überprüfung der im individuellen Förderplan festgelegten Ziele und vereinbarten Aktivitäten vorzunehmen ist. Damit soll die Zielsetzung unterstützt werden, Übergänge von SGE-Beschäftigten in den regulären Arbeitsmarkt zu gestalten.

³³ Vgl. Art. 107 Abs. 1 AEUV

Insgesamt hat der Stakeholderprozess das konkrete Design des Pilotprojekts beeinflusst. Neben den oben genannten Beispielen betrifft dies auch die Ausgestaltung der tariflichen Entlohnung bzw. der Entlohnung nach Landesmindestlohn der SGE-Beschäftigten. Der SGE-Beirat (vgl. Kapitel 2.2) setzt sich ebenfalls aus Beteiligten des Stakeholderprozesses zusammen.

4. Programmimplementation

4.1 Gewinnung von SGE-Arbeitgebenden und SGE-Stellen

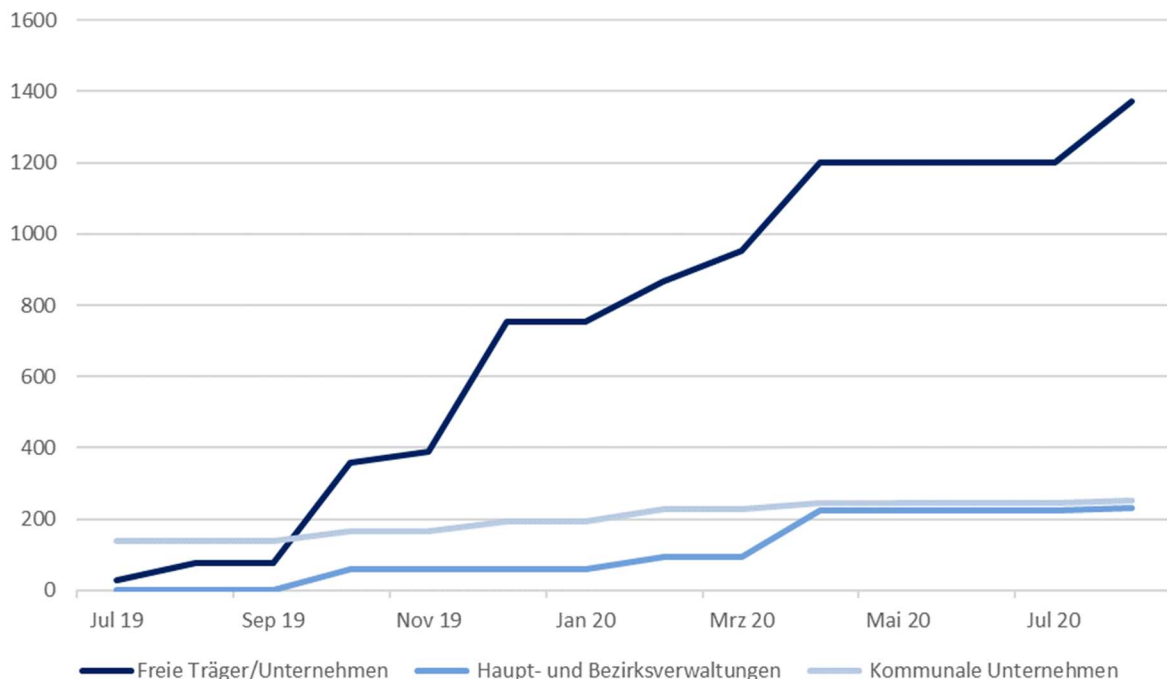
Aus EU-beihilferechtlichen Gründen³⁴, aber auch wegen der Besonderheit der zusätzlichen Tätigkeiten in den festgelegten Einsatzfelder wurde die Gewinnung von SGE-Arbeitgebenden als offenes Interessenbekundungsverfahren (IBV) angelegt. Interessierte Arbeitgebende meldeten hierüber an, wie viele Stellen sie in welchem Einsatzfeld zur Verfügung stellen wollen und wie die Tätigkeiten im Einzelnen ausgestaltet sind. Auch Angaben zur Entlohnung wurden abgefragt. Das IBV stand alle Arten von Arbeitgebenden offen. Die Interessenbekundungen wurden in der Reihenfolge ihres Eingangs (d. h. nach dem „Windhundprinzip“) bearbeitet und bewilligt.

Das erste Interessenbekundungsverfahren (IBV) für potenzielle Arbeitgebende fand im Juli 2019 statt. Bereits am ersten Tag des Verfahrens gingen Anträge für insgesamt 1.426 SGE-geförderte Stellen ein, davon rund zwei Drittel von freien Trägern.³⁵

Nach der fachlichen Prüfung wurden die Stellen sukzessive freigegeben, so dass die stellensammelnden Arbeitgebenden mit der Besetzung beginnen konnten. Bereits im Juli 2019 wurden knapp 140 Stellen bei kommunalen Unternehmen sowie weitere rund 20 Stellen bei freien Trägern freigegeben. Die ersten Freigaben von Stellen bei Haupt- und Bezirksverwaltungen gab es im Oktober 2019 mit der zweiten Welle von Freigaben (vgl. Abbildung 6).

³⁴ Vermeidung von Selektivität, vgl. Bekanntmachung der Europäischen Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01).

³⁵ Da die Differenzierung der freien Träger erst nach der Besetzungsphase durch die SenIAS vorgenommen wurde, wird bei den Daten zum Interessenbekundungsverfahren allgemein von freien Trägern gesprochen. Hierzu zählen sowohl die Beschäftigungsträger als auch die Träger sozialer Dienstleistungen. Beschäftigungsträger sind Organisationen, die Projekte zur Beschäftigungsförderung umsetzen und aus öffentlichen projektgebundenen Mitteln finanziert werden. Träger sozialer Dienstleistungen sind Organisationen, die z. B. im Bereich Pflege oder Kinderbetreuung Einrichtungen unterhalten. Die Unterscheidung ermöglicht eine bessere Differenzierung hinsichtlich der Einmündung in reguläre Beschäftigung auch auf internen Arbeitsmärkten.

Abbildung 6: Verlauf der Freigaben der SGE-Stellen nach Arbeitgebertyp

Quelle: Stellenbesetzungsmonitoring der SenIAS, Datenstand 19.10.2020.

Der Freigabeprozess des ersten IBV endete im April 2020 mit einer Gesamtzahl von 1.671 Stellen. 189 Stellen wurden abgelehnt, da sie nach der Verwaltungsvorschrift zum SGE nicht förderfähig waren, für 23 Stellen wurden die Anträge vor der Freigabe zurückgezogen. Nach dem zweiten IBV im Juli 2020, bei dem nur Stellen für das später ergänzte Einsatzfeld „Kulturorganisationsassistenten“ angeboten werden konnten, erhöhte sich die Zahl noch einmal um 183 auf insgesamt 1.854 freigegebene SGE-Stellen.

Im Ergebnis befanden sich fast 1.400 SGE-Stellen (74 % aller freigegebenen Stellen) bei freien Trägern bzw. Unternehmen. 250 Stellen (13 %) wurden von kommunalen Unternehmen angeboten, knapp über 230 Stellen (13 %) von Haupt- bzw. Bezirksverwaltungen. Haupt- bzw. Bezirksverwaltungen beantragten Stellen in sechs Einsatzfeldern (Schulorganisationsassistenten, Kitahelfer/innen, Kulturorganisationsassistenten/innen, Lotsendienste, Besuchs-/Betreuungsdienste, WBG-Quartiershilfe). Demgegenüber war im Stakeholderprozess davon ausgegangen worden, dass in nahezu allen Einsatzfeldern Bezirke, aber auch Landesbehörden und Hauptverwaltungen Stellen würden anbieten können.³⁶

³⁶ Ihre Vorstellungen dazu, welche Organisationen Stellen in den Einsatzfeldern anbieten können, sind in einem PDF-Dokument auf der Website der SenIAS zusammengefasst: <https://www.berlin.de/sen/arbeitsbeschaeftigung/solidarisches-grundeinkommen/sge-hintergrundinformationen/>. Zugriff am 18.06.2021.

4.2 Verfahren zur Stellenbesetzung

Nachdem die SGE-Arbeitgebenden die Freigabe für die angemeldeten SGE-Stellen erhielten, konnten sie diese beim Arbeitgeberservice der Bundesagentur für Arbeit anmelden. Freie Träger mussten zugleich die Stellen bei der zgs consult³⁷ mit einem sog. Kurzantrag melden. Die zgs consult prüfte diese Anträge auf die formalen Fördervoraussetzungen hin und beantwortete sie mit einer Förderzusage, die in der Regel zwei Monate gültig war.

Die Freiwilligkeit für die potentiellen SGE-Beschäftigten brachte mit sich, dass nicht wie üblich, eine Zuweisung der Jobcenter in Maßnahme erfolgen konnte. Stattdessen wurden die potenziellen Tätigkeiten von der SenIAS geprüft. Nach der Freigabe mussten die potenziellen SGE-Arbeitgebenden ihre Stellen selbst bei den Jobcentern melden und dann mit den potenziellen SGE-Beschäftigten Bewerbungsverfahren durchführen. Der Aufwand der Stellenbesetzung war dementsprechend hoch. Hier hatten möglicherweise solche Arbeitgebenden einen Vorteil, die sich einerseits mit geförderter Beschäftigung und den entsprechenden Anforderungen auskennen und andererseits auch in der Lage sind, schnelle Bewerbungsverfahren durchzuführen. Welche Auswirkungen die Freiwilligkeit einerseits und der Aufwand für die Arbeitgebenden andererseits hat, wird im weiteren Verlauf der Evaluation untersucht werden.

Bei der Besetzung der freigegebenen SGE-Stellen mussten potenzielle Arbeitgebende also die Unterstützung der Jobcenter in Anspruch nehmen. Im Rahmen einer Vorauswahl filterten die Jobcenter aus ihren Datenbanken den förderfähigen Personenkreis und informierten Interessierte über das SGE-Programm sowie offene Stellen. Maßgeblich waren hierfür die in der SGE-Verwaltungsvorschrift definierten Teilnahmevoraussetzungen (vgl. Kapitel 2.2). Geprüft wurde von den Jobcentern im Rahmen der grundsätzlichen Förderfähigkeit über das SGE auch die Möglichkeit der ergänzenden zweijährigen Förderung über den § 16e SGB II.

Da die in der Verwaltungsvorschrift genannten Fördervoraussetzungen Sonderfälle zuließen³⁸, erhielt die SenIAS als Prüfstelle im Verlauf des Stellenbesetzungsprozesses insgesamt 61 Einzelfallanfragen zur individuellen Förderfähigkeit potenzieller SGE-Beschäftigter. Diese betrafen sowohl die Bedingung eines SGB II-Bezugs als auch die Anwendung des § 18 SGB III. In 48 Fällen wurde eine Förderfähigkeit festgestellt. Dabei ging es u.a. um die Berechnung der Dauer

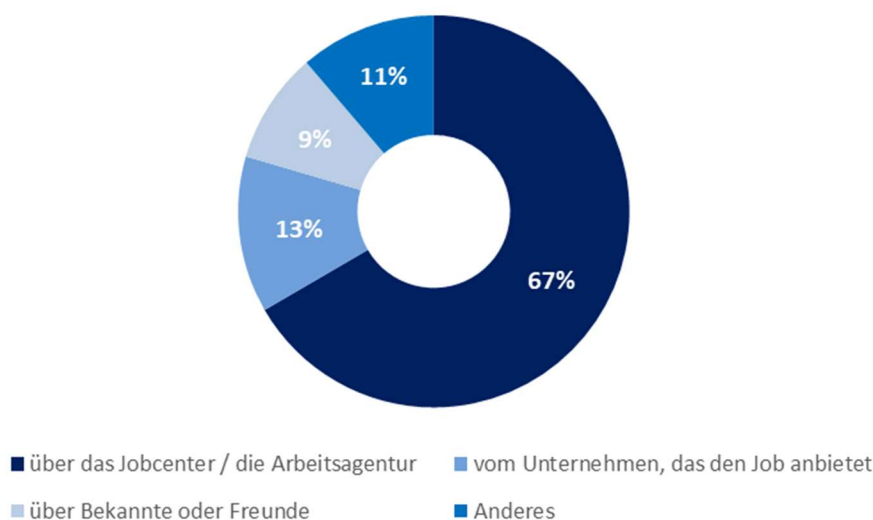
³⁷ Die zgs consult GmbH ist ein Dienstleistungsunternehmen in der Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik des Landes Berlin und des Bundes. Es koordiniert Programme und Projekte der Beschäftigungs-, Ausbildungs- und Qualifizierungsförderung, die aus Bundes-, Landes- oder kommunalen Mitteln oder aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert werden und reicht die entsprechenden Fördermittel aus (vgl. dazu: <https://www.zgs-consult.de/ueber-uns/>).

