



FORSCHUNGSBERICHT

533

Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt

– Zwischenbericht –



Zwischenbericht | 31. März 2019

Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt

Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW) an der Universität Tübingen

Ansprechpartner: Dr. Philipp Fuchs, 0221 130 655-37
Prof. Dr. Bernhard Boockmann, 07071 9896-20

Unterauftragnehmer: SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation GmbH, Bielefeld

Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem
SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – Zwischenbericht 2019

Autorinnen und Autoren:

IAW: Bernhard Boockmann, Tobias Brändle, Günther Klee, Philipp Kugler, Natalie Laub, Khira Sippli

ISG: Philipp Fuchs, Hans Verbeek

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung	1
1.1	Stand der Evaluationsarbeiten	1
1.2	Programmverlauf und Anpassung der Förderrichtlinie	3
1.3	Zeitplan	4
1.4	Überblick über den Bericht	7
2.	Datengrundlage	8
2.1	Standardisierte Befragung der Jobcenter	8
2.2	Standardisierte Befragung der Betriebsakquisiteure und Coachs	8
2.3	Panelbefragung (CATI) der Geförderten	9
2.4	Standardisierte Befragung der beteiligten Arbeitgeber	10
2.5	Monitoring-Daten des Bundesverwaltungsamts und der Bundesagentur für Arbeit.....	11
2.6	Vertiefende Fallstudien in den teilnehmenden Jobcentern	12
3.	Zielgruppenerreichung gemäß Monitoring-Daten.....	14
4.	Umsetzung durch die Jobcenter	20
4.1	Motive der Jobcenter für die Beteiligung am LZA-Programm	20
4.2	Auswahl und organisatorische Einbettung der BAK	21
4.3	Personelle und organisatorische Einbettung des Coachings	21
4.4	Verwaltungsaufwand des LZA-Programms	23
5.	Zur Arbeit der BAK	24
5.1	Ausgangslage und Handlungsproblem der BAK.....	24
5.1.1	Ausgangslage der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen.....	24
5.1.2	Das Handlungsproblem der BAK.....	25
5.2	Organisationskonstellation der BAK und interne Kooperation.....	26
5.2.1	Kooperation BAK - Vermittlungsfachkräfte	27
5.2.2	Kooperation BAK – AG-S	29
5.3	Auswahl der Teilnehmenden und Ko-Produktion.....	30
5.4	Gewinnung von Arbeitgebern und Ko-Produktion	32
5.5	Matcherstellung und assistierte Vermittlung	34
5.5.1	Verringerung der Informationsunsicherheit durch höhere Passgenauigkeit	35
5.5.2	Begleitung zum Vorstellungsgespräch.....	35
5.5.3	Praktika bzw. Probearbeit.....	36

5.6	Nach der Aufnahme des Beschäftigungsverhältnisses	37
5.7	Zwei kontrastive Typen von BAK.....	37
5.7.1	BAK als Personaldienstleister mit Subventionen	37
5.7.2	BAK als Fürsprecher mit verbessertem Dienstleistungsversprechen	39
5.8	Fazit	40
6.	Zur Arbeit der Coachs	42
6.1	Das Handlungsproblem der Coachs	42
6.2	Organisationskonstellation der Coachs und Kooperation	42
6.2.1	Coaching durch Jobcenter-Mitarbeiter/innen	43
6.2.2	Coaching durch Mitarbeiter/innen von externen Trägern	44
6.2.3	Kooperation Coachs – BAK.....	45
6.3	Beruflicher Hintergrund der Coachs	46
6.4	Herausforderungen im Programmkontext.....	47
6.4.1	Bedeutung der Qualität der von den BAK erstellten Beschäftigungsverhältnisse	47
6.4.2	Etablierung eines Vertrauensverhältnisses im Zwangskontext	47
6.4.3	Asymmetrie in der Beziehung zwischen Coach und Coachee	49
6.4.4	Inhalte des Coachings	50
6.4.5	Förderpläne als Instrumente der Hilfeplanung.....	51
6.4.6	Coaching im betrieblichen Kontext: Arbeitgeber als Ko-Produzenten und potenzielle Dienstleistungsnehmer	52
6.5	Praktische Umsetzung des Coachings.....	53
6.6	Zwei kontrastive Typen von Coachs.....	55
6.6.1	Typ 1: Übertragung von Coaching-Praktiken auf ein neues Setting	55
6.6.2	Typ 2: Coaching als Variante sozialpädagogischer Begleitung	56
6.7	Fazit	57
7.	Struktur der Teilnehmenden und Betriebe.....	59
7.1	Zugang in die Förderung	59
7.1.1	Zugang der Teilnehmenden	59
7.2	Struktur der Teilnehmenden.....	62
7.2.1	Beschreibung der Teilnehmenden und nichtteilnehmenden Förderfähigen	63
7.2.2	Zusammenhang zwischen einzelnen Personenmerkmalen und der Teilnahme am LZA-Programm	70
7.2.3	Zwischenfazit	73

7.3	Struktur und Merkmale der Betriebe und Tätigkeiten	74
8.	Ergebnisse und Bewertung der Förderung	77
8.1	Verbleib in geförderter Beschäftigung	77
8.1.1	Verbleib in geförderter Beschäftigung	77
8.1.2	Verbleib nach Merkmalen der Beschäftigung	82
8.1.3	Multivariate Analyse des Verbleibs	86
8.2	Entlohnung in der geförderten Beschäftigung	87
8.3	Hilfebedürftigkeit und Leistungsbezug	91
8.4	Schlussfolgerungen zu Verbleib, Entlohnung und Transferbezug	92
8.5	Bewertung durch die Arbeitgeber	92
9.	Kurzfristige Wirkungen des LZA-Programms	98
9.1	Methodik der Wirkungsanalyse	98
9.1.1	Identifikation von Wirkungen	98
9.1.2	Aufbereitung der Daten	101
9.1.3	Beschreibung der Stichprobe	103
9.2	Ergebnisse der Wirkungsanalyse	105
9.3	Schlussfolgerungen aus der Wirkungsanalyse	111
10.	Soziale Teilhabe	113
10.1	Vergleich der sozialen Integration der Teilnehmenden mit anderen Bevölkerungsgruppen... ..	115
10.2	Determinanten der sozialen Teilhabe bei den Teilnehmenden	125
10.3	Dynamik der sozialen Teilhabe	128
10.4	Berücksichtigung des Abbruchs der Teilnahme	131
10.5	Qualitative Befunde zur sozialen Teilhabe aus den Fallstudien	134
10.6	Fazit zur sozialen Teilhabe	136
10.7	Anhang zu Kapitel 10: Abbildungen zur sozialen Intetraktion, getrennt nach Geschlecht	138
11.	Kosten-Nutzen-Analyse	142
11.1	Direkte Kosten des LZA-Programms	143
11.2	Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben	144
11.3	Direkte Einsparungen bei den Sozialleistungen	148
11.4	Direkte Mehrkosten und Einsparungen bei Maßnahmen	152
11.5	Vorläufige Bilanz der Kosten-Nutzen-Analysen	153
11.6	Ausblick auf weitere Schritte der Kosten-Nutzen-Analyse	154
12.	Zusammenfassung und Ausblick	155

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1.1:	Arbeits- und Zeitplan	5
Tabelle 2.1:	Grundgesamtheit und Rücklauf Jobcenter-Befragung	8
Tabelle 2.2:	Eckdaten der Befragungen der Betriebsakquisiteure und Coachs	8
Tabelle 2.3:	Eckdaten der Arbeitgeberbefragung	11
Tabelle 2.4:	Stichprobe vertiefende Fallstudien.....	12
Abbildung 3.1:	Programmeintritte per Monat und kumuliert	14
Abbildung 3.2:	Teilnehmende am LZA-Programm nach Alter, Geschlecht und Migrationshintergrund*	15
Abbildung 3.3:	Art der Förderung sowie geförderte Stellen nach Arbeitszeit und Arbeitsvertrag	15
Abbildung 3.4:	Eintritte von Teilnehmenden bis Dezember 2017 nach Branche der Arbeitgeber (gemäß WZ 08)	16
Abbildung 3.5:	Eintritte von Teilnehmenden seit Programmbeginn bis Oktober 2017 nach Betriebsgröße der Arbeitgeber	18
Abbildung 5.1:	Organisatorische Konstellation der BAK.....	25
Abbildung 5.2:	Zusammenarbeit BAK und Vermittlungs-Teams.....	27
Abbildung 5.3:	Aussagen der BAK zur Zusammenarbeit mit dem AG-S.....	29
Abbildung 5.4:	Ansätze der BAK in der Vermittlungsarbeit	32
Tabelle 5.1	Wege der Betriebsakquisiteure zur Arbeitgeberansprache	33
Abbildung 5.5:	Argumente der BAK gegenüber Arbeitgebern.....	33
Tabelle 5.2:	Anteil der betreuten Geförderten, die zum Vorstellungsgespräch begleitet wurden	35
Tabelle 5.3:	Anteil der vermittelten Geförderten, die vor Beginn der geförderten Beschäftigung ein Praktikum beim Arbeitgeber absolvierten	36
Tabelle 5.4:	Anteil der vermittelten Geförderten, bei denen Teile der bürokratischen Anforderungen durch BAK/Jobcenter übernommen wurden	37
Abbildung 6.1:	Systematik der Coaching-Praxis – Coaching durch Jobcenter	44
Abbildung 6.2	: Systematik der Coaching-Praxis – Coaching durch Träger.....	45
Abbildung 6.3:	Aussagen der Coachs zur Zusammenarbeit mit den BAK.....	46
Abbildung 6.4:	Berufsabschluss der Coachs.....	46
Abbildung 6.5:	Organisation des Coachings.....	53
Abbildung 7.1:	Zugang in die Förderung nach Intensiv- und Normalförderung	59
Abbildung 7.2:	Einstellungsmotive der Arbeitgeber	61
Tabelle 7.1:	Fallzahlen der deskriptiven Auswertungen.....	63
Tabelle 7.2:	Vergleich von Teilnehmenden und nichtteilnehmenden förderfähigen Frauen und Männern an der Normalförderung	64
Tabelle 7.3:	Vergleich von Teilnehmenden und nichtteilnehmenden förderfähigen Frauen und Männern an der Intensivförderung.....	67
Abbildung 7.3:	Einflussgrößen auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit für Normalförderung.....	70
Abbildung 7.4:	Einflussgrößen auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit für Intensivförderung.....	71
Tabelle 7.4:	Beteiligte Arbeitgeber nach Rechtsform.....	74
Tabelle 7.5:	Beteiligte Arbeitgeber nach Beschäftigten in Maßnahmen	75

Tabelle 7.6:	Arbeitgeber nach Betriebsgröße und Vorerfahrung mit zuvor langzeitarbeitslosen Arbeitskräften	76
Abbildung 8.1:	Verbleib in der Förderung durch das LZA-Programm	78
Abbildung 8.2:	Verbleib in der ersten Förderung nach Merkmalen der Förderung und der Person	81
Abbildung 8.3:	Verbleib in der ersten Förderung nach Merkmalen der Beschäftigung	82
Abbildung 8.4:	Verbleib in der ersten Förderung nach Qualität der Beschäftigung	83
Abbildung 8.5:	Verbleib in der ersten Förderung nach Zugang in die Beschäftigung	86
Abbildung 8.6:	Einflüsse auf den Abgang aus der Förderung (in %)	87
Abbildung 8.7:	Verteilung der Bruttostundenlöhne	89
Abbildung 8.8:	Partielle Effekte von Merkmalen auf das Tagesentgelt (in %)	90
Abbildung 8.9:	Häufigkeit paralleler Leistungs- und Förderepisoden	91
Abbildung 8.10:	Passgenauigkeit der vermittelten Teilnehmenden	93
Tabelle 8.1:	Bewertung der Teilnehmenden durch die Arbeitgeber (nach Rechtsform)	93
Abbildung 8.11:	Chancen einer Weiterbeschäftigung beim Arbeitgeber	94
Abbildung 8.12:	Gründe für eine Weiterbeschäftigung	95
Abbildung 8.13:	Gründe für eine Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses	97
Abbildung 8.14:	Bewertung des Nutzens unterschiedlicher Aspekte des LZA-Programms	97
Abbildung 9.1:	Differenz-von-Differenzen vor und nach Teilnahmeberechtigung	99
Tabelle 9.1:	Merkmale der Stichprobe	103
Tabelle 9.2:	Merkmale der Geförderten in der Stichprobe	104
Abbildung 9.2:	Verteilung der Arbeitslosigkeitsdauer der Geförderten	104
Abbildung 9.3:	Hazardrate des Übergangs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Vergleichsgruppen 2013 bis 2017 und 2008 bis 2012	106
Abbildung 9.4:	Hazardrate des Übergangs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Männer und Frauen, 2013 bis 2017 und 2008 bis 2012	107
Abbildung 9.5:	Hazardrate des Übergangs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Personen mit bzw. ohne beruflichen Abschluss, 2013 bis 2017 und 2008 bis 2012	107
Abbildung 9.6:	Differenzschätzer der Wirkung des LZA-Programms auf die Wahrscheinlichkeit, bis zum jeweiligen Zeitpunkt ein Beschäftigungsverhältnis aufgenommen zu haben	109
Tabelle 9.3:	Ergebnisse des Differenz-von-Differenzen-Schätzers für die Wirkung des LZA-Programms	109
Abbildung 9.7:	Differenzschätzer der Wirkung des LZA-Programms	110
Abbildung 10.1:	Zugehörigkeit zum gesellschaftlichen Leben	117
Abbildung 10.2:	Gesellschaftliche Stellung	118
Abbildung 10.3:	Zufriedenheit mit dem Leben insgesamt	118
Abbildung 10.4:	Zufriedenheit mit der Gesundheit	120
Abbildung 10.5:	Seelische Probleme	120
Abbildung 10.6:	Mitgliedschaften in Organisationen	121
Abbildung 10.7:	Ansprechpartner für amtliche Anträge	124
Tabelle 10.1:	Einflussfaktoren auf das Niveau der sozialen Teilhabe (Welle 1)	126
Abbildung 10.8:	Änderung der Indikatoren über die Zeit	129
Tabelle 10.2:	Veränderung der sozialen Teilhabe	130
Abbildung 10.9:	Soziale Teilhabe als Determinante des Abbruchs	132

Abbildung 10.1A:	Zugehörigkeit zum gesellschaftlichen Leben	138
Abbildung 10.2A:	Gesellschaftliche Stellung	138
Abbildung 10.3A:	Zufriedenheit mit dem Leben insgesamt	138
Abbildung 10.4A:	Zufriedenheit mit der Gesundheit	139
Abbildung 10.5A:	Seelische Probleme	139
Abbildung 10.6A:	Mitgliedschaften in Organisationen.....	140
Abbildung 10.7A:	Ansprechpartner für amtliche Anträge.....	141
Tabelle 11.1:	Mittelbindungen und Zahlungsanträge	143
Tabelle 11.2:	Höhe des Arbeitsentgelts und des entsprechenden Lohnkostenzuschusses.....	144
Tabelle 11.3:	Berechnung der zu zahlenden Steuern und Sozialabgaben	146
Tabelle 11.4:	Aufteilung der Bedarfsgemeinschaftstypen und Familienstand	146
Tabelle 11.5:	Mehreinnahmen durch Steuern und Sozialabgaben	147
Tabelle 11.6:	Mehreinnahmen durch Steuern und Sozialabgaben nach Haushalten	148
Tabelle 11.7:	Leistungsansprüche nach Bedarfsgemeinschaftstyp und Bedarfsgemeinschaftsgröße	149
Tabelle 11.8:	Einsparungen (+) und Mindereinnahmen (-) bei den Sozialleistungen	152
Tabelle 11.9:	Mehrausgaben (-) und Einsparungen (+) bei Maßnahmen	153
Tabelle 11.10:	Kosten und Nutzen für die öffentlichen Haushalte	153

1. Vorbemerkung

1.1 Stand der Evaluationsarbeiten

Das Konsortium aus ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW) an der Universität Tübingen wurde zusammen mit dem Unterauftragnehmer SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation GmbH mit der Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (im Folgenden LZA-Programm) beauftragt. Dieser Auftrag umfasst insgesamt vier empirische, d. h. datenbasierte Arbeitspakete:

AP 1: Implementationsanalysen, mit den Arbeitsschritten

1.1 Explorative Analysen (explorative Fallstudien in 12 teilnehmenden und 6 nicht-teilnehmenden Jobcentern)

1.2 Standardisierte Erhebungen (Befragung aller teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcenter, der BAK und Coachs sowie der beteiligten Arbeitgeber)

1.3 Vertiefende Analysen (Intensivfallstudien in 12 teilnehmenden Jobcentern unter Einbeziehung der BAK, Coachs, Geförderten und beteiligten Arbeitgeber)

AP 2: Analysen der Teilhabeeffekte, mit den Arbeitsschritten

2.1 Qualitative und quantitative Teilhabeanalysen

2.2 Panelbefragung von Geförderten (CATI-Befragung durch SOKO-Institut)

AP 3: Quantitative Analysen von Ergebnissen und Wirkungen, mit den Arbeitsschritten

3.1 Ausweisung von Outputs und Ergebnissen

3.2 Wirkungsanalysen

AP 4: Kosten-Nutzen-Analysen, mit den Arbeitsschritten

4.1 Ermittlung der direkten Effekte des LZA-Programms

4.2 Ermittlung der Fördereffekte

Der Stand der Arbeiten zu den einzelnen Arbeitspaketen stellt sich wie folgt dar:

AP 1: Implementationsanalysen

Der im März 2018 vorgelegte Zwischenbericht umfasste bereits das Gros der Ergebnisse zu den Untersuchungsbestandteilen der Implementationsanalyse. Dies sind die Kapitel zur Umsetzung in den Jobcentern, zur Arbeit von BAK und Coachs sowie zur standardisierten Erhebung unter den Arbeitgebern. Seit März 2018 wurde ergänzend eine Auswertung der Förderpläne vorgenommen, deren Ergebnis als neues Unterkapitel in das Kapitel zur Arbeit der Coachs integriert wurde. Darüber hinaus wurde die vierte und finale Welle der Interviews mit den Geförderten durchgeführt.

AP 2: Analysen der Teilhabeeffekte

Ein zentraler Aspekt der CATI-Befragung unter den Teilnehmenden besteht in der Erhebung von Indikatoren zur sozialen Teilhabe (z. B. soziale Kontakte, kulturelle und politische Integration, Beziehungsstatus) und wird durch das SOKO-Institut durchgeführt. Zur Einordnung der Angaben der Geförderten werden sie mit entsprechenden Daten aus dem PASS des IAB (Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“) abgeglichen. Zur Ergänzung der standardisierten Erhebungen werden auch die qualitativen, im Rahmen der Intensivfallstudien geführten Interviews mit Geförderten einbezogen, insbesondere um die soziale Teilhabe sowie die Verwirklichungschancen auf Subjektebene im Einzelfall über den Zeitraum der Förderung hinweg zu betrachten. Im vorliegenden Bericht werden deskriptive und multivariate Analysen zu den Daten der ersten beiden Befragungswellen präsentiert. Darin werden die Entwicklung der Teilhabe unter den Geförderten sowie Zusammenhänge mit weiteren programmbezogenen und individuellen Merkmalen beleuchtet.

AP 3: Quantitative Analysen von Ergebnissen und Wirkungen

Ein Kernstück der Evaluation ist die Analyse der Outputs, Ergebnisse und Wirkungen des LZA-Programms. Outputs sind insbesondere die realisierten Förderungen, ihr Umfang und ihre Dauer sowie die damit verbundenen Ausgaben (materieller und finanzieller Programmverlauf). Ergebnisse sind beispielsweise die Arbeitsmarktzustände der Teilnehmenden (Bruttoeffekte). Diese Größen können mithilfe quantitativer Daten gemessen werden. Wirkungen (Impacts) sind die ursächlich auf das Programm zurückzuführenden Änderungen in den Zieldimensionen. Sie sind nicht direkt beobachtbar und werden durch eine kontrafaktische Analyse mithilfe eines Kontrollgruppenansatzes bestimmt. Empirische Grundlage für diese Analysen sind das Monitoring des Bundesverwaltungsamts (BVA) (ZUWES-Datenbank) sowie Prozessdaten, die von der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Verfügung gestellt werden.

In diesem Bericht finden sich zum einen deskriptive und multivariate Befunde zu Ergebnissen. Hierzu zählen die Stabilität der Teilnahme, die Arbeitsentgelte sowie die Wahrscheinlichkeit, weiterhin Leistungen nach dem SGB II zu beziehen. Zudem enthält der Bericht eine Selektivitätsanalyse, die die Unterschiede zwischen Teilnehmenden und förderfähigen Nichtteilnehmenden darstellt. Schließlich finden sich erste Ergebnisse der Wirkungsanalysen. Diese nehmen zum jetzigen Zeitpunkt die kurzfristigen Wirkungen des LZA-Programms in den Blick. Dies betrifft zum einen die Frage, inwiefern die durch die Förderung geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse tatsächlich zusätzlich sind, zum anderen die Frage, inwiefern sich durch das LZA-Programm die Chancen der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erhöht haben.

AP 4: Kosten-Nutzen-Analysen

Im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analysen wird ermittelt, ob das Programm effizient ist. Für die Bestimmung der Effizienz des Programms ist zunächst eine möglichst vollständige Erfassung der Kosten notwendig. Dies umfasst neben den direkten Kosten des Programms, also den Kosten für Betriebsakquisiteure und Coaches, den Lohnkostenzuschüssen, den Mobilitätshilfen, den Kosten für arbeitsplatzbezogene berufliche Qualifizierungen bzw. für Qualifizierungen zur Verbesserung von zentralen Grundkompetenzen sowie programmbezogene Verwaltungskosten der Jobcenter, auch die Erfassung der zusätzlichen Kosten für die Administration des Programms in den Jobcentern, dem BVA sowie den beteiligten Ressorts (Vollzugswirtschaftlichkeit) und die Ermittlung etwaiger nicht-intendierter Nebenkosten in Form von Mitnahme- und/oder Verdrängungseffekten. Diese Kosten werden schließlich den Einsparungen (z. B. an ALG II, Kosten der Unterkunft und Maßnahmen) und Zusatzeinnahmen (z. B. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) des Programms gegenübergestellt. Im vorliegenden Bericht werden die ersten Ergebnisse dieser Analysen vorgestellt. Dieser beinhaltet noch nicht die zusätzlichen Verwaltungskosten (Vollzugswirtschaftlichkeit) und auch noch keine Fördereffekte, also weder Mitnahme- und/oder Verdrängungseffekte noch langfristige Effekte der Förderung durch eine nachhaltige Integration den ersten Arbeitsmarkt.

1.2 Programmverlauf und Anpassung der Förderrichtlinie

Mit der Veröffentlichung der Förderrichtlinie wurde am 19.11.2014 der Startpunkt für das LZA-Programm gesetzt. Bis zum 13.02.2015 konnten interessierte Jobcenter ihre Projektanträge einreichen. Die Bewilligung der Anträge war Ende April 2015 abgeschlossen, so dass die ersten Projekte zum 1.5.2015 begonnen werden konnten.¹ Seitdem sind die Förderbedingungen durch zwei Novellierungen der Förderrichtlinie verändert worden.

Mit der ersten am **22.2.2016** in Kraft getretenen Änderung der Förderrichtlinie wurde insbesondere eine Zielgruppenerweiterung vorgenommen. Ab diesem Datum konnten folgende Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit – ergänzend zu den bereits ursprünglich vorgesehenen Unterbrechungen – ebenfalls als Zeiten der Arbeitslosigkeit gezählt werden:

- Krankheit ohne zeitliche Begrenzung
- Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger
- genehmigte Ortsabwesenheiten
- Zeiten ohne Nachweis bis zu jeweils sechs Wochen
- Teilnahme an kurzen Weiterbildungsmaßnahmen bis zu jeweils acht Wochen
- Teilnahme an Eingliederungsmaßnahmen nach § 16f SGB II

Auch Zeiten der Ausübung einer Beschäftigung oder selbstständigen Tätigkeit mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von unter 15 Stunden konnten ab dato der Arbeitslosigkeit zugerechnet werden.²

Die zweite Anpassung der Förderrichtlinie zum **1.2.2017** begründete das BMAS mit Erkenntnissen aus der Umsetzungspraxis, basierend auf dem ersten Evaluationsbericht, eigenen Besuchen der umsetzenden Jobcenter und zwei Workshops mit Praktikern. Mit ihr sollten zusätzliche Impulse für die Zielerreichung des Programms gegeben werden. Die Veränderungen bezogen sich zum einen insbesondere auf eine erneute Zielgruppenerweiterung. Zum anderen wurden Flexibilisierungen hinsichtlich der Förderfähigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen und des Coachings vorgenommen. Im Einzelnen umfassten die Änderungen folgende Punkte:

- Erweiterung der förderfähigen Zielgruppe: Zeiten der Unzumutbarkeit von Arbeit nach § 10 Absatz 1 Nr. 3 SGB II wegen der Erziehung eines Kindes unter drei Jahren, eines Beschäftigungsverbots nach dem Mutterschutzgesetz sowie Elternzeiten werden der Arbeitslosigkeit gleichgestellt.
- Verlängerung des zeitlichen Rahmens für Eintritte in die geförderte Beschäftigung
- Wegfall der Förderhöchstgrenze von 1.500 Euro pro Teilnehmer/in für Qualifizierungsmaßnahmen
- Erweiterung des zeitlichen Rahmens für das Coaching bei Langzeiterkrankung von Teilnehmern/innen
- Klarstellung zum (nicht erforderlichen) Nachholen des Coachings bei Kurzzeiterkrankung von Teilnehmern/innen
- Flexibilisierung des situativen Coachings von maximal drei Monaten in der Leistungs- und Nachbeschäftigungsphase
- Anpassungen der Qualifikationsanforderungen für Coaches an den Deutschen Qualifikationsrahmen – DQR

¹ Vgl. Präsentationsfolie des BMAS vom 12.11.2015 (https://www.esf.de/portal/SharedDocs/PDFs/DE/Veranstaltungen/2015/2015-11-12-ppp-programm-lza.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

² Vgl. BVA: Neuigkeiten zum ESF-Förderprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit (LZA). Ausgabe Nr. 4/2016 vom 22.02.2016.