³⁸ Vgl. Art. 4.3 der Verwaltungsvorschrift: „Im Rahmen des Pilotprojektes sind *insbesondere* nachfolgende Personengruppen förderfähig: (...)“. (Hervorhebung durch die Evaluation; Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2019): Verwaltungsvorschrift des Landes Berlin zur Umsetzung des Pilotprojektes Solidarisches Grundeinkommen (SGE) in der Bekanntmachung vom 2. Juli 2019, In: ABl. Nr. 29 / 12. Juli 2019, S. 4270.) Darüber hinaus werden dort weitere spezifische Besonderheiten als Grundlage einer Förderung benannt.

der vorangehenden Arbeitslosigkeit. Die Berechnung nach § 18 SGB III kennt einige Unterbrechungstatbestände. Leitlinie bei den Entscheidungen war die Frage, ob die Person in Zeiten, die nicht als Arbeitslosigkeit zählen, einer Vermittlung zur Verfügung standen oder nicht.

Mithilfe der Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung³⁹ lässt sich nachzeichnen, dass die Information potentieller SGE-Beschäftigter meist über die Jobcenter erfolgte: Zwei Drittel aller späteren SGE-Beschäftigten wurden vom Jobcenter auf das Modellprojekt aufmerksam gemacht (vgl. Abbildung 7).⁴⁰ Von diesen gaben wiederum rund drei Viertel an, sich selbst für eine Bewerbung auf die SGE-Stelle entschieden zu haben. Dies entspricht der konzeptionellen Anlage des Modellprojekts, in der die Freiwilligkeit der Teilnahme eine zentrale Rolle spielt. Knapp ein Viertel der Personen, die über das Jobcenter oder die Arbeitsagentur vom SGE erfuhren, also rund 15 % aller SGE-Beschäftigten, sagte allerdings, von der beratenden Person beim Jobcenter bzw. der Arbeitsagentur aufgefordert worden zu sein, sich zu bewerben. Eine Nichtbefolgung hätte allerdings wegen des Freiwilligkeitsprinzips keine Sanktion nach sich ziehen können.

Abbildung 7: Information potenzieller SGE-Beschäftigten über die SGE-geförderte Beschäftigung



Quelle: Befragung der SGE-Beschäftigten, N=674.

Weitere 13 % der SGE-Beschäftigten erfuhren direkt vom Unternehmen, das die Stelle anbot, von der Möglichkeit des SGE. Dies war v. a. bei freien Trägern der Fall: Hier wurden 15 % (Beschäftigungsträger) bzw. 12 % (Träger sozialer Dienstleistungen) der SGE-Beschäftigten durch

³⁹ Zum Stichtag 30.04.2021 enthielt das Monitoring Angaben zu 1.054 Personen. Sie alle wurden im Rahmen der Befragung kontaktiert. Davon haben sich 686 Personen an der Befragung beteiligt, was einer Antwortquote von 65 % entspricht. (Für weitere Details zur Befragung vgl. Kapitel 1.2) Die Anzahl der Personen im Monitoring übersteigt numerisch die Anzahl der geförderten Personen, da, wie in der Verwaltungsvorschrift vorgesehen, während der Stellenbesetzungsphase Stellen mit anderen Personen nachbesetzt werden konnten. Wenn also Personen ihre Stelle vor dem 21.12.2020 verlassen haben, konnte die Stelle nachbesetzt werden und eine weitere Person kann gefördert werden. Zu keinem Zeitpunkt waren mehr als 1.000 Personen gleichzeitig beschäftigt.

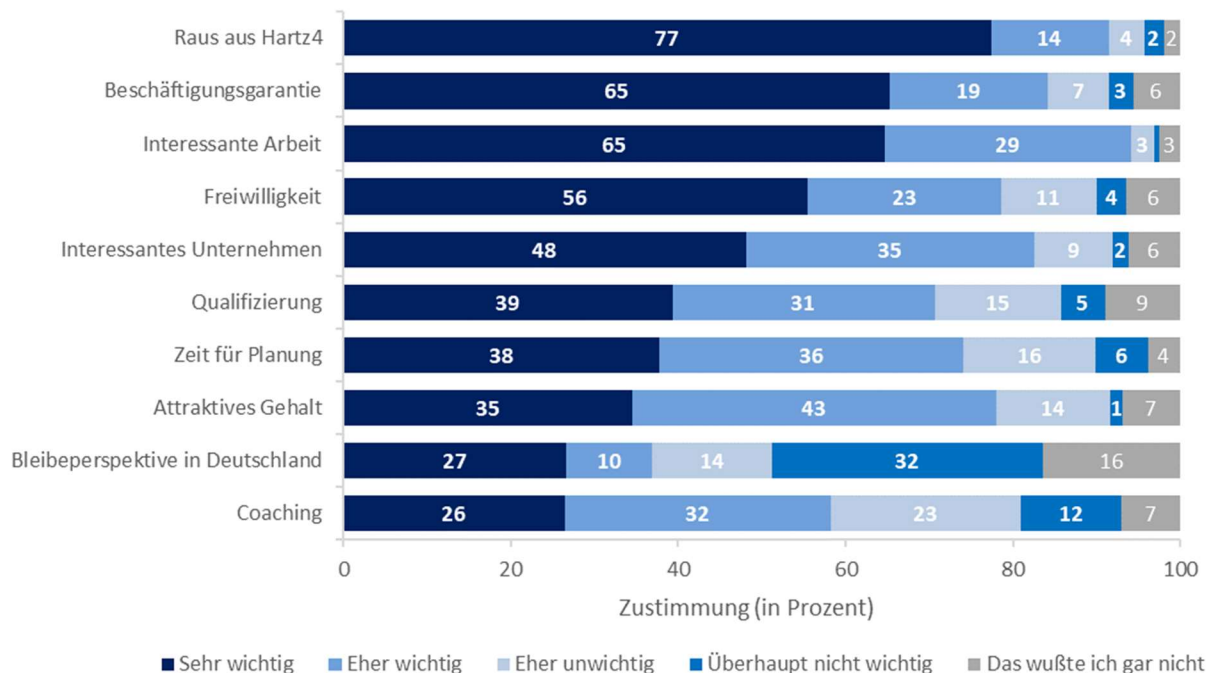
⁴⁰ Quelle: Befragung der SGE-Beschäftigten im Mai 2021; N=674.

das Unternehmen selbst auf die SGE-Stelle aufmerksam gemacht. Bei den Haupt- und Bezirksverwaltungen bzw. den kommunalen Unternehmen lagen die entsprechenden Anteile mit 3 % bzw. 4 % deutlich niedriger. Dies deutet auf eine gezielte Akquise von SGE-Beschäftigten durch die freien Träger hin.

9 % der SGE-Beschäftigten lernten ihren zukünftigen Arbeitgebenden auf einer SGE-Jobbörse kennen. Dies war v. a. bei kommunalen Unternehmen der Fall: 31 % der Beschäftigten, die bei einem kommunalen Unternehmen arbeiten, stellten den Kontakt auf einer Jobbörse her. Bei den anderen Arten von Arbeitgebenden liegen die Anteile deutlich niedriger. SGE-Jobbörsen wurden von Jobcentern organisiert, um die Information und Vermittlung zu unterstützen.

Die späteren SGE-Beschäftigten entschieden sich v. a. für eine Bewerbung auf eine SGE-Stelle, um ihren SGB II-Bezug zu beenden. Dies gaben 77 % der Befragten als sehr wichtigen Grund für ihre Bewerbung an (vgl. Abbildung 8). Auch die interessante Arbeit und die Weiterbeschäftigungsgarantie waren von Bedeutung, ebenso wie die Freiwilligkeit. Dabei waren Aspekte der Qualifizierung sowie die Zeit für weitere Planungen wichtiger für die jüngeren Beschäftigten. Die Möglichkeit, durch die Beschäftigung die Integrations- und Bleibeperspektiven in Deutschland zu verbessern, war für Menschen mit Migrationshintergrund relevant. Von diesen nannten 52 % dies als sehr wichtigen Grund, sich auf die SGE-Stelle zu bewerben, unter Personen mit Fluchthintergrund sogar 78 %.

Abbildung 8: Gründe für eine Bewerbung auf eine SGE-Stelle

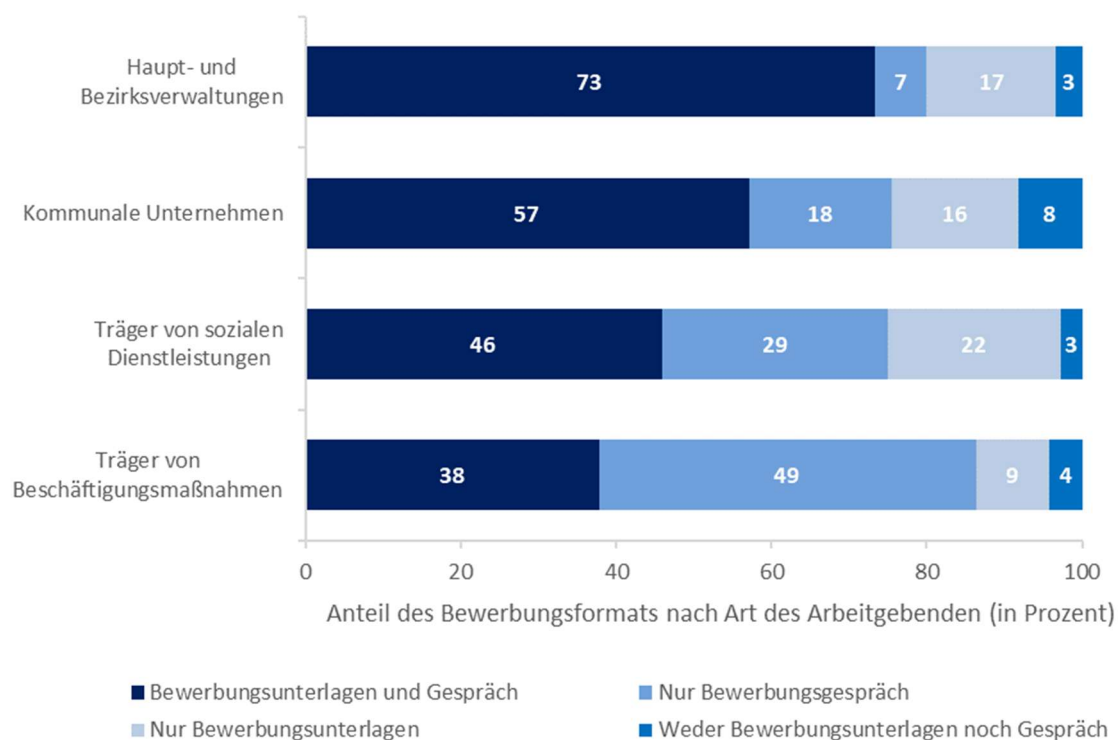


Quelle: Befragung der SGE-Beschäftigten, N=672.