- Förderfähigkeit der Instandsetzung eines vorhandenen fahrtüchtigen Fahrzeugs
- Streichung der Berichtspflicht zu eingeworbenen Stellen

Die quantitativen Auswirkungen hinsichtlich der Zielgruppenerreichung im Zeitverlauf lassen sich mittels der Monitoring-Daten von BVA und BA nachvollziehen und werden auch in den Wirkungsanalysen berücksichtigt.

1.3 Zeitplan

Die bis dato durchgeführten Arbeitsschritte konnten im Wesentlichen wie in den vorgängigen Zwischenberichten beschrieben umgesetzt werden. Somit sollten auch die ausstehenden Arbeitsschritte wie geplant umgesetzt werden können. Im Einzelnen sind die abgeschlossenen und geplanten Schritte nachfolgender **Tabelle 1.1** zu entnehmen.

Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – Zwischenbericht 2019

	2020					2021								
	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Projektmonat	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73
Arbeitspaket 3:														
Outputs und Ergebnisse														
Wirkungen														
Arbeitspaket 4:														
Direkte Effekte des Programms														
Fördereffekte														
Berichte														

1.4 Überblick über den Bericht

Der vorliegende, vierte Zwischenbericht zur Evaluation des LZA-Programms gibt in **Kapitel 2** Auskunft über die Datengrundlage, sowohl mit Blick auf die vom Konsortium selbst durchgeführten Erhebungen als auch die genutzten Prozessdaten und weitere Datenquellen.

In **Kapitel 3** werden Eckwerte zur Beschreibung der Zielgruppenerreichung vorgestellt. Sie basieren auf den erwähnten Datenbanken des BVA und der BA-Statistik.

Kapitel 4 stellt nochmals in sehr gestraffter Form die zentralen Ergebnisse der Jobcenter-Befragung vor; hier fokussiert auf die Beweggründe der Geschäftsführungen zur Programmteilnahme sowie deren Vorgaben zur Umsetzung des LZA-Programms.

Kapitel 5 und 6 sind den beiden zentralen Akteure der Implementation des LZA-Programms gewidmet: Betriebsakquisiteure (BAK) und Coachs. Darin werden deren jeweilige Aufgabe in ihren Herausforderungen und möglichen darauf bezogenen Lösungen näher beleuchtet.

Kapitel 7 gibt einen Überblick über die eingemündeten Geförderten und die sie beschäftigenden Betriebe. Dies umfasst zum einen eine Darstellung des Zugangs in die Förderung samt der Struktur der Teilnehmenden. Dies basiert auf einer Kontrastierung der Teilnehmenden mit potenziell förderfähigen Personen, die nicht in das LZA-Programm eingemündet sind, und beschreibt zudem den Allokationsmechanismus. Dies wird ergänzt durch eine Beschreibung der Struktur der Betriebe, die Geförderte im Rahmen des LZA-Programms beschäftigen.

Unmittelbare Ergebnisse und Bewertungen der Förderung sind Gegenstand von **Kapitel 8**. Ein erster Teil adressiert Fragen des Verbleibs der Geförderten im Programm sowie der Entlohnung und der Beendigung des Hilfebezugs während der Programmteilnahme. Die Bewertung der verschiedenen Aspekte des LZA-Programms durch die Arbeitgeber wird im vierten Unterkapitel berichtet.

In **Kapitel 9** werden die ersten Ergebnisse der kontrafaktischen Wirkungsanalyse präsentiert. Diese basiert auf einem Kontrollgruppenansatz, der sich auf aufbereiteten BA-Prozessdaten stützt. Konkret wird dabei den Fragen nachgegangen, inwiefern die durch das LZA-Programm geschaffene Beschäftigung zusätzlich ist und ob sich durch die Förderung die Übergangschancen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung tatsächlich erhöht haben.

Die soziale Teilhabe und deren Entwicklung unter den Geförderten werden in **Kapitel 10** dargestellt. Grundlage hierfür sind die beiden ersten Wellen der CATI-Befragung unter den Geförderten sowie Daten zu verschiedenen Vergleichsgruppen. Dies wird ergänzt durch qualitative Befunde zur Teilhabe aus den Fallstudien.

Ein erstes Fazit hinsichtlich der Relation von Kosten und Nutzen des LZA-Programms wird in **Kapitel 11** gezogen. Hierin werden anhand der aktuell verfügbaren Daten die verschiedenen Ausgaben sowie Einsparungen und Mehreinnahmen getrennt nach Haushalten einander gegenübergestellt.

Die wesentlichen Ergebnisse des Berichts werden im abschließenden **Kapitel 12** noch einmal zusammengefasst. Zudem wird ein Ausblick auf die zu erwartenden Ergebnisse im nächsten Bericht gegeben.

2. Datengrundlage

Wie aus der obigen Darstellung der Arbeitspakete ersichtlich wurde, basiert die Evaluation zum LZA-Programm auf einer vielfältigen Datengrundlage. Diese wird nachfolgend genauer erläutert.

2.1 Standardisierte Befragung der Jobcenter

Die Befragung der Jobcenter war an die Geschäftsführungen der am LZA-Programm teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcenter adressiert. Sie wurden zunächst Anfang März 2016 per E-Mail über die bevorstehende Befragung informiert. Wenige Tage später erfolgte ebenfalls per E-Mail die Zusendung eines am PC beantwortbaren Fragebogens. Ende Mai war die Befragung beendet. Aus den Begleittexten zu den aus den Jobcentern zurückgesandten Fragebögen wurde ersichtlich, dass die Fragebögen teilweise von den Geschäftsführungen und teilweise von den für die Programmumsetzung zuständigen Projektleitern/innen beantwortet worden waren.

Tabelle 2.1: Grundgesamtheit und Rücklauf Jobcenter-Befragung

	gE		zkT		insgesamt	
Jobcenter insgesamt	303	100%	105	100%	408	100%
Programm-teilnehmende Jobcenter (Beteiligungsquote)*	271	89%	62	59%	333	82%
darunter: Teilnahme an Befragung (Rücklaufquote teilnehmende JC)	243	90%	57	92%	300 (303)**	91%
Nicht am Programm teilnehmende Jobcenter	32	11%	43	41%	75	18%
darunter: Teilnahme an Befragung (Rücklaufquote nicht-teilnehmende JC)	24	75%	34	79%	58	77%

* Quelle: Tabelle „Teilnehmende Jobcenter Stand 28.08.15“ des BMAS.

** Aufgrund anonymier Zusendung sind 3 JC nicht nach MdA zuordenbar.

Wie **Tabelle 2.1** zu entnehmen ist, haben sich insgesamt 82 % aller 408 Jobcenter am LZA-Programm beteiligt, wobei die Beteiligungsquote der gE mit 89 % die der zkT mit 59 % deutlich übersteigt. Die Beteiligung an der Befragung hingegen variiert unter den teilnehmenden Jobcentern mit einer durchgängig sehr hohen Rücklaufquote von gut 90 % nicht mit dem Modell der Aufgabenwahrnehmung. Die Rücklaufquote unter den nicht-teilnehmenden Jobcentern liegt mit 75 bis 79 % zwar etwas unter jener der teilnehmenden Jobcenter, fällt aber immer noch erfreulich hoch aus.

2.2 Standardisierte Befragung der Betriebsakquisiteure und Coachs

Die ersten Wellen der standardisierten Befragungen der BAK und Coachs erfolgten jeweils im Sommer 2016. Die zweite Welle der Befragung der BAK fand im dritten Quartal und jene der Coachs im vierten Quartal 2017 statt. Die Befragung der BAK wurde vorgezogen, da deren Tätigkeit programmbedingt früher endete als die der Coachs. Da das Forschungskonsortium über keine direkten Kontaktmöglichkeiten zu den BAK und Coachs verfügt, wurde die Kontaktaufnahme zu beiden Akteursgruppen über die Jobcenter bzw. deren Geschäftsleitungen gestaltet.

Tabelle 2.2: Eckdaten der Befragungen der Betriebsakquisiteure und Coachs

	Betriebsakquisiteure	Coachs
1. Befragungswelle		
Feldzeit	17.05. – 28.07.2016	09.06. – 16.08.2016
Zurückgesandte auswertbare Fragebögen	332	343

2. Befragungswelle		
Feldzeit	24.07. – 01.09.2017	15.11. – 15.01.2018
Zurückgesandte auswertbare Fragebögen	226	177

Quelle: Eigene Darstellung

Die Feldzeiten sowie die Anzahl der zurückgesandten Fragebögen der insgesamt vier Befragungen sind **Tabelle 2.2** zu entnehmen.

Gemäß der ZUWES-Datei des Bundesverwaltungsamts mit Stand 6.9.2016 waren 489 BAK im LZA-Programm beschäftigt. Gemessen an dieser Zahl betrug die Rücklaufquote 68 %, was als ein sehr erfreuliches Ergebnis gewertet werden darf. Für die im LZA-Programm beschäftigten Coachs weisen die ZUWES-Daten keine vergleichbare Information aus. Somit kann für die Coach-Befragung keine Rücklaufquote angegeben werden. Die gegenüber der ersten Welle geringeren Fragebogenrückläufe sind zum einen darauf zurückzuführen, dass einige der BAK und Coachs ihre Tätigkeit zwischenzeitlich bereits beendet hatten. Inwieweit zum anderen ein Nachlassen der Beteiligungsmotivation eine Rolle gespielt haben könnte, lässt sich nicht ermitteln.

In den beiden ersten Befragungswellen wurden BAK und Coachs – unter erneutem expliziten Hinweis auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben – darum gebeten, das Jobcenter zu nennen, für welches sie tätig sind, um für die späteren ökonomischen Wirkungsanalysen die Möglichkeit zu eröffnen, die unterschiedliche Umsetzungspraxis der Betriebsakquisition und des Coachings auf Jobcenterebene als Kovariate in die Schätzmodelle einbeziehen zu können. Da bei den Fallstudien sichtbar wurde, dass insbesondere die Coaching-Praxis interpersonell variiert, sie sich also auch innerhalb eines Jobcenters – sofern dort mehrere Coachs tätig sind – durchaus substantiell unterscheiden kann, wurden die Coachs gebeten, zusätzlich ihren Namen anzugeben. Sofern sie dieser Bitte nachgekommen sind, besteht somit die Möglichkeit, auf der Mikroebene die Informationen über die Coaching-Praxis mit den Individualdaten aus der CATI-Befragung der Teilnehmenden zu verknüpfen. Denn bei der CATI-Befragung werden die Teilnehmenden – ebenfalls unter nochmals explizitem Hinweis auf die Freiwilligkeit ihrer Angabe – gebeten, den Namen ihres Coachs zu nennen, um diese Verknüpfung zu ermöglichen.

2.3 Panelbefragung (CATI) der Geförderten

Die telefonische Befragung der Geförderten wird als Panelbefragung mit einem rollierenden Kohorten-Ansatz durchgeführt. Sie folgt den vier Phasen der Beschäftigungsförderung und sieht grundsätzlich in jeder Phase ein Interview mit den Teilnehmenden vor. Der letzte Interviewzeitpunkt findet sechs Monate nach Ende der geförderten Beschäftigung bzw. nach der Nachbeschäftigungsphase statt, sodass auch langfristige Veränderungen bei den Geförderten beobachtet werden können.

Die erste Befragungswelle wurde möglichst früh an den Beginn der Einstiegsphase gelegt. Zu diesem Zeitpunkt können die Teilnehmenden am besten über ihre Eintrittsbedingungen und -modalitäten sowie ihre ersten Erfahrungen mit dem Coaching berichten. In der ersten Welle wurden insgesamt 5.587 Interviews realisiert, darunter 1.275 Interviews mit Personen in Intensivförderung. Die zweite Befragungswelle erfolgt sechs Monate nach der ersten, also zu Beginn der Stabilisierungsphase. Im Rahmen der zweiten Welle konnten 4.213 Interviews realisiert werden, wovon sich 993 in Intensivförderung befanden. Dies entspricht einer Panelmortalität von gut 25 %; ein Wert, der in Anbetracht der Zielgruppe als überaus zufriedenstellend eingeschätzt werden kann.

Die dritte und die vierte Welle befinden sich derzeit im Feld. Die dritte Welle dient primär der Panelpflege sowie der Statusfeststellung. Bis zum 27.3. 2019 wurden in dieser Welle 3.046 Interviews geführt, darunter befanden sich 988 Interviews mit Personen in Intensivförderung. In der vierten Erhebungswelle soll abschließend sowohl bilanzierend auf die Maßnahme zurück als auch nach vorn geblickt werden.