Der Bewerbungsprozess auf eine SGE-Stelle gestaltete sich je nach Art der Arbeitgebenden unterschiedlich. Bei den Haupt- und Bezirksverwaltungen entsprach er dem Prozess bei einer

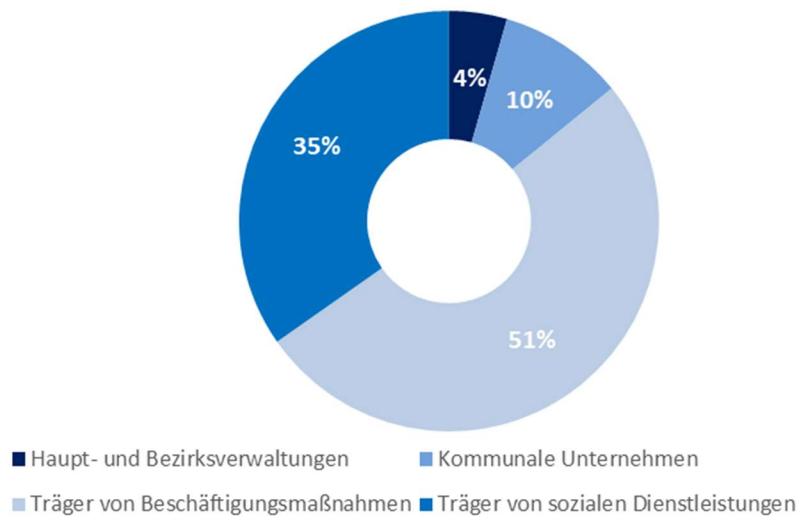
regulären Stelle: Die Bewerberin bzw. der Bewerber reichte Bewerbungsunterlagen ein, anschließend fand ein Vorstellungsgespräch statt. Auch bei den kommunalen Unternehmen war dies der häufigste Weg, obgleich hier die Stellenbesetzung z. T. auch nur auf Grundlage eines Gesprächs oder der Bewerbungsunterlagen erfolgte. Das könnte damit zusammenhängen, dass kommunale Unternehmen Jobbörsen der Jobcenter nutzen, um die SGE-Stellen zu besetzen (s. o.), bei denen es dann direkt zu persönlichen (Vorstellungs-)Gesprächen kam. Bei den freien Trägern fand in weniger als der Hälfte der Fälle ein kombinierter Bewerbungsprozess – Einreichung schriftlicher Unterlagen und anschließendes Gespräch – statt. Insbesondere die Beschäftigungsträger beschränkten sich häufig auf ein Bewerbungsgespräch mit der Bewerberin bzw. dem Bewerber (vgl. Abbildung 9). Auch dies spricht dafür, dass im Falle der Beschäftigungsträger bereits vor der Besetzung der SGE-Stelle häufig ein Kontakt zu Bewerberinnen und Bewerbern bestand.

Abbildung 9: Bestandteile des Bewerbungsprozesses nach Arbeitgebertyp



Quelle: Befragung der SGE-Beschäftigten, N=659.

Die Besetzung der geplanten 1.000 geförderten Stellen war im November 2020 abgeschlossen; die letzten Arbeitsaufnahmen erfolgten zum 01. Januar 2021. Die Hälfte der besetzten Stellen finden sich bei Beschäftigungsträgern, ein weiteres Drittel bei Trägern sozialer Dienstleistungen. 10 % der SGE-Beschäftigten arbeiten bei kommunalen Unternehmen, 4 % bei Haupt- bzw. Bezirksverwaltungen (vgl. Abbildung 10).

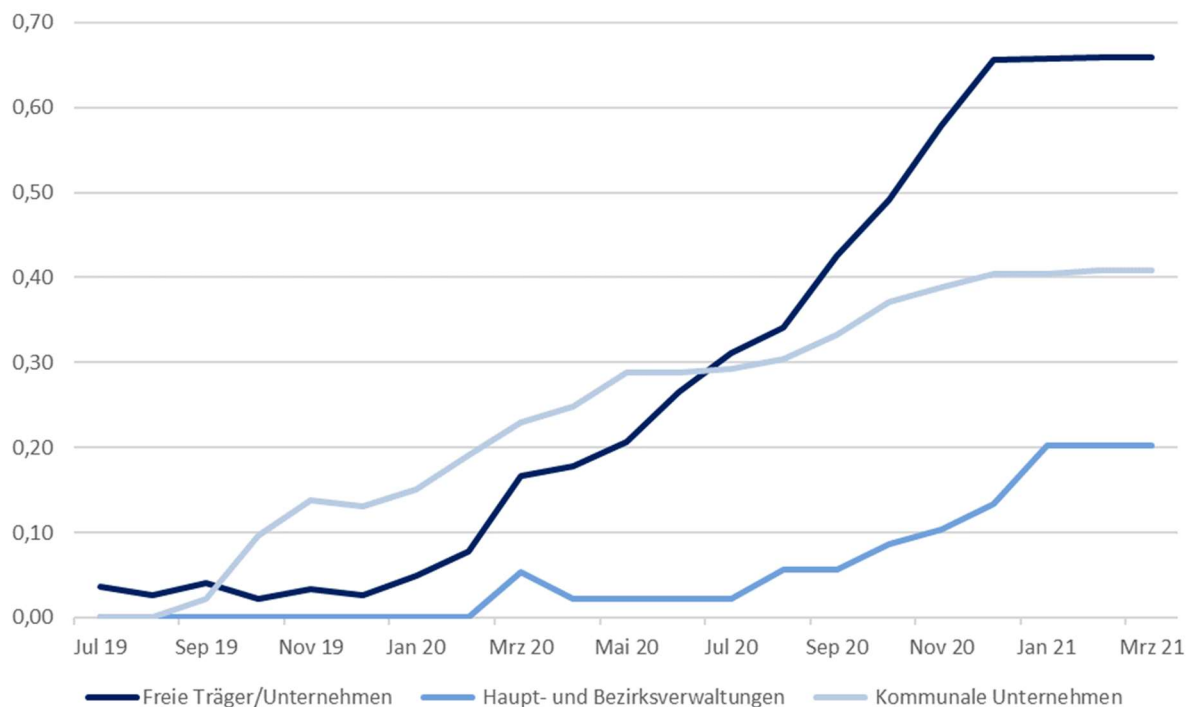
Abbildung 10: Verteilung der besetzten SGE-Stellen nach Arbeitgebertyp

Quelle: SGE-Monitoring, Datenstand 27.05.2021.

Das große Gewicht, das freie Träger bereits bei den freigegebenen Stellen hatten (vgl. Kapitel 4.1), hat sich im Verlauf des Besetzungsprozesses damit noch einmal verstärkt: So entfielen 74 % der **freigegebenen** Stellen auf freie Träger, aber 86 % der **besetzten** Stellen. Dies könnte mit den beschriebenen Unterschieden bei der Gewinnung von Bewerberinnen und Bewerbern auf die SGE-Stellen und beim Bewerbungsprozess zusammenhängen, die zu unterschiedlich langen Besetzungsprozessen führten.

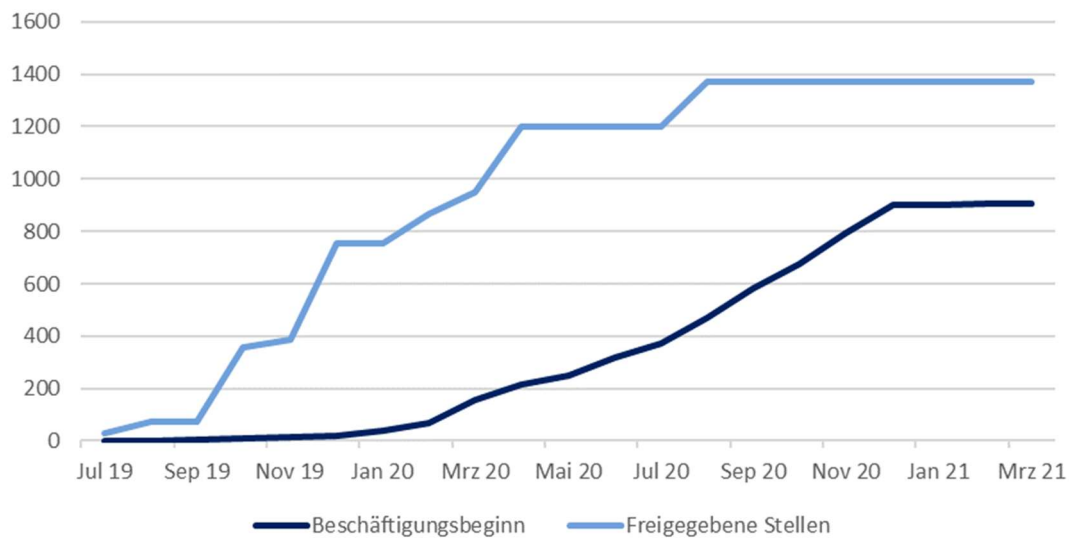
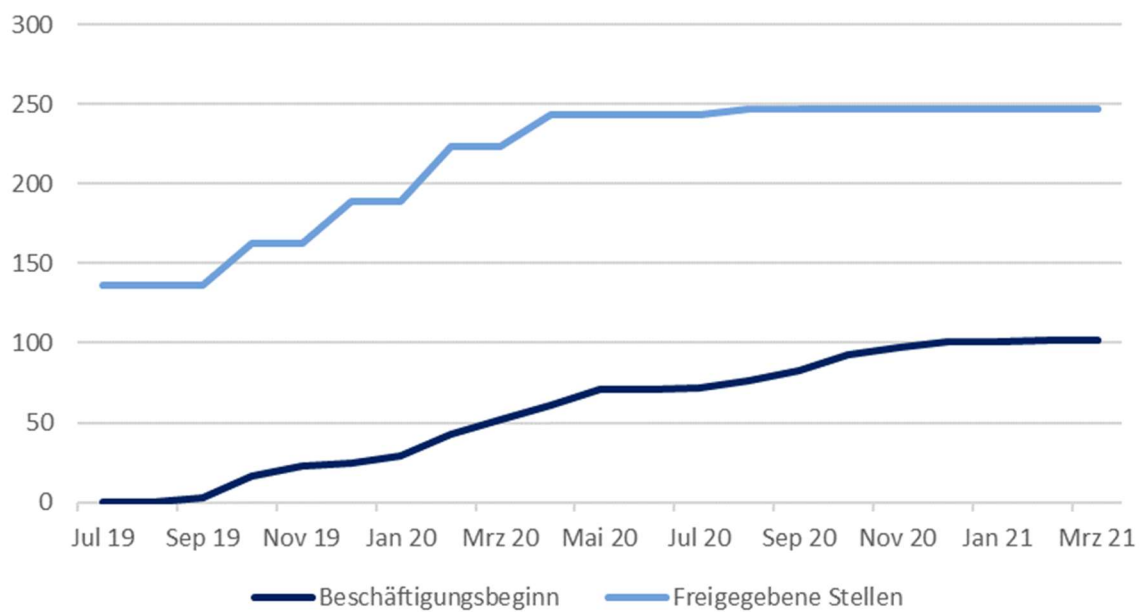
Dies zeigt sich auch bei einer Betrachtung der Besetzungsquoten, also des Anteils der SGE-Stellen mit begonnener Arbeitsaufnahme an allen freigegebenen SGE-Stellen nach Art der Arbeitgebenden (vgl. Abbildung 11). Es wird deutlich, dass freie Träger und Unternehmen⁴¹ nach einer Anlaufphase bis zum Jahreswechsel 2019/20 relativ rasch viele ihrer freigegebenen Stellen besetzten. Anders die Haupt- und Bezirksverwaltungen: Hier wurden erst im März 2020 die ersten Einstellungen vorgenommen. Da im April 2020 noch einmal viele Stellen freigegeben wurden, verringerte sich die Besetzungsquote in diesem Monat wieder gegenüber dem Vormonat und stieg dann sehr flach an. Die kommunalen Unternehmen reagierten gerade zu Beginn der Stellenbesetzung hingegen sehr rasch auf das neue Angebot und konnten bis April 2020 bereits ein Viertel der freigegebenen Stellen besetzen.