Hierbei ist vor allem von Interesse, wie es nach dem Ende der Nachbeschäftigungspflicht in der Beschäftigung und Erwerbsbiografie weitergeht. Diese abschließende Befragung wurde bislang mit 1.473 Personen geführt, wovon sich 81 in Intensivförderung befinden bzw. befanden. Dabei werden in der vierten Erhebungswelle auch solche Panelfälle erneut kontaktiert, die in der zweiten Erhebungswelle erreicht wurden, nicht aber in der dritten.

2.4 Standardisierte Befragung der beteiligten Arbeitgeber

Die am LZA-Programm als Arbeitgeber beteiligten Betriebe wurden 2017 mittels einer einmaligen standardisierten Online-Befragung in die Evaluation einbezogen. Da nur die Jobcenter über die Adressen der Arbeitgeber verfügten, mussten diese um die Übermittlung der für die Befragung erforderlichen Kontaktdaten gebeten werden. Ihnen wurde zu diesem Zweck über einen BVA-Newsletter eine Excel-Datei zugesandt, in welche sie die teilnehmenden Betriebe eintragen sollten.

Fast alle Jobcenter unterstützten dankenswerterweise die Evaluationsarbeit, sodass am 11.10.2017 8.911 Betriebe angeschrieben und um die Beteiligung an der LZA-Arbeitgeberbefragung gebeten werden konnten (**Tabelle 2.3**). Für diesen Zweck war auf dem Online-Befragungsportal des ISG eine entsprechende Seite eingerichtet worden. Zur Erhöhung der Beteiligung wurden die Betriebe, die sich bis dahin nicht beteiligt hatten, nach vier Wochen nochmals angeschrieben. Diesmal erhielt das Schreiben ein Unterstützungsschreiben des BMAS. Bis Ende des Jahres hatten 1.873 der ursprünglich angeschriebenen Betriebe den Online-Fragebogen ausgefüllt. Das entspricht einer Beteiligungsquote von 21 % und kann als eine für Betriebsbefragungen sehr hohe Beteiligung gewertet werden.

Tabelle 2.3: Eckdaten der Arbeitgeberbefragung

	Datum	angeschriebene Betriebe (N)	antwortende Betriebe (n)	Beteiligung in %
Erstanschreiben	11.10.2017	8.911	798	9,0
Erinnerungsschreiben mit Unterstützungsschreiben BMAS	14.11.2017	8.113	1.075	13,3
insgesamt	18.12.2017	8.911	1.873	21,0

2.5 Monitoring-Daten des Bundesverwaltungsamts und der Bundesagentur für Arbeit

Die administrative Abwicklung des LZA-Programms liegt in den Händen des Bundesverwaltungsamts (BVA). Die technische Umsetzung der Antragstellung und Projektbegleitung erfolgt über das elektronische System ZUWES (Zuwendungsmanagement des Europäischen Sozialfonds). ZUWES beinhaltet alle notwendigen Bereiche von der Antragstellung bis hin zur Abrechnung und Verwendungsnachweisprüfung. Ebenso stehen darin eine Teilnehmer- und Unternehmensverwaltung sowie weitere notwendige Erfassungsoptionen zur Verfügung. Dieses System wird genutzt, um Medienbrüche zwischen einzelnen IT-Systemen zu vermeiden, und stellt somit eine ganzheitliche Lösung dar. Zu Monitoring-Zwecken erstellt das BVA in bestimmten Zeitabständen Datenexporte aus der ZUWES-Teilnehmer-Datenbank, welche über das BMAS dem Evaluationskonsortium zur Verfügung gestellt werden. Die Datenbank-Exporte umfassen u. a. folgende Kennzahlen auf Jobcenter- bzw. Projektebene:

- Anzahl Teilnehmer/innen (arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte) nach Geschlecht
- Anzahl Langzeitarbeitslose
- Anzahl Personen mit Migrationshintergrund inkl. der in Deutschland anerkannten Minderheiten
- Anzahl über 54-Jährige
- Anzahl Betriebsakquisiteure
- Coaching Normalförderung in Stunden
- Coaching Intensivförderung in Stunden
- Anzahl der geförderten Stellen
 - nach befristeter/unbefristeter Arbeitsvertrag
 - nach Vollzeit/Teilzeit
- Anzahl Teilnehmer/innen mit Beschäftigung bei Personaldienstleistern
- Anzahl Teilnehmer/innen mit Normal- und Intensivförderung
- Teilnahmeabbrüche durch Arbeitgeber oder Arbeitnehmer/innen

Diese Daten beruhen auf den Angaben der beteiligten Jobcenter, die im Rahmen des Bewilligungsverfahrens als Zuwendungsempfänger zu einer zeitnahen Datenerhebung und -übermittlung bezüglich der Output- und Ergebnisindikatoren für ESF-Interventionen und weiterer programmrelevanter Daten verpflichtet wurden. Das BVA hat zum 8.1. 2019 eine ausführlichere, auf diesen Monitoring-Daten beruhende Datenanalyse vorgelegt.

In ähnlicher Weise wie das BVA dokumentiert die Bundesagentur für Arbeit (BA) den Verlauf der Förderung in ihren Statistiken, auf die das Evaluationskonsortium ebenfalls zurückgreifen kann. In dem am 12.2. 2019 vorgelegten Bericht zum LZA-Programm finden sich Angaben zu Eintritt, Bestand und Verbleib von Geförderten im Rahmen des LZA-Programms aufgegliedert nach Bundesländern. Aufseiten der Geförderten sind die Angaben weiterhin aufgeschlüsselt nach soziodemographischen Merkmalen (Geschlecht, Altersklassen, Qualifikation und Nationalität), während sich für die Arbeitgeber Differenzierungen entlang der Wirtschaftszweigklassifikation finden. Für die Darstellung der Zielgruppenerreichung in **Kapitel 3** des vorliegenden Berichts wird sowohl auf die Daten des BVA als auch die der BA zurückgegriffen.

2.6 Vertiefende Fallstudien in den teilnehmenden Jobcentern

Aufbauend auf die im ersten Halbjahr 2016 durchgeführten explorativen Fallstudien wurden weitere 12 Jobcenter für vertiefende qualitative Analysen ausgewählt.³ Die Auswahl der einbezogenen Jobcenter basierte auf einer Kombination aus Merkmalen, die die Jobcenter einerseits direkt beeinflussen können, insbesondere die Gestaltung der Umsetzung des LZA-Programms. Andererseits wurden auch solche Merkmale berücksichtigt, die als strukturelle Rahmenbedingungen von den Jobcentern nicht beeinflusst werden können, etwa die Unterscheidung Stadt/Land und Ost/West. Das Hauptaugenmerk bei der Auswahl lag jedoch auf den umsetzungsbezogenen Aspekten in Gestalt der folgenden Fragen aus der standardisierten Jobcenter-Befragung:

1. Wurden die BAK einem eigenen Projektteam zugeordnet (ja/nein)?
2. Gibt die Geschäftsführung eine bewerberorientierte Vorgehensweise für die BAK vor (ja/nein)?
3. Wurde das Coaching intern durchgeführt oder an externe Dienstleister vergeben (ja/nein)?

Aus diesen drei dichotomen Fragen wurde eine 2 x 2 x 2-Matrix mit acht Feldern erstellt (**Tabelle 2.4**, Spalten 1 bis 3). Jobcenter, deren Antworten für alle der drei oben genannten Fragen identisch waren, wurden jeweils in einer Zelle gruppiert. Jedes der 303 Jobcenter, die an der Befragung teilgenommen hatten, ließ sich so einer dieser acht Zellen der Matrix zuordnen (Spalte 4).

Da zwölf Fallstudien durchgeführt werden sollten, wurden die vier der acht Zellen mit den höchsten Besetzungen – dies sind jeweils die Jobcenter ohne eigenständiges Projektteam – jeweils doppelt besetzt, die anderen vier jeweils einfach. Die Frage, welches Jobcenter aus der jeweiligen Zelle (aus Spalte 4) auszuwählen sei, wurde entlang der Maßgabe entschieden, eine möglichst gleichmäßige Verteilung der in den Spalten 6 bis 9 aufgeführten exogenen Jobcenter-Merkmale sowie eine hinreichende Zahl an Jobcentern aus Projektverbänden (Spalte 10) zu erzielen. Demnach sind in dieser Fallstudien-Stichprobe acht gemeinsame Einrichtungen und vier zugelassene kommunale Träger enthalten, vier Jobcenter aus den neuen und acht aus den alten Bundesländern, acht Landkreis- und vier städtische Jobcenter. Drei Jobcenter gehören zu einem Projektverbund. Insgesamt konnten neun Bundesländer abgedeckt werden.

Tabelle 2.4: Stichprobe vertiefende Fallstudien

Umsetzungsindikatoren				Jobcenter	Exogene Merkmale				Projektverbund
Eigenes BAK-Team	Vorgabe: Bewerberorientiert	Coaching	Anz. JC		MDA	Ost/West	Stadt/Landkreis	BL	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ja	Ja	Intern	30	Düsseldorf	gE	West	Stadt	NW	Nein
		Extern	13	Leipzig	gE	Ost	Stadt	SN	Nein
	Nein	Intern	19	Mühlheim/R.	zkT	West	Stadt	NW	Nein
		Extern	12	Bamberg	gE	West	Land	BY	Ja
Nein	Ja	Intern	47	Oder-Spree	zkT	Ost	Land	BB	Nein
				Neukölln	gE	West	Stadt	BE	Nein
		Extern	81	Chemnitz	gE	Ost	Stadt	SN	Ja

³ Zur methodischen Grundlage der explorativen Fallstudien s. Apel 2009.

				Solingen	zkT	West	Stadt	NW	Nein
Nein	Intern	47	Hamburg	gE	West	Stadt	HH	Ja	
			Erfurt	gE	Ost	Stadt	TH	Nein	
	Extern	54	Groß-Gerau	zkT	West	Land	HE	Nein	
			Rastatt	gE	West	Land	BW	Nein	

Quelle: Eigene Darstellung

Die vertiefenden Fallstudien fokussierten auf die innovativen Bestandteile des LZA-Programms, also vor allem auf die Tätigkeit der BAK und Coachs sowie die Geförderten und deren Arbeitgeber als genuin Begünstigte des Förderprogramms. In jedem der zwölf ausgewählten Jobcenter waren mit folgenden Personen Interviews zu führen:

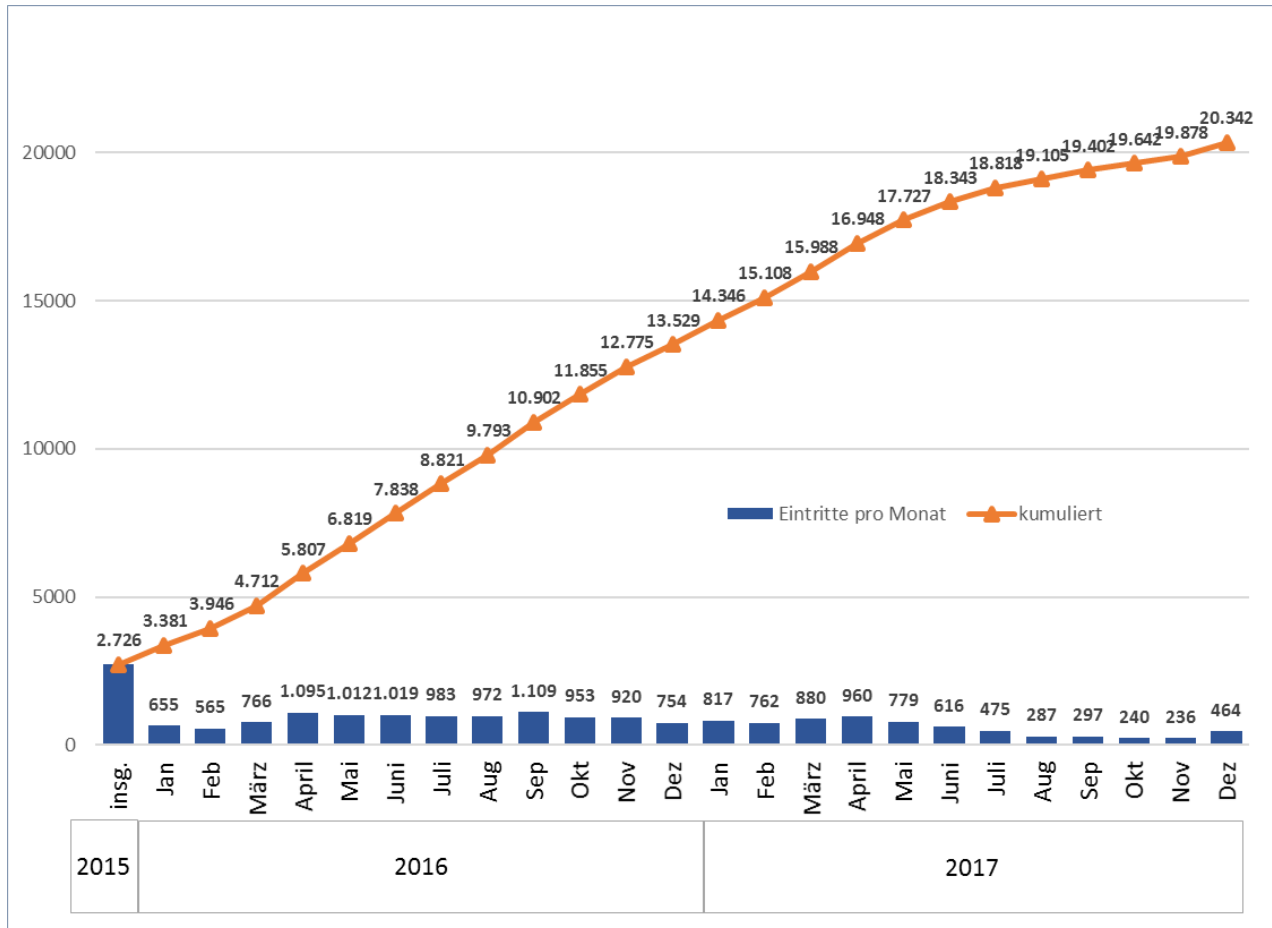
- 1-2 narrative Interviews mit BAK (abhängig von Gesamtzahl)
- 1-2 narrative Interviews mit Coachs (abhängig von Gesamtzahl)
- 2 leitfadengestützte Interviews mit Arbeitgebern
- 4 leitfadengestützte Interviews mit Geförderten