⁴¹ Eine Differenzierung nach Beschäftigungsträgern und Trägern sozialer Dienstleistungen war aufgrund der Datenbasis des Stellenbesetzungsverfahrens nicht möglich. Die Differenzierung wurde erst zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen.

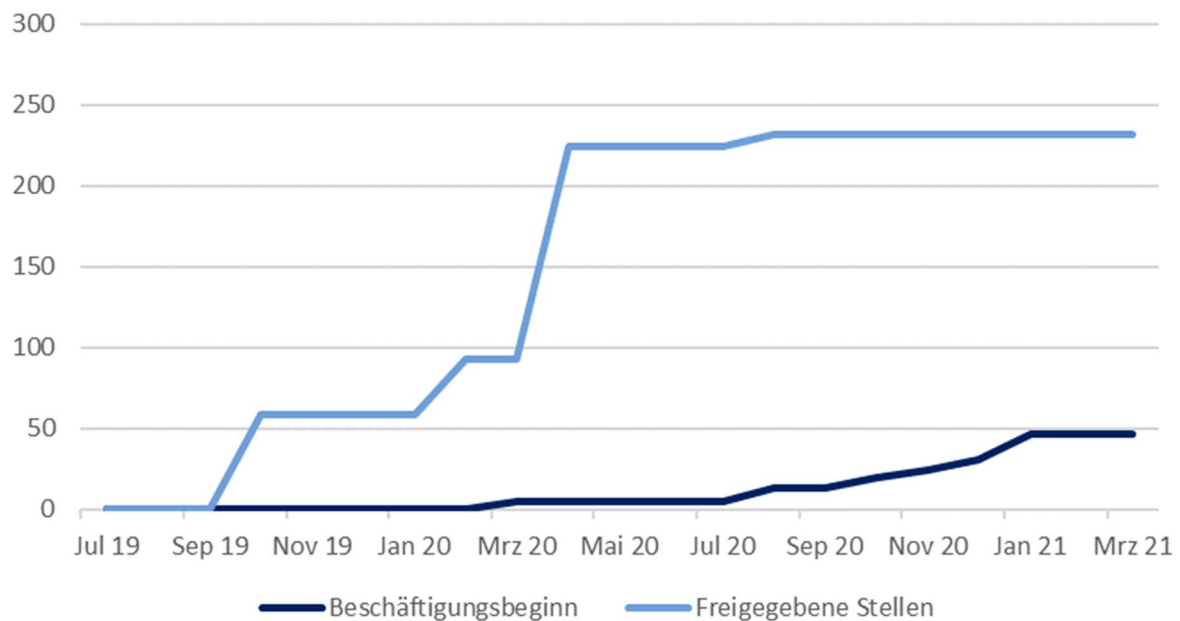
Abbildung 11: Besetzungsquote nach Art der Arbeitgebenden

Quelle: SGE-Monitoring, Datenstand 27.05.2021, und Stellenbesetzungsmonitoring der SenIAS, Datenstand 19.10.2020.

Die unterschiedlichen Verläufe der Stellenbesetzung hängen auch, aber nicht nur, mit der unterschiedlich raschen Freigabe der Stellen zusammen. Abbildung 12 zeigt, in welchem Umfang Stellen der unterschiedlichen Arten von Arbeitgebenden freigegeben und anschließend besetzt wurden. Wie in Kapitel 4.1 beschrieben, zeigt sich hier die Bearbeitung in der Reihenfolge der Anträge: die von den Haupt- und Bezirksverwaltungen beantragten Stellen wurden tendenziell später freigegeben als die von kommunalen Unternehmen und von freien Trägern beantragten Stellen, weil sie später eingingen. Nach den ersten Freigaben im Oktober 2019 dauerte es bis zum Beschäftigungsbeginn der bzw. des ersten SGE-Beschäftigten bei einer Haupt- oder Bezirksverwaltung fünf Monate, nämlich bis März 2020. Bei freien Trägern oder kommunalen Unternehmen konnten die ersten freigegebenen Stellen innerhalb von zwei bis drei Monaten besetzt werden. Der länger andauernde Prozess der Stellenbesetzung bei den Haupt- und Bezirksverwaltungen hängt möglicherweise u. a. mit den oben beschriebenen umfangreichen Bewerbungsprozessen in diesen Institutionen zusammen. Im weiteren Verlauf der Stellenbesetzung könnte auch die Corona-Pandemie und die damit verbundenen Einschränkungen eine Rolle gespielt haben. In den Fallstudien sollen die Hintergründe für die Unterschiede zwischen den Arten von Arbeitgebenden in Hinblick sowohl auf den Verlauf des Besetzungsprozesses als auch auf die erreichten Besetzungsquoten genauer untersucht werden.

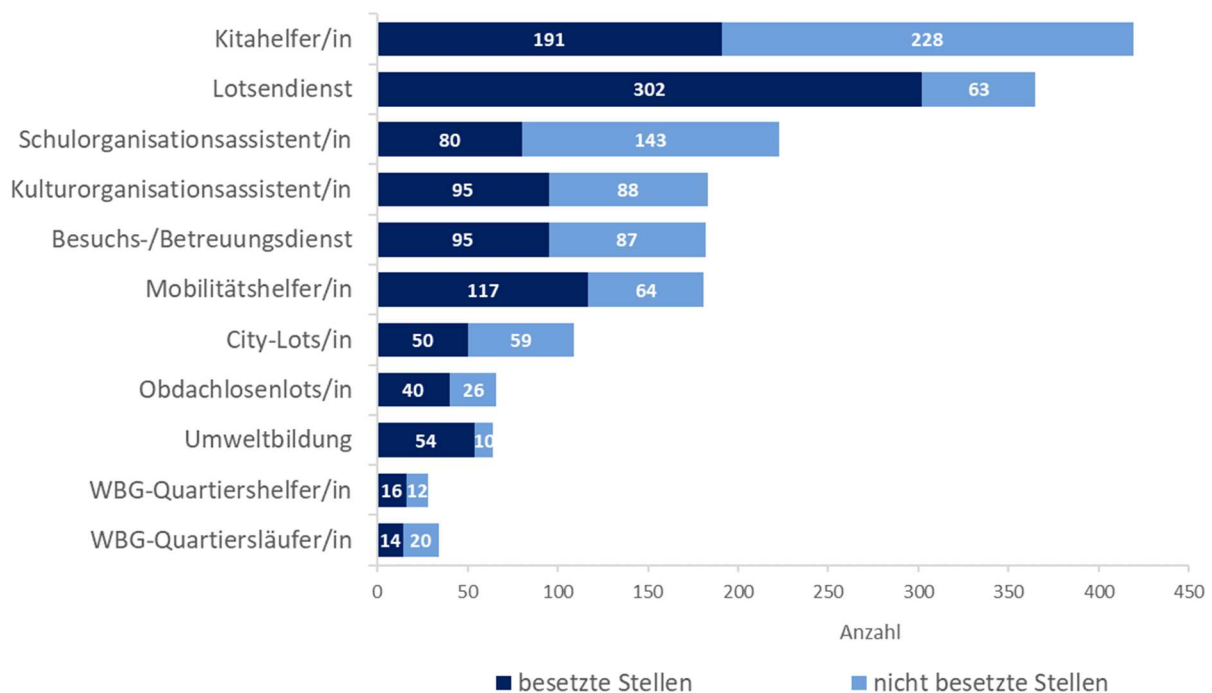
Abbildung 12: Verlauf von Freigabe und Besetzung der SGE-Stellen**a) Freie Träger bzw. Unternehmen****b) Kommunale Unternehmen**

c) Haupt- und Bezirksverwaltungen



Quelle: SGE-Monitoring, Datenstand 27.05.2021, und Stellenbesetzungsmonitoring der SenIAS, Datenstand 19.10.2020.

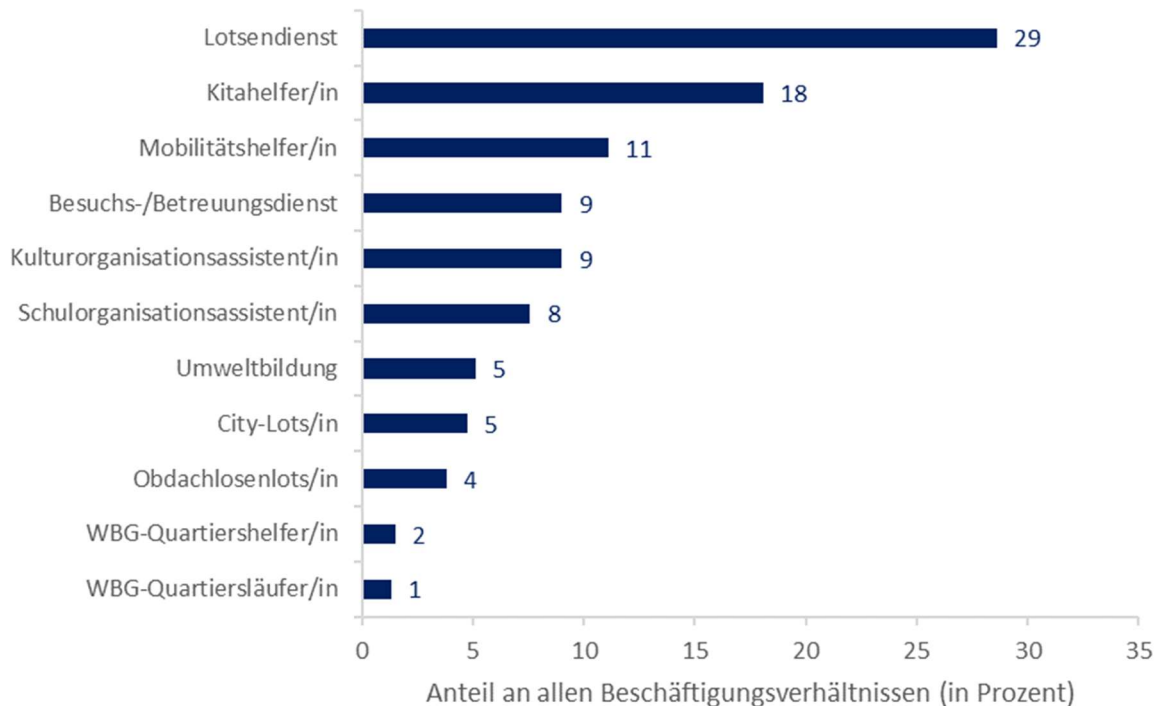
Am Ende des Stellenbesetzungsverfahrens lag die Besetzungsquote bei den freien Trägern bei 66 %, bei den kommunalen Unternehmen bei 41 % und bei den Haupt- und Bezirksverwaltungen bei 20%. Die Besetzungsquoten unterscheiden sich auch zwischen den Einsatzfeldern deutlich: So konnten in den Bereichen Umweltbildung und Lotsendienste mehr als 80 % der freigegebenen Stellen besetzt werden, im Einsatzfeld Schulorganisationsassistent/in hingegen nur 36 % (vgl. Abbildung 13). Inwieweit dies mit der Attraktivität der angebotenen Einsatzfelder zu tun hat, inwieweit mit der Art von Arbeitgebenden, die vornehmlich Stellen in den jeweiligen Einsatzfeldern angeboten haben und den damit verbundenen Stellenbesetzungsverfahren, bzw. inwieweit dafür andere Gründe relevant sind, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht sagen.