Die Interviews wurden im Zeitraum Oktober 2016 bis Dezember 2017 geführt. Alle Interviewpersonen wurden zweimal, in etwa einjährigem Abstand interviewt; die geförderten Teilnehmer/innen, sofern greifbar und gesprächsbereit, viermal, zweimal face-to-face und zweimal telefonisch. Das Konzept der zwei Interviewwellen diente dem Zweck, Veränderungen im Zeitverlauf und die im Rahmen der Auswertungen gewonnenen neuen Erkenntnisse in die vertiefenden Analysen einbeziehen zu können. Die Interviews mit den Geförderten sollten viermal geführt werden, um in jeder der vier Programmphasen Kontakt mit den Geförderten zu halten und die beruflichen und persönlichen situativen Bedingungen und ggf. Veränderungen differenziert erfassen zu können. Zudem war angestrebt worden, jeweils die unmittelbar persönlich miteinander interagierenden Personen, also BAK, Geförderte, Arbeitgeber und Coach für die vertiefenden Interviews zu gewinnen. Dies ist dank der Unterstützung durch BAK und Coachs fast durchgehend gelungen.

3. Zielgruppenerreichung gemäß Monitoring-Daten

Wie eingangs in **Kapitel 1.2** erwähnt, starteten die ersten Projekte der insgesamt 334 beteiligten Jobcenter im Mai 2015. Bis spätestens zum 1. August desselben Jahres mussten alle Projekte begonnen worden sein. Zu diesem Zeitpunkt waren auf Grundlage der Projektanträge Fördermittel für rd. 24.000 - von ursprünglich insgesamt 33.000 avisierten - Programmteilnehmende bewilligt worden.⁴

Abbildung 3.1: Programmeintritte per Monat und kumuliert



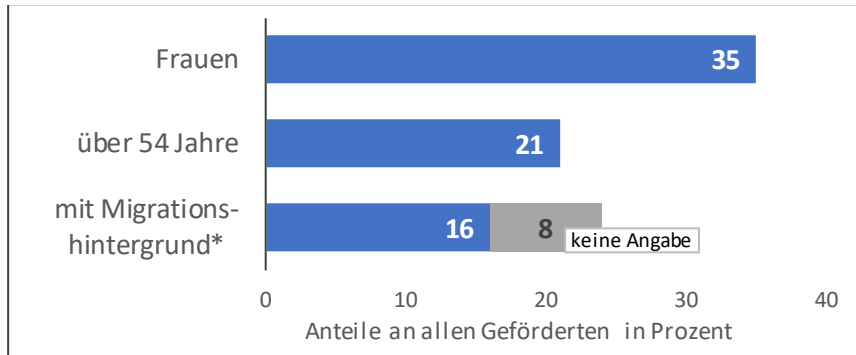
Quelle: Bundesverwaltungsamt. LZA-Berichtswesen vom 8.1.2019

Abbildung 3.1 zeigt den Verlauf der Programmeintritte für die gesamte Programmlaufzeit auf Basis des ZUWES-Datenmonitorings des BVA. Daraus wird ersichtlich, dass zu Beginn der Projektlaufzeit etwa 500 Eintritte pro Monat realisiert werden konnten, sich ab April 2016 die Zahl der Eintritte jedoch bereits in etwa verdoppelt hatte. Diese Erhöhung der Programmeintritte könnte zumindest in Teilen auch auf die erste Zielgruppenerweiterung durch die Novellierung der Förderrichtlinie im Februar 2016 zurückgehen. Dieser Trend hielt bis etwa Mitte 2017 an, dem ursprünglich vorgesehenen Enddatum für Programmeintritte. Die Möglichkeit zum Programmeintritt war durch die zweite Richtlinienanpassung bis zum Ende des Jahres 2017 verlängert worden, woraus sich ein ab diesem Datum stufenweise nachlassender Programmeintritt bis zum 31.12.2017 ergab. Mit sich über die gesamte Programmperiode gemäß dem BVA-Monitoring erstreckenden 20.342 Maßnahmeintritten konnte somit das Anfang 2017

Vgl. Präsentationsfolie des BMAS vom 12.11.2015 (https://www.esf.de/portal/SharedDocs/PDFs/DE/Veranstaltungen/2015/2015-11-12-ppp-programm-lza.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

von den beteiligten Jobcentern vereinbarte Planungsziel von rd. 23.000 Integrationen näherungsweise erreicht werden.

Abbildung 3.2: Teilnehmende am LZA-Programm nach Alter, Geschlecht und Migrationshintergrund*



* Person oder deren Eltern(teil) ist bzw. sind nicht in Deutschland geboren und 1950 oder später nach Deutschland zugewandert oder ausländischer Herkunft.

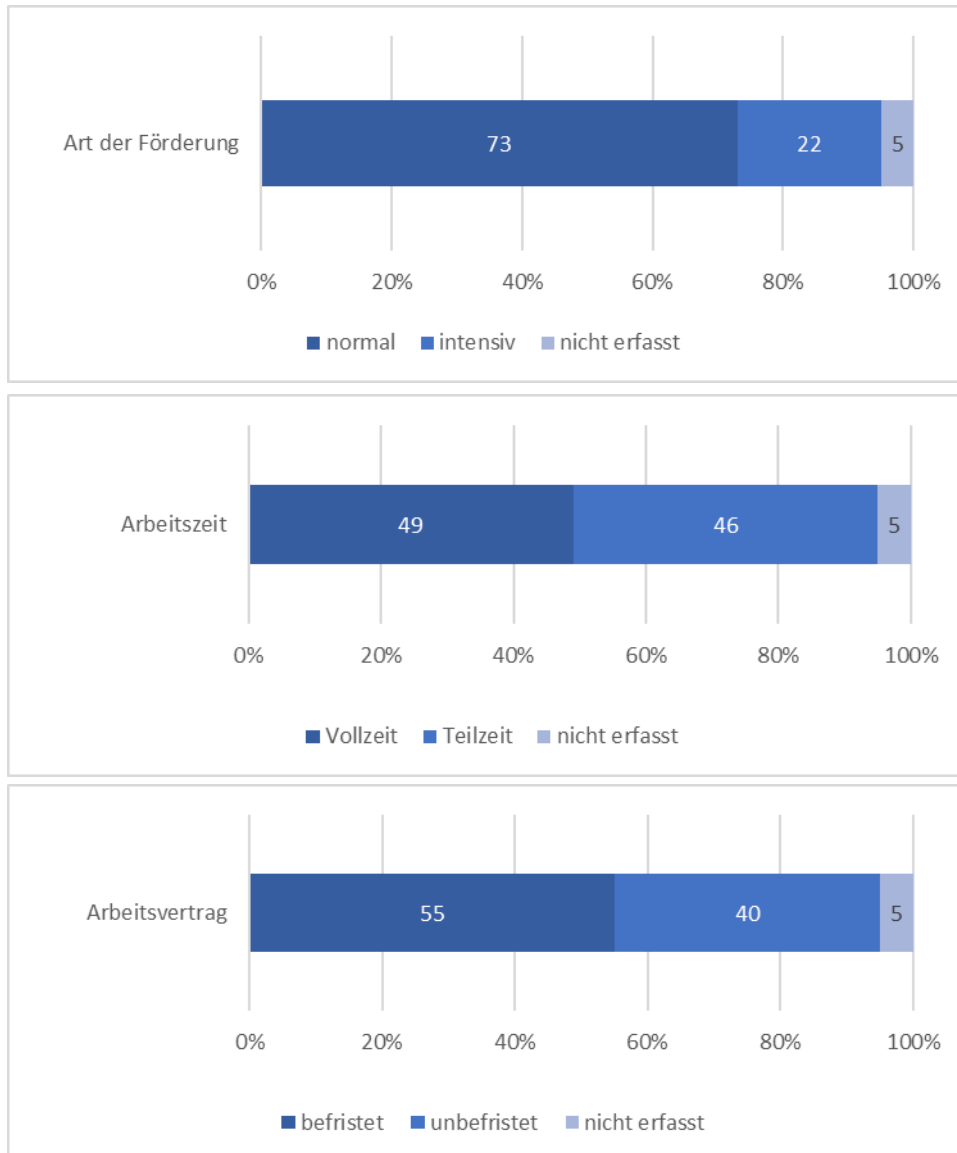
Quelle: Bundesverwaltungsamt: LZA-Berichtswesen vom 8.1.2019

Gemäß dem BVA-Daten profitierten von der Förderung über die gesamte Programmlaufzeit hinweg zu gut einem Drittel Frauen (**Abbildung 3.2**). Dies bedeutet, dass mit dem LZA-Programm das im Rahmen des Gender Budgeting im Operationellen Programm des Bundes für den ESF angestrebte Ziel, Frauen und Männer jeweils hälftig mittels des Budgets zu fördern, nicht erreicht wurde. Die in der zweiten Richtlinienanpassung vorgenommene, spezifisch auf Frauen abstellende Zielgruppenerweiterung hat in dieser Hinsicht nur einen marginalen Effekt gezeigt. Der Anteil der Frauen unter den Teilnehmenden ist von 32 % im Mai 2016 leicht und kontinuierlich auf den hier referierten kumulierten Endstand von 35 % angestiegen (ohne Darstellung). Über den Programmverlauf hinweg erweist sich die Altersverteilung der geförderten Personen ebenfalls als konstant: Zwei von zehn Geförderten sind älter als 54 Jahre. Inwieweit der im Operationellen Programm mit 19 % ausgewiesene Zielwert für geförderte Personen mit Migrationshintergrund bis zum Programmende 2017 erreicht wurde, lässt sich mit dem am 8.1. 2019 vom BVA veröffentlichten ZUWES-Datenreport zwar nicht präzise bestimmen, da dort ein Anteil von 16 % von Geförderten mit Migrationshintergrund, aber nochmals von 8 % Geförderten ausgewiesen wird, zu welchen diese Angabe nicht vorliegt.⁵ Allerdings erscheint die Erreichung oder gar leichte Überschreitung des Zielwerts von 19 % als sehr wahrscheinlich.

Hinsichtlich der Art der Förderung (normal oder intensiv), des Umfangs der Beschäftigung (Teilzeit oder Vollzeit) und des geschlossenen Arbeitsvertrags (befristet oder unbefristet) lassen die vom BVA herausgegebenen Monitoringdaten ebenfalls Aussagen zu, wenngleich diese Merkmale für einen kleinen Prozentsatz der Geförderten nicht zur Verfügung stehen (vgl. **Abbildung 3.3**).

Abbildung 3.3: Art der Förderung sowie geförderte Stellen nach Arbeitszeit und Arbeitsvertrag

⁵ In den früheren vom BVA herausgegebenen ZUWES-Datenauszügen war ein im Programmverlauf leicht von 18 auf 21 % ansteigender Anteil von Personen mit Migrationshintergrund ausgewiesen worden, was bislang im Rahmen der Programmevaluation als eine in dieser Hinsicht gute quantitative Erreichung des Querschnittsziels der Verringerung der Diskriminierung gewertet werden konnte. Da es sich bei dem Merkmal "Migrationshintergrund" nicht um eine Pflichtangabe im Monitoring handelt, ist es denkbar, dass die hier berichteten 16 % den tatsächlichen Anteil unterschätzen.