Abbildung 13: Besetzung nach Einsatzfeld

Quelle: SGE-Monitoring, Datenstand 27.05.2021, und Stellenbesetzungsmonitoring der SenIAS, Datenstand 19.10.2020.

Im Ergebnis sind die meisten SGE-Beschäftigten im Einsatzfeld der Lotsendienste (29 %) tätig (vgl. Abbildung 14). Hier geht es um Hilfen zur gesellschaftlichen Teilhabe und unterstützende Tätigkeiten bei der „Beratung, der Organisation und Begleitung von Maßnahmen z.B. in den Themenfeldern Verwaltung, Gesundheit und Pflege, Bildung und Erziehung, Arbeit und Wohnraum, Finanzen, Kultur, Partizipation, gesellschaftliche Strukturen, Vielfalt und Interkulturalität“.⁴² An zweiter Stelle im Anteil an den besetzten Stellen folgen die Kitahelferinnen und -helfer (18 %). Mobilitätshelferinnen und -helfer sind als Begleitsdienste zur Stärkung sozialer Kontakte im Einsatz. Sie helfen mobilitätseingeschränkten, älteren oder obdachlosen Menschen zu Ämtern, Ärzten oder Behördenterminen. Sie sind auch als Bus- und Bahnbegleiterinnen und -begleiter oder Bahnhofsbetreuerinnen und -betreuer im ÖPNV tätig. Ihr Anteil an allen besetzten Stellen beträgt 11 %.

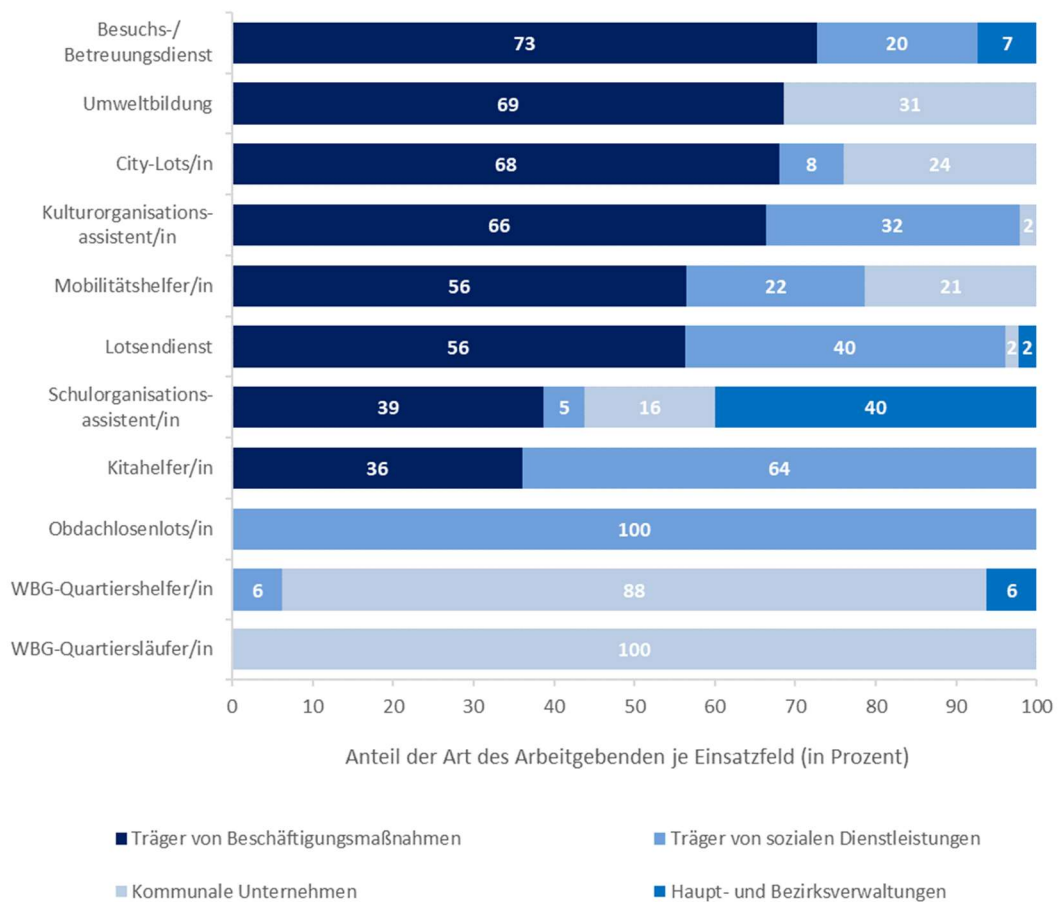
⁴² Senatskanzlei von Berlin, 2019: Mögliche Einsatzfelder (Cluster) für das Solidarische Grundeinkommen.

Abbildung 14: Verteilung der SGE-Beschäftigten auf die Einsatzfelder

Quelle: SGE-Monitoring, Datenstand 27.05.2021.

Abbildung 15 verdeutlicht, wie hoch die Stellenanteile der unterschiedlichen SGE-Arbeitgebenden in den jeweiligen Einsatzfeldern sind. Beschäftigungsträger haben in sechs Einsatzfeldern jeweils die Mehrheit der Stellen besetzt. Mit 73 % ist ihr Stellenanteil im Feld der Besuchs- und Betreuungsdienste am höchsten. Die Bezirke bieten in diesem Feld nur sieben Prozent der Stellen an; 20 % der Stellen wurden von Trägern sozialer Dienstleistungen besetzt.

In der Umweltbildung beträgt der Stellenanteil der Beschäftigungsträger 69 %, im City-Lotsendienst sind 68 % der Stellen bei Beschäftigungsträgern angesiedelt. Auch in der Kulturassistenten konnten sie die Mehrheit der Stellen besetzen, ebenso wie in der Mobilitätshilfe und in den Lotsendiensten. Die Haupt- und Bezirksverwaltungen konnten dagegen einen hohen Anteil an Stellen für Schulorganisationsassistentinnen und -assistenten besetzen. In der Kitaassistenten sind Träger sozialer Dienstleistungen mit einem hohen Stellenanteil vertreten. Die Obdachlosenhilfe wird vollständig von Trägern sozialer Dienstleistungen bearbeitet, während die Helferinnen und Helfer für Quartiersdienste fast vollständig von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften beschäftigt werden.

Abbildung 15: Einsatzfelder und ihre Besetzung nach SGE-Arbeitgebenden

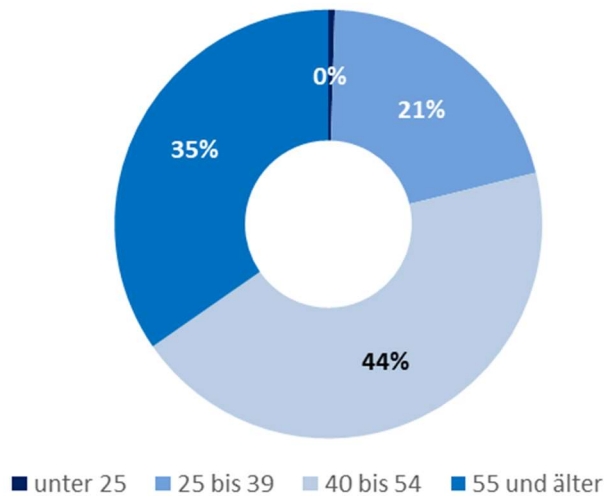
Quelle: SGE-Monitoring, Datenstand 27.05.2021.

4.3 Charakteristika der SGE-Beschäftigten

Bis Ende 2020 nahmen insgesamt 1.054 Personen eine SGE-geförderte Beschäftigung auf. Dass mehr Personen über das SGE beschäftigt wurden als Förderfälle in der Verwaltungsvorschrift vorgesehen, hängt mit Vertragslösungen und den in der Verwaltungsvorschrift vorgesehenen anschließenden Nachbesetzungen von SGE-Stellen während des Stellenbesetzungsphase zusammen.

Mit einem Anteil von 54 % wurden etwas mehr Männer im Rahmen des SGE gefördert als Frauen (46 %). Drei Personen gaben eine nichtbinäre Geschlechtsidentität an.⁴³ Das Durchschnittsalter lag bei 48,8 Jahren, mit einem deutlichen Schwerpunkt bei Personen ab 40 Jahren, die mehr als drei Viertel aller SGE-Beschäftigten ausmachten.

⁴³ Aufgrund der geringen Fallzahl sind im Weiteren keine differenzierten Auswertungen im Zusammenhang mit der Geschlechtsoption divers möglich.

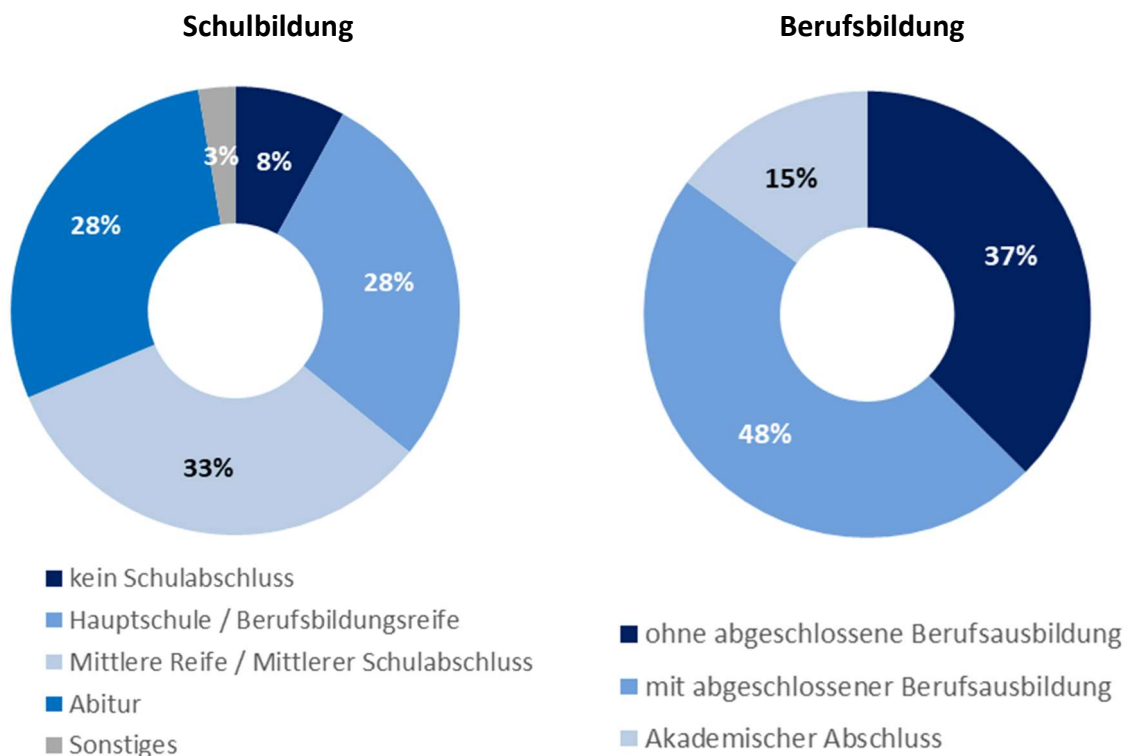
Abbildung 16: Altersverteilung der SGE-Beschäftigten

Quelle: SGE-Monitoring, Datenstand 27.05.2021.