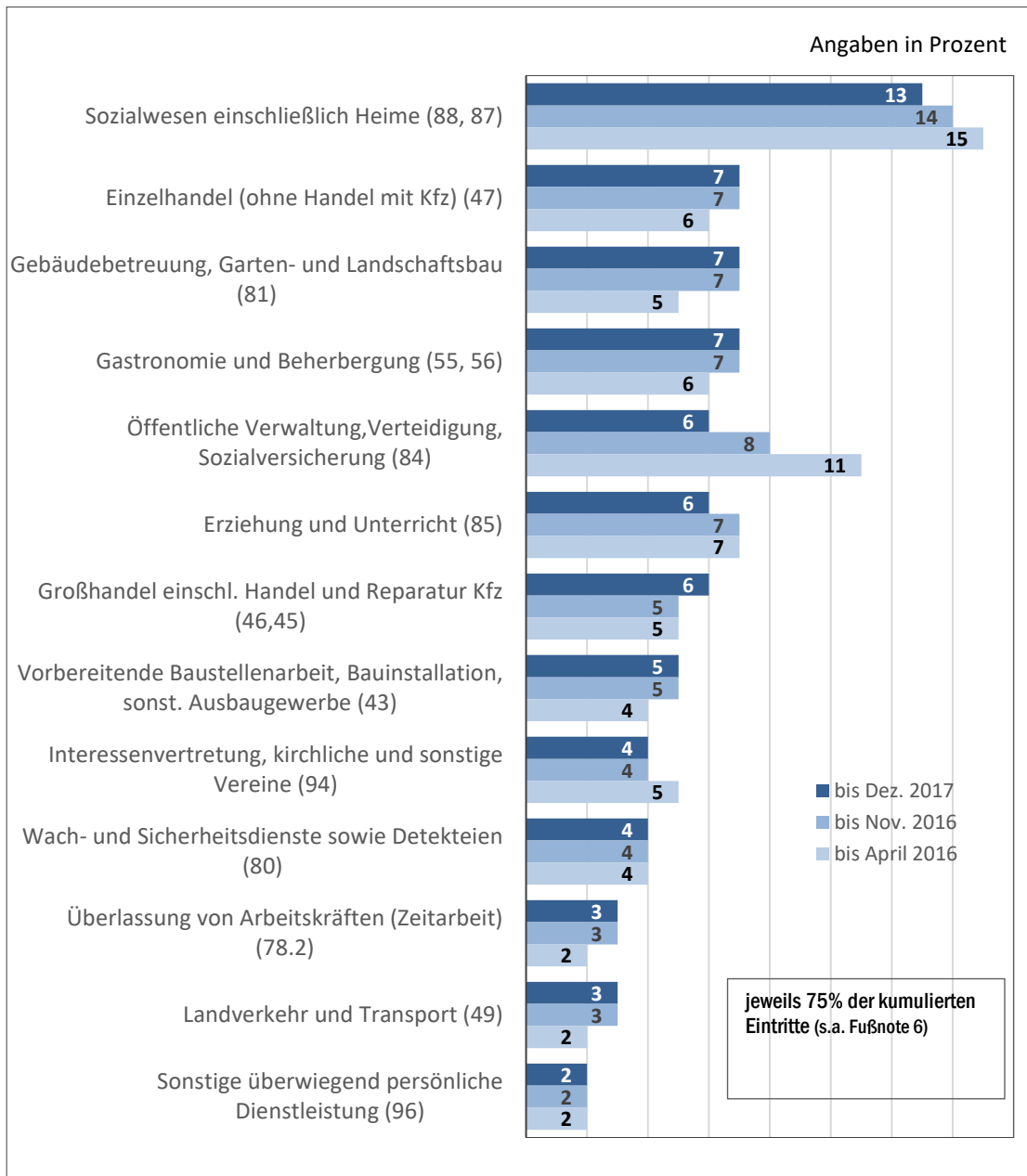


Quelle: Bundesverwaltungsamt: LZA-Berichtswesen vom 8.1.2019

Mit einem im ZUWES-Datenreport im Januar 2019 berichteten Anteil von (mindestens) 22 % Teilnehmern/innen in der Intensivförderung sowie weiteren 5 % diesbezüglich nicht erfassten Förderfällen wird der seitens der Jobcenter zuletzt mit 20 % eingeplante Anteil an allen Förderfällen übertroffen. In den explorativen Fallstudien war die Tatsache, dass deutlich mehr Personen als ursprünglich geplant mittels Intensivförderung gefördert werden konnten, seitens der Umsetzungsverantwortlichen meist als ein erfreulicher Beleg für die gute Arbeit vor allem der BAK gewertet worden.

Hinsichtlich der Art der geförderten Arbeitsstellen lassen die aktuellsten Datenanalysen des BVA zumindest die Aussagen zu, dass es sich etwa hälftig um Teilzeit- und Vollzeitstellen und zum vermutlich etwas größeren Teil um befristete Stellen handelt. Diese Größenordnungen werden bestätigt, wenn man die Daten der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) für den zeitlichen Umfang der Beschäftigung und die CATI-Befragungsdaten für die Befristung des Arbeitsvertrags heranzieht, wobei darauf zu achten ist, dass die jeweilige Stichprobe anders als im Monitoring nicht alle Teilnehmenden umfasst. Danach beträgt die Teilzeitquote 45 % und die Befristungsquote 62 %.

Abbildung 3.4: Eintritte von Teilnehmenden bis Dezember 2017 nach Branche der Arbeitgeber (gemäß WZ 08)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Tabellen, Teilnehmende am ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter, Nürnberg.

Betrachtet man die Daten zu den Eintritten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der Teilnehmenden nach Branchenzugehörigkeit (**Abbildung 3.4**) zeigt sich, dass der soziale und öffentliche Beschäftigungssektor (Sozialwesen, öffentliche Verwaltung, Erziehung und Unterricht) einen nicht unerheblichen Raum einnehmen:⁶ Bis April 2016 hatte dort jede dritte branchenmäßig erfasste geförderte

⁶ Zur Darstellung der Branchenzugehörigkeit und Betriebsgröße der am LZA-Programm beteiligten Arbeitgeber wird auf die Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zurückgegriffen, auch wenn diese für rd. 14 % der Teilnehmenden keine Angaben über die betreffenden Betrieben enthalten. Bei den ZUWES-Daten des BVA liegt dieser nicht berichtbare Anteil jedoch mit 25 % hinsichtlich der Branchenzugehörigkeit und mit 29 % hinsichtlich der Betriebsgröße deutlich höher. Die von der Statistik der Bundesagentur für Arbeit erfassten Eintritte werden in dieser Grafik verdichtet wiedergegeben. Von den in der Statistik ausgewiesenen insgesamt 89 Branchen (gemäß WZ 08-Zweisteller), in denen seit Programmbeginn durch das LZA-Programm geförderte Arbeitsaufnahmen stattfanden, wurden die Branchen mit den meisten Eintritten ausgewählt, die insgesamt drei Viertel aller Eintritte ausmachen.

Arbeitsplatzeinmündung stattgefunden. Im Programmverlauf reduzierte sich die Bedeutung des öffentlichen Sektors jedoch auf zuletzt nur noch 25 % aller kumulierten Maßnahmeneintritte. Insbesondere der Anteil an Stellen in der öffentlichen Verwaltung ging deutlich von 11 auf 6 % zurück. Insgesamt gesehen blieb die Verteilung der Eintritte über die unterschiedlichen Branchen jedoch vergleichsweise stabil. Zudem streuten die Stelleneinmündungen, abgesehen von den erwähnten branchenmäßigen Schwerpunkten, über viele Wirtschaftszweige, sodass man durchaus von einem breiten Branchenspektrum der beteiligten Arbeitgeber sprechen kann.

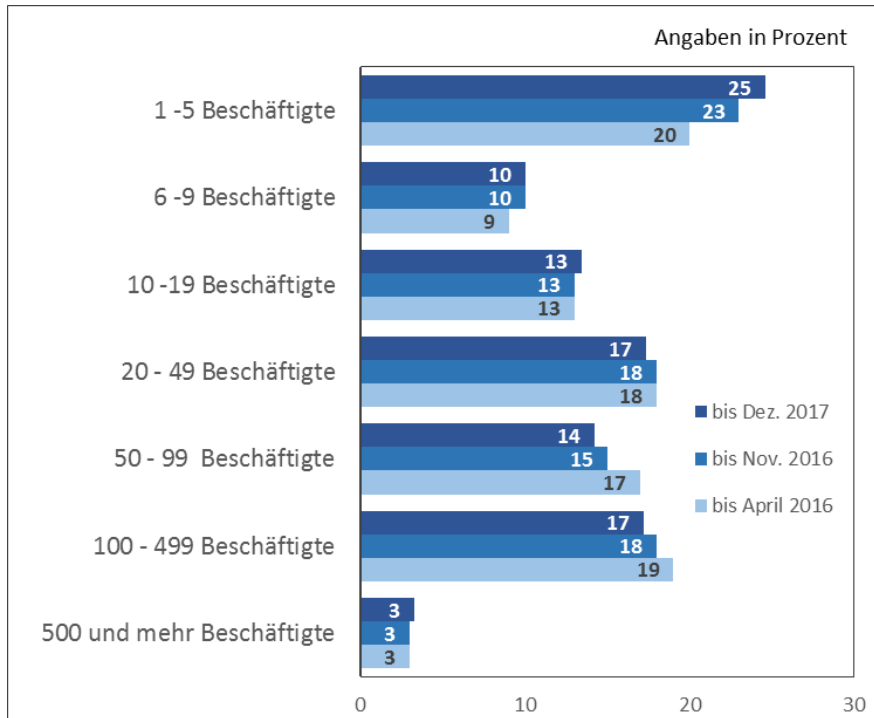
Auch wenn die hier dargestellte Statistik keine verlässliche Auskunft über die Stelleneinmündung in privatwirtschaftliche Betriebe und gemeinnützige Einrichtungen geben kann, lässt sich aufgrund des erwähnten Rückgangs der Stellenbesetzungen im Sozialwesen, der öffentlichen Verwaltung sowie bei Interessenvertretungen und kirchlichen und sonstigen Vereinen vermuten, dass die Bedeutung der privatwirtschaftlichen Betriebe als Arbeitgeber für die Programmteilnehmenden zugenommen haben dürfte. Über den gesamten Förderzeitraum gesehen spielen privatwirtschaftliche Betriebe eine sehr große Rolle als Arbeitgeber, wie auch die unten in **Kapitel 7.3** vorgestellte Online-Befragung der Arbeitgeber belegt. Gut zwei Drittel (71 %) der antwortenden Betriebe sind privatwirtschaftliche, 11 % öffentliche Unternehmen, und 18 % sind Vereine oder Genossenschaften.

Bereits in den explorativen Fallstudien war berichtet worden, dass Personaldienstleister als Arbeitgeber für das Programm eine sehr untergeordnete Rolle spielten. Zum einen, weil die Geschäftsführungen dies im Rahmen des LZA-Programms nicht erlaubten oder zum anderen, weil die BAK sie bewusst nicht kontaktierten. Diese bezweifelten, dass Personaldienstleister die Fähigkeit oder das Interesse besäßen, die Geförderten langfristig zu integrieren, oder sie konnten es mit dem Ziel des Programms nicht vereinbaren, dass Personaldienstleister von der Förderung profitierten. Die Förderung solle den einstellenden bzw. in diesen Fällen den Entleihfirmen zur Kompensation von Minderleistungen und Arbeitsausfall wegen des Coachings zugutekommen und nicht den Zeitarbeitsfirmen, die mit der Einarbeitung der möglicherweise intensiv zu betreuenden ehemaligen langzeitarbeitslosen Menschen in der Regel nichts zu tun hätten.

Neben diesen eher „ethischen“ Argumenten wird wohl auch ein vergleichsweise handfester Grund für die geringe Bedeutung der Personaldienstleister verantwortlich sein. Die Verpflichtung, einen Arbeitsvertrag von mindestens zweijähriger Laufzeit abschließen zu müssen, ermögliche es nach Auskunft der BAK vielen Zeitarbeitsfirmen nicht, Arbeitskräfte aus dem LZA-Programm einzustellen. Die obigen Daten bestätigen den geringen Stellenwert von Zeitarbeitsfirmen für das LZA-Programm. Nur 2 bis 3 % der Programmteilnehmer/innen wurden an Personaldienstleister vermittelt.

Auch die von der BA-Statistik ermittelten Werte zur Betriebsgröße der am LZA-Programm beteiligten Arbeitgeber (**Abbildung 3.5**) decken sich mit der von den BAK hervorgehobenen großen Bedeutung der kleinen und mittelständischen Betriebe. Zu Beginn (bis April 2016) waren knapp 30 % der Teilnehmer/innen in Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten vermittelt worden, 60 % in Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten. Insbesondere die Bedeutung der sehr kleinen Betriebe mit bis zu fünf Beschäftigten hat im Programmverlauf nochmals zugenommen. Waren zu Beginn 20 % der Teilnehmenden in eine Beschäftigung bei einem solchen Arbeitgeber eingemündet, stieg dieser Anteil bis zum Ende der Eintritte im Dezember 2017 sogar auf insgesamt 25 % an. Nur bei rd. 20 % der einstellenden Arbeitgeber handelt es sich um Betriebe mit 100 und mehr Beschäftigten. Großbetriebe mit über 500 Beschäftigten machen insgesamt nur 3 % aus.