Knapp 17 % der SGE-Beschäftigten waren alleinerziehend, wobei erwartungsgemäß der Anteil unter Frauen mit 31 % deutlich größer war als der unter Männern (5 %). 7 % der SGE-Beschäftigten wiesen eine Behinderung auf; mehr als die Hälfte von diesen (60 %) war mindestens 55 Jahre alt.

Ein Drittel der SGE-Beschäftigten hatte einen Migrationshintergrund, wiederum knapp ein Viertel von diesen (also knapp 8 % aller SGE-Beschäftigten) hatte eine Fluchtgeschichte. Dabei finden sich unter den SGE-Beschäftigten mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich viele Frauen: 59 % der SGE-Beschäftigten mit Migrationshintergrund und 54 % der Beschäftigten mit Fluchtgeschichte waren weiblich (gegenüber einem Frauenanteil an allen SGE-Beschäftigten von 46 %, s. o.). Auch waren SGE-Beschäftigte mit Migrationshintergrund tendenziell jünger: Ihr Durchschnittsalter lag bei 46,6 Jahren, nur 22 % von ihnen waren älter als 54 Jahre. Noch deutlicher wird diese Tendenz bei den Personen mit Fluchthintergrund: Sie sind im Mittel 43,8 Jahre alt, und nur 15 % sind 55 Jahre oder älter.

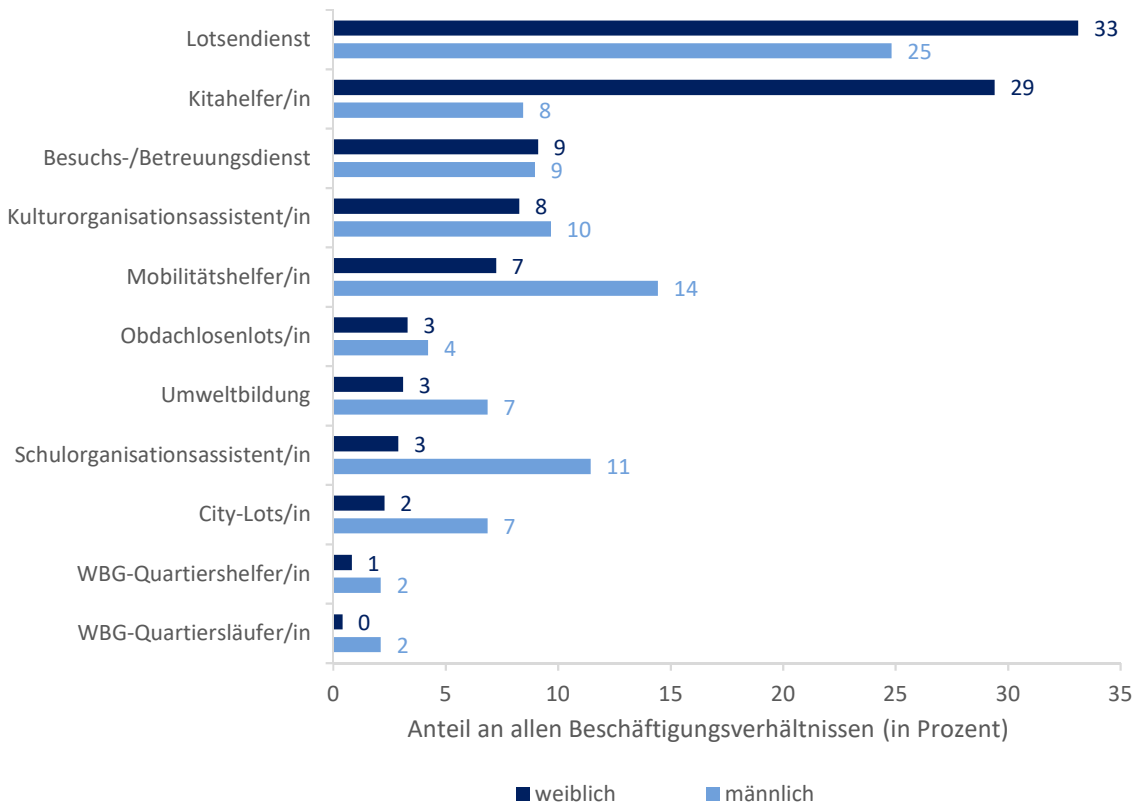
Die Mehrheit der SGE-Beschäftigten verfügte über einen Schulabschluss: Gut ein Viertel hatte die Hauptschule abgeschlossen bzw. die Berufsbildungsreife erreicht, knapp ein Drittel die Mittlere Reife bzw. den Mittleren Schulabschluss. Ein weiteres gutes Viertel hatte ein Abitur. Nur 8 % der SGE-Beschäftigten hatten keinen Schulabschluss. Allerdings hatte mehr als ein Drittel aller SGE-Beschäftigten (37 %) keine Berufsausbildung abgeschlossen. Dies gilt v. a. für jüngere SGE-Beschäftigte: Bei den Unter-40-Jährigen lag der entsprechende Anteil bei 46 %. Knapp 15 % aller SGE-Beschäftigten verfügten über einen akademischen Abschluss. Unter den weiblichen SGE-Beschäftigten lag dieser Anteil mit knapp 18 % noch etwas höher.

Abbildung 17: Schul- und Berufsbildung der SGE-Beschäftigten

Quelle: SGE-Monitoring, Datenstand 27.05.2021.

Die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten (93 %) hatte Leistungen nach dem SGB II bezogen. Knapp 12 % der SGE-Beschäftigten erhielten auch nach Aufnahme der geförderten Tätigkeit ergänzende Leistungen nach dem SGB II. Alleinerziehende waren hier stärker betroffen: 19 % von ihnen erhielten aufstockende Leistungen. Da insbesondere weibliche SGE-Beschäftigte alleinerziehend sind (s. o.), lag der Anteil der Aufstockenden unter den Frauen mit 16 % doppelt so hoch wie unter den Männern (8 %).

Die am stärksten besetzten Einsatzfelder des SGE sind die Lotsendienste (29 % aller Beschäftigten) sowie die Kitahelferinnen und Kitahelfer (18 %; vgl. Abbildung 14 in Kapitel 4.2). Dabei unterscheidet sich die Zuordnung zu den einzelnen Einsatzfeldern des SGE deutlich zwischen den Geschlechtern. Die SGE-Beschäftigung von Frauen konzentriert sich auf die Lotsendienste und die Kitahelferinnen. Fast zwei Drittel aller weiblichen SGE-Beschäftigten finden sich in diesen beiden Einsatzfeldern. Bei den Männern besteht eine größere Streuung der Einsatzfelder: Im am stärksten besetzten Einsatzfeld (Lotsendienst) sind 25 % der männlichen SGE-Beschäftigten tätig, im nächstgrößeren (Mobilitätshelferin bzw. -helfer) 14 %. Daneben finden sich relevante Anteile der männlichen Beschäftigten in den Feldern Schulorganisationsassistentin bzw. -assistent und Kulturorganisationsassistentin bzw. -assistent, Besuchs-/Betreuungsdienst, Kitahelferin bzw. -helfer, Umweltbildung und Citylotsin bzw. -lotse (vgl. Abbildung 18).

Abbildung 18: Einsatzfelder nach Geschlecht

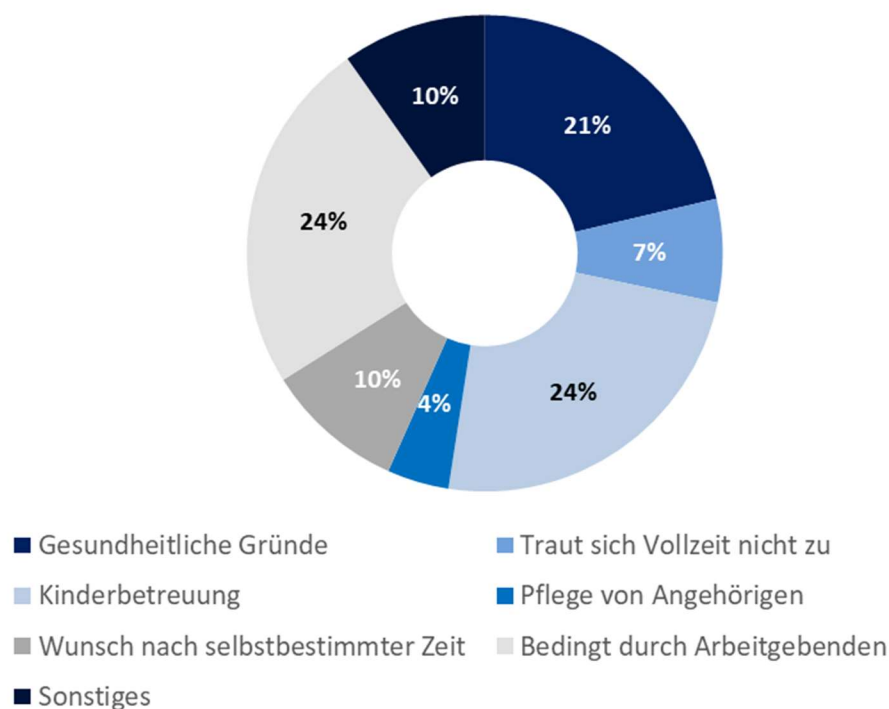
Quelle: SGE-Monitoring, Datenstand 27.05.2021.

Die Verbindung von Einsatzfeldern mit bestimmten Arbeitgebertypen (vgl. Kapitel 4.2) führt dazu, dass die geschlechtsspezifische Verteilung auf die Einsatzfelder auch eine geschlechtsspezifische Verteilung auf Arbeitgebertypen nach sich zieht. So arbeiten 57 % der männlichen, aber nur 44 % der weiblichen SGE-Beschäftigten bei Beschäftigungsträgern. Frauen sind demgegenüber bei den Trägern sozialer Dienstleistungen überproportional vertreten: 51 % der weiblichen SGE-Beschäftigten arbeiten bei einem solchen Träger, gegenüber 35 % bezogen auf alle SGE-Beschäftigten. Zwei Drittel aller SGE-Stellen bei Trägern sozialer Dienstleistungen sind damit mit Frauen besetzt. Auf den SGE-Stellen bei den kommunalen Unternehmen und bei den Haupt- und Bezirksverwaltungen wiederum arbeiten deutlich mehr Männer: 83 % der Stellen bei diesen Arbeitgebertypen sind durch männliche Beschäftigte besetzt. Diese geschlechtsspezifische Verteilung auf die Arbeitgebertypen kann im weiteren Verlauf der Beschäftigung, wenn es um den Übergang in interne Arbeitsmärkte geht, von Bedeutung sein.

60 % der SGE-Beschäftigten arbeiten in Vollzeit, 40 % in Teilzeit. Dabei ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigten unter den weiblichen Beschäftigten mit 50 % höher, unter den männlichen Beschäftigten mit 31 % niedriger. Die Beschäftigtenbefragung zeigt, dass eine Teilzeitbeschäftigung in der Regel mit einem Stundenumfang von 26 bis 30 Wochenstunden ausgeübt wird: 76 % der SGE-Beschäftigten, die in Teilzeit arbeiten, wählten diesen Stundenumfang.