Abbildung 3.5: Eintritte von Teilnehmenden seit Programmbeginn bis Oktober 2017 nach Betriebsgröße der Arbeitgeber



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Tabellen, Teilnehmende am ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter, Nürnberg.

Mit dieser durch die BA-Statistik bestätigten großen Bedeutung der kleinen und mittleren Betriebe für die Arbeitsplatzeinmündung korrespondiert der in **Kapitel 7.3** ausführlicher erläuterte Befund, dass die Geschäftsführung bei 75 % der beteiligten privatwirtschaftlichen Betriebe ausschließlich in der Hand der Eigentümer oder Mitglieder der Eigentümerfamilien liegt. Dass es besonders eigentümergeführte Betriebe seien, die zur Einstellung eines langzeitarbeitslosen Menschen bewegt werden könnten, hatten die BAK in den explorativen Fallstudien bereits mehrfach berichtet: Inhaber/innen seien viel eher dazu bereit, sich auf des „Risiko“ der Einstellung von Geförderten einzulassen, als dies Angestellte in leitenden Funktionen bzw. mit Personalverantwortung könnten.

4. Umsetzung durch die Jobcenter

Die Motive der Jobcenter für eine Beteiligung am LZA-Programm bzw. den Verzicht darauf sowie das Vorgehen in der operativen Umsetzung der Förderung innerhalb des Jobcenters wurden in den vorangegangenen Berichten bereits ausführlich dargestellt. Aus diesem Grund werden an dieser Stelle nur noch einmal die zentralen Befunde hierzu zusammengefasst.

4.1 Motive der Jobcenter für die Beteiligung am LZA-Programm

Voraussetzung für eine Teilnahme am LZA-Programm seitens der Jobcenter war eine entsprechende Antragsstellung gegenüber dem BVA. Somit lag die Entscheidung über eine Beteiligung letztlich bei den Jobcentern. Hinsichtlich der Motive der Jobcenter zeigt die standardisierte Erhebung unter den Geschäftsführungen recht eindrücklich, dass diese sich vor allem auf die innovativen Programmbestandteile der Betriebsakquise und des Coachings bezogen: 91 % der teilnehmenden Jobcenter beurteilten die Möglichkeiten des Coachings positiv und 75 % die Erprobung des Arbeitgeberzugangs durch die BAK (ohne Darstellung). Stärker durch das operative Geschäft und die Zielerreichung geprägte Motive wie die Möglichkeit des substanziellen Abbaus der Langzeitarbeitslosigkeit (41 %) oder die Kompensation des Vorwegabzugs zu Beginn der Förderung durch das BMAS (28 %) waren demgegenüber deutlich nachrangig. Die nicht-teilnehmenden Jobcenter schätzten die innovativen Elemente deutlich seltener positiv ein als die teilnehmenden Jobcenter. Das Coaching sahen diese zu lediglich 57 % als Chance (gegenüber 91 % der teilnehmenden Jobcenter), und die Betriebsakquise bewerteten sie zu 31 % positiv (gegenüber 75 % der teilnehmenden Jobcenter). Zugleich schätzten sie aber die finanziellen Vorzüge des Programms etwas besser ein. Gleichwohl scheint dies nicht so sehr ins Gewicht gefallen zu sein, dass diese Aussichten alleine für eine Teilnahme ausgereicht hätten. Daher lässt sich die inhaltliche Motivation der teilnehmenden Jobcenter so zusammenfassen, dass sie das LZA-Programm als Chance begreifen, um im Rahmen einer zusätzlichen Förderung neue Ansätze in der Vermittlung und Betreuung von Langzeitarbeitslosen zu erproben, die ggf. Anregungen für das Regelgeschäft liefern können.

Ein weiterer Komplex von Einflussfaktoren für eine Entscheidung über die Beteiligung am LZA-Programm aus Sicht der Jobcenter sind Kosten- und Ressourcenfragen. Insbesondere die nicht-teilnehmenden Jobcenter befürchteten einen hohen Verwaltungsaufwand des LZA-Programms (95 %) sowie finanzielle Risiken bei der Finanzierung zusätzlicher Stellen (79 %). 52 bzw. 39 % der teilnehmenden Jobcenter teilten diese Bedenken zwar auch, doch wurde der gleichzeitige Nutzen des Programms von ihnen offensichtlich höher eingeschätzt. Gleichwohl zeigt dieses Antwortverhalten, dass finanzielle Unwägbarkeiten manche Jobcenter dazu bewegt haben dürften, von einer Beteiligung am LZA-Programm abzusehen.

Die Governance-Strukturen des SGB II lassen vermuten, dass neben den Geschäftsführungen der Jobcenter weitere institutionelle Akteure wie Landesministerien, Trägerversammlung oder die Regionaldirektionen der BA ebenfalls Einfluss auf die Entscheidung über die Beteiligung an einem großen Bundesprogramm ausgeübt haben. Ebendies bestätigen tendenziell die Ergebnisse der Jobcenter-Befragung. Dieser zufolge haben die jeweilige Regionaldirektion der BA sowie die örtliche Agentur für Arbeit sich in 54 bzw. 52 % der Fälle "eher" oder "sehr stark" für eine Beteiligung der letztlich auch teilnehmenden Jobcenter am LZA-Programm ausgesprochen (ohne Darstellung). Dies traf aufgrund der institutionellen Zuständigkeiten fast ausschließlich für die gemeinsamen Einrichtungen zu, in denen die entsprechenden Anteile der Unterstützung einer Teilnahme jeweils bei gut bzw. knapp zwei Dritteln lagen. Die Kommunen (20 %), das BMAS (17 %) sowie die Landesministerien (7 %) scheinen diesbezüglich eine deutlich kleinere Rolle für die teilnehmenden Jobcenter gespielt zu haben. Bei der Entscheidung der zKT kommt hingegen der Befürwortung durch das BMAS (24 %) sowie durch die jeweiligen Landesministerien (15 %) eine höhere Bedeutung zu als bei den gemeinsamen Einrichtungen. Insofern lässt sich

schließen, dass neben den intrinsischen Motiven der Jobcenter-Geschäftsführungen auch die Fürsprache weiterer Akteure und Institutionen eine nicht unerhebliche Rolle für die Beteiligung am LZA-Programm gespielt hat.

4.2 Auswahl und organisatorische Einbettung der BAK

Den Betriebsakquisiteuren (BAK) kommt im Programm eine entscheidende Funktion zu, da sie die Matches zwischen Geförderten und Arbeitgebern erstellen müssen. Gleichzeitig handelt es sich bei dieser Tätigkeit um eine Aufgabe mit einem relativ neuartigen Profil. Ein Teil der Jobcenter hatte in der Vergangenheit zwar bereits Erfahrungen mit einem solchen Ansatz gesammelt, doch in den meisten Fällen fehlten etablierte Aufgabenbeschreibungen und Routinen für dessen Umsetzung. So bedeutete das LZA-Programm entweder einen Anstoß, diese Ansätze zu vertiefen oder auch erstmalig auszuprobieren. Für die Besetzung der entsprechenden Stellen wählte die Hälfte der teilnehmenden Jobcenter interne Fachkräfte aus, gut ein Drittel nutzte ausschließlich externe Kräfte, und die verbleibenden 15 % beschränkten beide der genannten Wege in der Personalgewinnung. Aufgrund der anspruchsvollen Tätigkeit der BAK legten die meisten Jobcenter bei der Personalauswahl Wert auf als einschlägig eingeschätzte Vorerfahrungen der Bewerber/innen. Dies betraf SGB-II-spezifisch etwa Vorerfahrungen aus dem Programm Perspektive 50plus oder ähnlichen Programmen sowie Erfahrungen im Regelgeschäft der Arbeitsvermittlung oder der Stellenakquise im AG-S des Jobcenters. Als typische relevante Erfahrungen von externen BAK wurden in den Fallstudien vor allem Tätigkeiten bei Personaldienstleistern, Bildungsträgern oder im Vertrieb genannt. Diese Befunde sprechen für eine Priorisierung der Vorerfahrungen mit Aufgaben der "klassischen" Arbeitsvermittlung einerseits sowie einer arbeitgeber- und vertriebsnahen Tätigkeit andererseits als Schwerpunkte bei der Auswahl der BAK.

In der Mehrheit der Fälle (53 %) wurden die BAK innerhalb der Jobcenter dem Bereich Markt und Integration zugeordnet, während sie in einem weiteren knappen Viertel in eigenständigen Projektteams agierten, was vor allem größere Jobcenter betraf. Eine Ansiedlung beim AG-S war dagegen mit 16 % eher eine Ausnahme (ohne Darstellung). Da die Schnittmenge der Aktivitäten zwischen BAK und AG-S gerade im Fall einer aktiven Arbeitgeberansprache nicht unerheblich sein dürfte, überrascht dies ein wenig, da bei einer größeren Nähe zum AG-S die Koordination dieser Schnittstelle erleichtert bzw. dessen Ressourcen womöglich besser genutzt werden könnten.

Mit Blick auf die strategische Ausrichtung der BAK bei der Erstellung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse zeigt sich schließlich ein durchaus aufschlussreicher Wandel. So gingen die befragten Geschäftsführungen zunächst von einem stellenorientierten Ansatz in der Betriebsakquise aus, da mit 83 % am häufigsten die Akquise offener Stellen als Aufgabe der BAK genannt wurde. Die praktischen Erfahrungen zeigten jedoch schnell, dass ein solcher Ansatz mit Blick auf die Zielgruppe nur bedingt hilfreich ist, da in diesem Fall das Risiko besteht, Stellen zu akquirieren, für die es gar keine passenden Bewerber/innen gibt. Daher vollzogen die meisten Jobcenter recht schnell einen Wechsel in der Betriebsakquise weg von einer stellen- hin zu einer bewerberorientierten Herangehensweise. Dieser Wandel in der Praxis fand seinen Niederschlag in der zweiten Richtlinienanpassung vom Februar 2017. Hier wurden explizit eine "bewerberorientierte Stellenakquise" sowie "assistierte Vermittlung einschließlich Unterstützung bei der Bewerbung" als Aufgaben der BAK ergänzt. Insofern scheint hier bereits früh ein Lernprozess eingesetzt zu haben, der sich letztlich auch mit der vorherrschenden Intention der Jobcenter-Geschäftsführungen deckt, das LZA-Programm (auch) als Experimentierfeld zu nutzen.

4.3 Personelle und organisatorische Einbettung des Coachings

Für die Umsetzung des beschäftigungsbegleitenden Coachings als zweitem zentralen Bestandteil des LZA-Programms standen den Jobcentern zwei Optionen der organisatorischen Ausgestaltung zur Ver-

fügung: die interne Durchführung des Coachings durch eigenes Personal oder dessen Vergabe an einen externen Dienstleister. Exakt die Hälfte wählte die Option der Auslagerung dieses Prozesses, 47 % der befragten Jobcenter hingegen entschieden sich für die interne Durchführung, und eine kleine, 3 % umfassende Gruppe kombinierte beide Optionen.

Wichtige Beweggründe der Geschäftsführungen für die Wahl einer internen Lösung für das Coaching waren die Vermeidung zusätzlicher Schnittstellen sowie die Nutzung bereits vorhandener Expertise von Personal aus vergleichbaren Tätigkeiten, insbesondere im Rahmen des Bundesprogramms Perspektive 50plus. Mit Blick auf die Schnittstellen wurden für den Fall der Ansiedlung beider Aufgaben im Jobcenter vor allem Vorteile in der engeren Kooperation von BAK und Coachs gesehen, genauso wie hinsichtlich der Vereinfachung des Austauschs von Daten zwischen den Beteiligten. Als Argument für die externe Lösung wurde hingegen zum einen die Verringerung des finanziellen Aufwands und Risikos ins Feld geführt, da auf diese Weise keine eigenen Personalressourcen aufgebaut und nur die tatsächlich geleisteten Coaching-Stunden vergütet werden müssen. Zum anderen spielte laut Fallstudieninterviews auch das Argument eine Rolle, dass es den Geförderten womöglich leichter falle, das notwendige Vertrauen einem Coach entgegenzubringen, der nicht dem Jobcenter angehört.

Die Neuartigkeit der Dienstleistung eines beschäftigungsbegleitenden Coachings sowie das Vorliegen der Förderrichtlinie, in der die Aufgaben der Coachs dargelegt waren, dürften begünstigt haben, dass die Geschäftsführungen der teilnehmenden Jobcenter weit überwiegend auf die Formulierung klarer eigener Vorgaben an das Coaching verzichteten. In ca. zwei Drittel der Fälle wurden nur implizite Vorgaben gemacht zu den Inhalten des Coachings. Hier zeigten sich zudem Unterschiede in Abhängigkeit von der organisatorischen Einbindung des Coachings. Im Fall einer externen Vergabe artikulierten die Geschäftsführungen deutlich häufiger explizite Vorgaben, wohingegen dies für ein internes Coaching deutlich seltener der Fall war. So bestand meist eine recht große Freiheit in der Gestaltung des Coachings, die jedoch für den Fall einer externen Vergabe zugunsten eines gewissen Grads an Steuerung etwas beschnitten wurde.