Eine Teilzeitbeschäftigung wurde häufig aufgrund der persönlichen Disposition gewählt, d. h. weil die Beschäftigten sich aus gesundheitlichen oder anderen Gründen nicht in der Lage sahen, mit voller Stundenzahl zu arbeiten. 28 % der Teilzeitbeschäftigten nannten in der Befragung der SGE-Beschäftigten diese Gründe. Ein ähnlich hoher Anteil arbeitete wegen Care-Arbeit (Kinderbetreuung oder Pflege) mit reduzierter Stundenzahl. Jede bzw. jeder vierte Teilzeitbeschäftigte gab an, dass die Initiative für die Reduzierung der Stundenzahl vom arbeitgebenden Unternehmen ausging bzw. dass die Stelle nur mit einem Stundenumfang von weniger als 35 Wochenstunden angeboten wurde.

Abbildung 19: Gründe für Teilzeitbeschäftigung



Quelle: Befragung der SGE-Beschäftigten; Teilgesamtheit: nur Personen mit Teilzeitbeschäftigung und laufender SGE-Beschäftigung (N=286).

4.4 Erste Ergebnisse des SGE

86 Personen waren bis zum 27.05.2020 bereits wieder aus der geförderten Beschäftigung ausgeschieden, das entspricht 8 % der Beschäftigten. 71 % von ihnen verließen das SGE auf Initiative der Arbeitgebenden, 29 % auf eigene Initiative. Mehr als die Hälfte der ehemaligen SGE-Beschäftigten (56 %) war nach Beendigung der geförderten Beschäftigung erwerbslos. 12 Personen (15 %) verließen das SGE-geförderte Beschäftigungsverhältnis, weil sie in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder eine Ausbildung übertreten konnten. Die Hälfte von ihnen ging dabei in interne Arbeitsmärkte der SGE-Arbeitgebenden über.

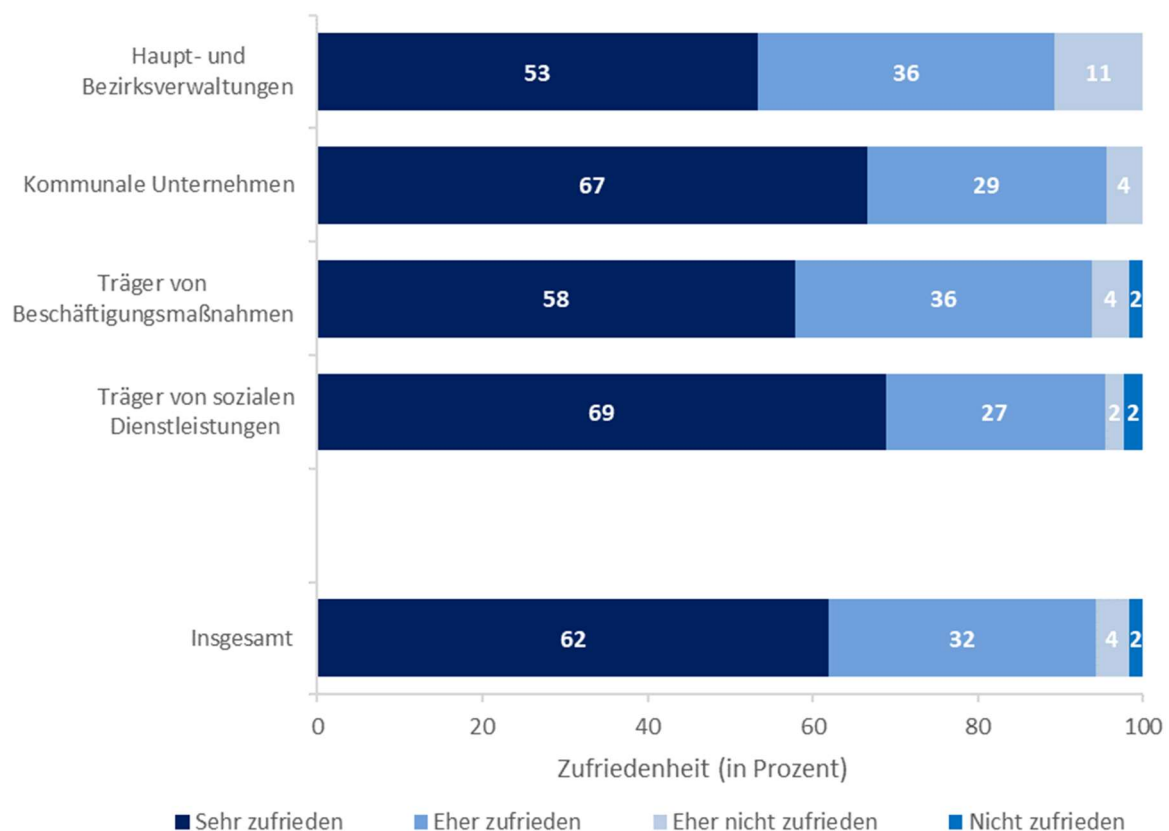
Die ehemaligen SGE-Beschäftigten unterscheiden sich in ihren sozio-demografischen Merkmalen nicht wesentlich von der Gesamtheit aller SGE-Beschäftigten: Frauen hatten die SGE-Beschäftigung ebenso wieder verlassen wie Männer, jüngere Beschäftigte ebenso wie ältere.

Jüngere Beschäftigte hatten bis Ende Mai 2021 die SGE-Beschäftigung etwas häufiger wieder verlassen als ältere Beschäftigte. So waren bereits 11 % der Unter-40-jährigen aus dem SGE ausgeschieden und nur 7 % der Personen über 54 Jahre. Auch waren unter den Beschäftigten mit Hauptschulabschluss bzw. Berufsbildungsreife 11 % aus der geförderten Beschäftigung ausgeschieden. Damit war diese Gruppe leicht überrepräsentiert. Demgegenüber hatten unter den Personen mit akademischem Abschluss bis zu diesem Zeitpunkt nur 6 % das SGE verlassen.

Die Mehrzahl der wieder beendeten geförderten Beschäftigungsverhältnisse fanden sich in den Einsatzfeldern Kitahelferin bzw. -helfer und Lotsendienste. Dies hängt damit zusammen, dass dies die am stärksten besetzten Einsatzfelder sind. Bezogen auf alle geförderten Stellen eines Einsatzfeldes wurden die meisten Beschäftigungsverhältnisse im Bereich WBG-Quartiershelferin bzw. -helfer und Quartiersläuferin bzw. -läufer beendet (23 %) sowie unter den der Obdachlosenlotsinnen und -lotsen (18 %). Bei den Beschäftigungsträgern schieden bislang nur 5 % der SGE-Beschäftigten aus, bei kommunalen Unternehmen hingegen 18 %. Allerdings trat fast die Hälfte der ehemals bei einem kommunalen Unternehmen tätigen SGE-Beschäftigten in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder eine Ausbildung über. Damit waren zwei Drittel aller Personen, die bislang aus dem SGE in eine reguläre, sozialversicherungspflichtige Tätigkeit übergehen konnten, zuvor bei einem kommunalen Unternehmen beschäftigt gewesen.

Die Personen, die im Mai 2021⁴⁴ noch auf der SGE-Stelle tätig waren, bewerteten ihre Tätigkeit alles in allem sehr positiv: 62 % gaben an, dass sie sehr zufrieden mit ihrer Arbeit sind, weitere 32 % zeigten sich eher zufrieden. Nur 2 % waren nicht zufrieden mit der SGE-Beschäftigung. Dabei bewerteten Personen, die bei kommunalen Unternehmen oder Trägern von sozialen Dienstleistungen tätig waren, ihre Arbeit im Mittel positiver als Personen, die bei Haupt- bzw. Bezirksverwaltungen arbeiteten (vgl. Abbildung 20).

⁴⁴ Im Mai 2021 fand die Befragung der SGE-Beschäftigten statt, bei der diese Information erhoben wurde.

Abbildung 20: Bewertung der SGE-Beschäftigung

Quelle: Befragung der SGE-Beschäftigten; Teilgesamtheit: nur Personen mit laufender SGE-Beschäftigung (N=647).

Das Gros der SGE-Beschäftigten plant gegenwärtig keinen Wechsel der Arbeitsstelle: 56 % von ihnen gaben an, dass sie in den nächsten Jahren weiterhin auf der Stelle arbeiten wollen, die sie gerade haben. 9 % sehen ihre berufliche Zukunft in einer anderen Beschäftigung, entweder beim gleichen (5 %) oder bei einem anderen Arbeitgebenden (4 %). 21 % möchten sich weiterbilden oder eine Ausbildung bzw. ein Studium aufnehmen. Unter den jüngeren SGE-Beschäftigten ist dieser Wunsch deutlich verbreiteter: 39 % der Unter-40-Jährigen gaben an, sich in den nächsten Jahren weiter qualifizieren zu wollen. 10 % der SGE-Beschäftigten möchten mit ihrer aktuellen Stelle die Zeit bis zum Renteneintritt überbrücken. Dies trifft insbesondere auf ältere Beschäftigte zu: Unter den Über-54-Jährigen sind es 22 %, die dies als berufliche Perspektive angeben. Doch auch unter den 40- bis 54-Jährigen sagen 3 %, dass sie gegenwärtig keine weiteren beruflichen Pläne bis zur Rente haben. Berücksichtigt werden sollte an dieser Stelle, dass die Befragten - je nach individuellem Einstieg - zum Zeitpunkt der Erhebung zwischen fünf und 21 Monaten im SGE beschäftigt waren. Der große Wunsch nach Kontinuität im SGE kann angesichts der im Verhältnis zur gesamten Laufzeit kurzen Förderdauer des SGE und im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie als Wunsch der SGE-Beschäftigten gelesen werden, bei ihrer SGE-Beschäftigung auch in einer Normalität anzukommen. Ob sich dieser

Wunsch im Laufe der weiteren Förderung abschwächt oder nicht, werden die kommenden Befragungen zeigen, die zur Mitte und zum Ende der Evaluation des SGE geplant sind.

5. Zusammenfassung und Bewertung

Berlins Regierender Bürgermeister Michael Müller hat mit seiner Initiative für ein Solidarisches Grundeinkommen (SGE) die Debatte um mehr Teilhabe und soziale Integration neu belebt. Der Grundgedanke des SGE lautet: Nicht Arbeitslosigkeit soll finanziert werden, sondern faire Arbeit, die eine gesicherte Perspektive sowie die Möglichkeit zur sozialen Teilhabe bietet und die einen Mehrwert für die Stadtgesellschaft leistet. So wird das Solidarische Grundeinkommen unter den Bedingungen Guter Arbeit (unbefristet, voll sozialversicherungspflichtig, fair entlohnt) gewährt. Zugleich ist es mit der Erwartung an einen Solidarbeitrag in Form einer gemeinwohlorientierten Arbeit für die Stadtgesellschaft verknüpft. Es wird mit dem Versprechen auf eine dauerhafte finanzielle Unterstützung gewährt, und soll langzeitarbeitslose Menschen bei der Reintegration in das Erwerbsleben unterstützen. Es fördert die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden auch zum Zweck der Arbeitsaufnahme ohne dass sie unmittelbar gezwungen sind, sich um eine Anschlussbeschäftigung zu bemühen. So versucht das Programm, „das Beste aus beiden Welten“ zu vereinen: den „Sicherheitsgurt“ eines gesicherten Einkommens mit dem „Sprungbrett“ der Beschäftigungsförderung. Welcher der verschiedenen Gruppen der SGE-Beschäftigten dabei welcher Ansatz zu Gute kommt, wird die Evaluation im weiteren Verlauf zeigen.

Das Solidarische Grundeinkommen versteht sich als Pilotprojekt, mit dem neue Wege in der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Alternativen zur bisherigen Umsetzung des „Förderns und Forderns“ in der Arbeitsmarktpolitik gefunden werden sollen. Mit diesem Anspruch wurde ein breites Zielspektrum definiert, das von der sozialen Stabilisierung am neuen SGE-Arbeitsplatz über die Förderung der damit verbundenen sozialen Teilhabe sowie der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit bis hin zur Integration in reguläre Beschäftigung reicht. Darüber hinaus setzt sich das Programm strukturelle Ziele auf Ebene der beteiligten Unternehmen: Diese sollen zum einen für die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen aufgeschlossen werden, zum anderen die Gelegenheit erhalten zu überprüfen, ob die im Rahmen des SGE geleisteten, zusätzlichen Tätigkeiten ggf. einen so großen Mehrwert haben, dass sie dauerhaft in das reguläre Angebotsportfolio integriert werden können. Schließlich werden vom Programm auch strukturwirksame Verbesserungen für die Stadtgesellschaft erwartet, denn es sollen Dienstleistungen etabliert werden, für die es (gegenwärtig) kein marktförmiges Angebot, aber eine gesellschaftliche Nachfrage gibt.

Es zählt zu den Aufgaben der Evaluierung, die Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren bzw. die Hindernisse für die Realisierung der Ziele herauszuarbeiten und damit auch Antworten auf die Frage zu entwickeln, ob und inwieweit das SGE alle genannten Potenziale entfalten kann. Die Vielfalt der Ziele und ihre z. T. gegensätzlichen Richtungen müssen sich nicht zwangsläufig blockieren. Wichtig erscheint aber die Reflexion der verschiedenen Dimensionen des SGE:

- die arbeitsmarktpolitische Dimension, in der die SGE-Beschäftigung als Übergang in reguläre Arbeit dienen soll und die Personen qualifiziert und weitergebildet werden, um Erwerbsperspektiven jenseits der geförderten Beschäftigung zu verwirklichen,
- die sozialpolitische Dimension, in der soziale Stabilisierung und Teilhabe im Vordergrund stehen und die Beschäftigung als „Ersatzarbeitsmarkt“ verstanden werden kann für Personen, die sonst ohne Erwerbsalternative bleiben würden, und
- die strukturwirksame Dimension, die auf eine Anpassung des Angebotsportfolios in den Unternehmen und auf eine Öffnung von Rekrutierungsstrategien ausgerichtet ist.

Die beiden erstgenannten Programmdimensionen, die sich auf die SGE-Beschäftigten beziehen, richten sich für gewöhnlich an unterschiedliche Zielgruppen und umfassen jeweils spezifische Förderinstrumente. Im SGE sollen diese unterschiedlichen Dimensionen zusammengeführt werden. Die Programmphilosophie folgt einem „Sowohl als auch“: Sie gewährt sowohl ein langfristig gesichertes Grundeinkommen, als auch die Möglichkeit und den Anspruch zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung – auch als Ergebnis von beschäftigungsbegleitender Qualifizierung und Weiterbildung sowie des Coachings. Die Zielgruppe des Programms schließt sowohl arbeitsmarktnähere als auch arbeitsmarktfernere Personengruppen ein. Inwieweit sich für die unterschiedlichen Zielgruppen durch das SGE auch eine adäquate Förderung realisieren lässt, muss sich im Programmverlauf noch erweisen. Für Personen mit stark beeinträchtigter Beschäftigungsfähigkeit kann eine Eingewöhnung in Arbeit auch in Tätigkeiten gelingen, die am Arbeitsmarkt nicht nachgefragt werden. Für arbeitsmarktnahe Personen können solche Tätigkeiten dagegen kontraproduktiv sein, weil sie ihre Eingliederungschancen in eine ungeforderte Beschäftigung mindern.

40 % der SGE-Beschäftigten waren seit ein bis zwei Jahren arbeitslos, also am Anfang einer Langzeitarbeitslosigkeit. Gut die Hälfte der SGE-Beschäftigten ist vor Beschäftigungsbeginn bereits länger als zwei Jahre arbeitslos gewesen. Darüber hinaus gab es Einzelfallentscheidungen entsprechend der Verwaltungsvorschrift, mit denen z. B. Menschen ohne festen Wohnsitz ins Programm aufgenommen wurden. Welche Optionen das SGE ihnen und den anderen SGE-Beschäftigten bieten kann, wird in den weiteren Schritten der Evaluierung und im weiteren Verlauf des Programms zu untersuchen sein.

Eine sich bereits heute abzeichnende Herausforderung besteht darin, dass die Hälfte der SGE-Beschäftigten auf Stellen bei Beschäftigungsträgern arbeitet, die nur in den wenigsten Fällen über interne Arbeitsmärkte für einen Wechsel in eine reguläre Beschäftigung verfügen. Ob Personen bei diesen Arbeitgebenden dennoch den Übergang in eine reguläre Beschäftigung bei anderen Unternehmen oder Organisationen schaffen, hängt stark davon ab, welche ergänzende Unterstützung sie erhalten, etwa in Form von Qualifizierungen bzw. inwieweit es gelingt, sie (etwa im SGE-Coaching) für die Arbeitsuche zu aktivieren. Dagegen sind die Chancen der SGE-Beschäftigten bei kommunalen Unternehmen, bei den Bezirks- und Hauptverwaltungen und bei Trägern sozialer Dienstleistungen auf einen Wechsel in eine ungeforderte Beschäftigung beim aktuellen Arbeitgebenden deutlich besser. Sie können das Programm als

„Probezeit“ nutzen, sich qualifizieren und – sofern Bewerberinnen und Bewerber zu den Stellenprofilen passen – von ihren SGE-Arbeitgebenden in reguläre Beschäftigung auf ihren internen Arbeitsmärkten übernommen werden.

Die realisierte Struktur der SGE-Arbeitgebenden, mit einem hohen Anteil von Beschäftigungsträgern, stellt auch eine Herausforderung in Bezug auf die strukturwirksame Zieldimension des SGE dar: Eine Verstetigung von Tätigkeiten mit gesellschaftlichem Mehrwert oder von erfolgreichen Rekrutierungsstrategien für Langzeitarbeitslose ist innerhalb dieser Institutionen nur eingeschränkt möglich. Stattdessen wird es ggf. erforderlich sein, andere Wege zu finden, um mögliche positive Erfahrungen aus dem SGE in die Breite der Berliner Unternehmen zu tragen.

Die ersten Analysen der Programmumsetzung haben somit eine Reihe von Fragen aufgeworfen.

- Welche Unterstützungsbedarfe haben die SGE-Beschäftigten (soziale Teilhabe, Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Begleitung der Arbeitsmarktintegration) und inwieweit bedient das Modellprojekt diese?
- Welche Anreize bestehen im SGE sowohl für Beschäftigte als auch für Arbeitgebende, ihre gegenwärtige Situation zu verändern? Sollten diese Anreize im Sinne der Programmziele justiert werden?
- Welche Chancen und Risiken in Bezug auf die Programmziele, insbesondere auf die dauerhafte Integration in Beschäftigung, liegen in den unterschiedlichen Einsatzfeldern und den unterschiedlichen Arten von Arbeitgebenden? Welche Schlüsse können daraus für die Gestaltung zukünftiger Programme gezogen werden?
- Welche strukturwirksamen Effekte zeigen sich auf Ebene der beteiligten Unternehmen und auf Ebene der Stadtgesellschaft?

Um diese Fragen zu beantworten, bedarf es qualitativer Einblicke in die Strukturen der Einsatzfelder, der SGE-Arbeitgebenden und in die konkreten Tätigkeiten, die SGE-Beschäftigte ausführen. In den kommenden Fallstudien kann darauf vertieft eingegangen werden.

Die Evaluation hat weiterhin die Aufgabe, im weiteren Verlauf des Programms zu analysieren, welche Wirkungen neben anderem die lange Laufzeit und die Weiterbeschäftigungsgarantie zusammen mit dem begleitenden Coaching und den Qualifizierungen entfalten. Neben der Ausgestaltung des Programms selbst spielen auch Faktoren eine Rolle, die neben den SGE-Beschäftigten von den SGE-Arbeitgebenden gestaltet werden. Auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Arbeitsmarkt werden weiter beobachtet.

Literaturverzeichnis

- Bach, S., Schupp, J. (2018): Solidarisches Grundeinkommen: alternatives Instrument für mehr Teilhabe. DIW aktuell Nr. 8, Februar 2018, S. 4.
- Bartelheimer P. (2005) Teilhabe, Gefährdung, Ausgrenzung. In: Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Institut für sozialwissenschaftliche Forschung (ISF), Internationales Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES) (eds) Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Bauer, F., Bendzulla, C., Fertig, M., Fuchs, P. (2016): Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen, IAB-Forschungsbericht 201607, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg
- Bauer, F., Bennett, J. u.a. (2021): Evaluation des Teilhabechancengesetzes: Erste Antworten, aber noch viele offene Fragen, in: IAB-Forum, online verfügbar unter: <https://www.iab-forum.de/evaluation-des-teilhabechancengesetzes-erste-antworten-aber-noch-viele-offene-fragen/>
- Bauer, F., Dietz, M. u. a. (2019): Evaluation der Förderinstrumente für Langzeitarbeitslose, (§ 16 e & § 16 i SGB II), Zusammenfassung des IAB-Untersuchungskonzeptes, online verfügbar unter: http://doku.iab.de/projekte/Evaluation_der_Regelinstrumente_nach_%C2%A716e_und_%C2%A716i_SGB_II.pdf
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015): Evaluation der Modellprojekte "Bürgerarbeit": Kurzfassung des Endberichts. BMAS Forschungsbericht 458, Tübingen, November 2015;
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021): Evaluation des ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“. Endbericht, BMAS Forschungsbericht 576, Berlin; Köln; Tübingen, März 2021.
- Caliendo, M.; Hujer, R.; Thomsen, S. (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 37, Heft 3, S. 211–237
- Caliendo, M.; Hujer, R.; Thomsen, S. (2005): Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany. ZEW Discussion Paper 05-21.
- Der Regierende Bürgermeister von Berlin. Senatskanzlei (2019): Das Solidarische Grundeinkommen (SGE). Fair bezahlt, unbefristet, sozialversicherungspflichtig, Berlin, 2. Juli 2019.
- Europäische Kommission (2016): Bekanntmachung der Europäischen Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01).
- IAQ; ZEW; ZOOM; SOKO (2019): Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Endbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin. <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF->

[Publikationen/Forschungsberichte/fb535-soziale-teilhabe-am-arbeitsmarkt-endbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2](#)

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) Köln (2016): Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes, Passiv-Aktiv-Tausch‘ (PAT)“. Endbericht.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (2017): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Zwischenbericht, online verfügbar unter: https://www.esf.de/portal/Shared-Docs/PDFs/DE/Publikationen/fb511_evaluation_lza.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Kronauer, M., 2002: Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt a.M., New York: Campus Verlag.

Müller, M.: Wandel und Umbruch – mit Sicherheit. Berlin als Motor für ein modernes und sicheres Land: Der Regierende Bürgermeister Michael Müller über Ideen, Veränderung zu gestalten – digital und sozial, In: Tagesspiegel vom 30. Oktober 2017

Scheele, D. (2019): Artikel in der Frankfurter Rundschau vom 22.07.2019

Senatskanzlei von Berlin, 2019: Mögliche Einsatzfelder (Cluster) für das Solidarische Grundeinkommen.

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2019): Verwaltungsvorschrift des Landes Berlin zur Umsetzung des Pilotprojektes Solidarisches Grundeinkommen (SGE) in der Bekanntmachung vom 2. Juli 2019, In: ABl. Nr. 29 / 12. Juli 2019, S. 4270.

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales: <https://www.berlin.de/sen/arbeit/beschaeftigung/solidarisches-grundeinkommen/sge-hintergrundinformationen/> Zugriff am 18.06.2021.

Wolff, J. (2019): Das „Solidarische Grundeinkommen“ wäre der falsche Weg, IAB-FORUM. Das Magazin des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, 13. Juni 2019.