4.4 Verwaltungsaufwand des LZA-Programms

Bedingt durch die Kofinanzierung von ESF-Programmen ergibt sich für deren Umsetzung in aller Regel ein erhöhter Verwaltungsaufwand in den Jobcentern. Ebendieser Sachverhalt spiegelt sich auch in den Aussagen der befragten Jobcenter-Geschäftsführungen wider. Fast ausnahmslos (95 %) beurteilten diese den Verwaltungsaufwand für das LZA-Programm in Relation zum Regelgeschäft als "sehr hoch". Zudem stellte sich der Aufwand laut vier von fünf Geschäftsführungen als "viel höher" als (ohnein schon) erwartet dar. Dieser beträchtliche Mehraufwand wird zudem laut den Befragten weder durch den zuwendungsfähigen Programmtitel noch durch die Verwaltungskostenpauschale abgedeckt. Allerdings betrifft die zusätzliche Arbeit in erster Linie die Verwaltungskräfte der Jobcenter. Dreiviertel der Befragten berichten hier von einem Mehraufwand, der in 35 % der antwortenden Fälle sogar den Umfang von einem halben Vollzeitäquivalent (VZÄ) pro Jahr übersteigt. Für die Integrationsfachkräfte hingegen berichten die Geschäftsführungen in der deutlichen Mehrheit (62 %) von keinem nennenswerten Mehraufwand für die Umsetzung des LZA-Programms.

Setzt man diesen von den Jobcentern angegebenen Personalaufwand, der nicht aus Programmmitteln gedeckt wird, in Relation zu den eingestellten BAK und Coachs, so ergibt sich für das Befragungsjahr (2015) ein zusätzlicher Personalaufwand von durchschnittlich 0,45 VZÄ pro eingesetztem VZÄ BAK/Coach. Diese Zusatzkosten plausibilisieren den auch in den Fallstudien immer wieder monierten Verwaltungsaufwand, vor allem in der Anfangsphase des Programms. Dies reichte sogar so weit, dass eine Geschäftsführung die Kritik äußerte, dass der unverhältnismäßige Aufwand für das LZA-Programm das eigentliche Ziel des Jobcenters, das Erreichen einer vereinbarten Integrationsquote, beeinträchtigt. Auch wenn dies nur einen Einzelfall darstellt, so belegen sowohl die Ergebnisse der standardisierten Erhebung als auch die Interviews im Rahmen der Fallstudien doch, dass der Verwaltungsaufwand des LZA-Programms in den Jobcentern, bei aller Wertschätzung für das Programm an sich, einen gewissen Unmut hervorrief.

5. Zur Arbeit der BAK

Die Arbeit der Betriebsakquisiteure (BAK) hat die Integration von Langzeitarbeitslosen in geförderte Beschäftigung zum Ziel. Folgt man der Aufgabenbeschreibung in der Förderrichtlinie, so wird deutlich, dass sich im Profil der BAK Aufgaben einer bewerberorientierten Vermittlung mit denen einer arbeitgeberorientierten Vermittlung bzw. einer arbeitgeberbezogenen Dienstleistung im Sinne des AG-S vermengen. Die BAK müssen demzufolge Betriebe akquirieren und beraten, Geförderte vermitteln, als zentrales Bindeglied zwischen allen relevanten Akteuren des Projekts auftreten und Netzwerkarbeit im Kontakt mit Verbänden, Kammern etc. leisten.

Im Kontext der Jobcenter stellt diese Tätigkeit einen neuen Aufgabenzuschnitt dar. Für die BAK folgt aus dieser Neuartigkeit ein Bedarf an mehr oder weniger selbständiger Strukturierung der eigenen Arbeit. Aufseiten des Programms finden Neuartigkeit und Strukturierungsbedarf ihren Niederschlag in der Anpassung der Förderrichtlinie während der Laufzeit. Im Februar 2016 wurden ein bewerberorientiertes Vorgehen in der Stellenakquise sowie die assistierte Vermittlung explizit als Aufgaben der BAK in die Förderrichtlinie aufgenommen. Weiterhin sind die Vorgaben für die BAK insgesamt weniger rigide und die Tätigkeiten weniger stark strukturiert, als dies für etablierte Tätigkeiten im Jobcenter der Fall ist. Auch hieraus ergeben sich für BAK systematisch größere Handlungsspielräume, die sie zumindest in Teilen aus eigenen Stücken gestalten können.

5.1 Ausgangslage und Handlungsproblem der BAK

Will man die Arbeit der BAK näher beleuchten, ist es von Interesse, zunächst die zentralen Herausforderungen im Prozess der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen zu umreißen.

5.1.1 Ausgangslage der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen

Die Besetzung einer offenen Stelle ist auf beiden Seiten mit Unsicherheiten behaftet. Weder wissen Bewerber/innen, wie sich die Arbeit im betrieblichen Alltag letztlich darstellen wird, noch kann der Arbeitgeber beurteilen, inwieweit sich die Bewerber/innen tatsächlich als produktiv erweisen werden. Gemäß der Signalling-Theorie (Spence 1974) ist für Arbeitgeber ein entscheidendes Kriterium zur Verringerung dieser Informationsunsicherheit der Rückgriff auf abkürzende Informationen zur erwarteten Produktivität von Bewerbern/innen. Typischerweise werden hierfür Bildungszertifikate, vor allem Schul- und Berufsabschlüsse, als „Signale“ herangezogen. Aus einer solchen Perspektive weist die Zielgruppe des LZA-Programms überwiegend negative Signale auf. Dies zeigt sich etwa daran, dass über die Hälfte aller Langzeitarbeitslosen über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt (Bruckmeier et al. 2015). Hinzu kommt das Stigma der Langzeitarbeitslosigkeit an sich, das ebenfalls zur systematischen Nichtberücksichtigung von ALG-II-Beziehenden in Stellenbesetzungsprozessen führt (Brenzel et al. 2016, Rebien 2016). Eine positive Einschätzung der Produktivität von ehemaligen Langzeitarbeitslosen ist auf dieser Basis unwahrscheinlich; eine Logik, auf der letztlich auch der gezahlte Lohnkostenzuschuss im Sinne einer Kompensation für die geringere Produktivität der Geförderten basiert.

Aus der Perspektive der Bewerber/innen sowie der BAK können diese „negativen Signale“ auch als Stigmata begriffen werden, die als negative Zuschreibungen den davon betroffenen Personen anhaften und die Interaktion mit diesen prägen (Goffman 1967: 27). Ein für den vorliegenden Zusammenhang prägnantes Beispiel ist der immer wieder bemühte „Faulheits-Diskurs“, in dem Arbeitslose mehr oder weniger pauschal als arbeitsunwillig bezeichnet werden, was ungeachtet des Wahrheitsgehalts der Aussage die öffentliche Wahrnehmung und als Resultat dessen den Umgang mit Arbeitslosen beeinflusst (Oschmiansky 2003). Unter dem Begriff des Stigmas lassen sich weitere Merkmale subsumieren, die auf „in der Person liegenden Vermittlungshemmnisse“ als formales Kriterium der Zielgruppenbestimmung in der Förderrichtlinie verweisen, etwa Obdachlosigkeit, Inhaftierung, Schulden sowie andere Verhaltensweisen oder Merkmale, die von üblichen Normalitätsvorstellungen abweichen. Gerade wenn

diese Stigmata sichtbar oder in anderer Weise für Arbeitgeber nachvollziehbar dokumentiert sind oder auch nur angenommen werden, stellt der Umgang mit diesen Merkmalen eine Herausforderung im Bewerbungsprozess dar. Ein solches Handeln bezeichnet Goffman als Stigma-Management.

Schließlich sind soziale Netzwerke für die Besetzung offener Stellen von Bedeutung (Granovetter 1983), wie dies Befunde insbesondere für kleine und kleinste Betriebe in Deutschland belegen (Klinger/Rebien 2009). Dies fällt umso mehr ins Gewicht, da diese Betriebe den primären Zielarbeitsmarkt für das LZA-Programm bilden (vgl. **Abbildung 3.5**). Gleichzeitig besteht eine typische Begleiterscheinung anhaltender Arbeitslosigkeit in der Erosion sozialer Netzwerke sowie deren Einengung auf Personen, die sich in einer ähnlichen Situation befinden (Jahoda et al. 1975 [1933]). In der Konsequenz erweisen sich die persönlichen Netzwerke von Arbeitslosen als weniger hilfreich bei der Stellensuche, als sich dies für Personen in Beschäftigung beobachten lässt (Krug 2013). Mit anderen Worten sprechen nicht nur die Papierform des Lebenslaufs und weitere negative Zuschreibungen häufig gegen Arbeitssuchende im SGB II, sondern auch der Rückgriff auf soziale Netzwerke als wichtige Ressource der Arbeitsplatzsuche ist oftmals deutlich erschwert.

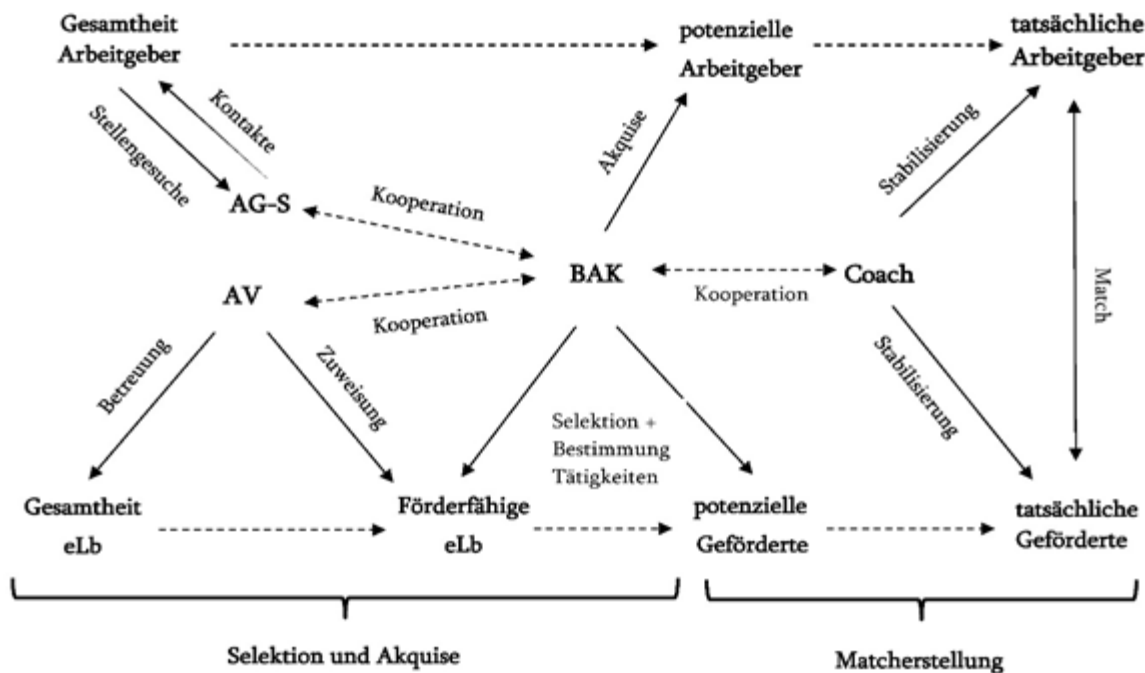
5.1.2 Das Handlungsproblem der BAK

Dieses dreifache Dilemma müssen die BAK bearbeiten. Hierfür bedarf es zum einen einer Strategie, damit die von potenziellen Geförderten von Arbeitgebern überhaupt für die Schaffung neuer oder Besetzung existierender Stellen in Erwägung gezogen werden. Voraussetzung hierfür wiederum sind Kontakte der BAK zu potenziellen Arbeitgebern, die einem solchen Angebot gegenüber aufgeschlossen sind. Zum anderen müssen die BAK Arbeitgebern verdeutlichen, dass weder die negativen Signale hinsichtlich der Produktivität „auf dem Papier“ noch die möglichen Stigmata der Geförderten in dieser Form zutreffen bzw. diese Einschränkungen nur temporär sind und durch den Lohnkostenzuschuss kompensiert werden. Dies erfordert den direkten Kontakt der BAK mit potenziellen Arbeitgebern, die damit Dienstleistungsnehmer der BAK sind. In dieser Interaktion werden die Arbeitgeber zu Ko-Produzenten der Dienstleistung der BAK, da sie Auskunft geben über die Anforderungen im Betrieb und sich am Auswahl- und Vermittlungsprozess aktiv beteiligen.⁷

Genauso sind die potenziellen Geförderten Ko-Produzenten der Vermittlungsdienstleistung, da die BAK im Gespräch mit diesen Ansatzpunkte für ihre Vermittlung finden und diese teilweise auch für eine Teilnahme am Programm motivieren müssen. Für eine erfolgreiche Vermittlung ist es essentiell, dass die BAK um Stärken und Schwächen aber auch besondere Probleme wie Stigmata der Geförderten wissen, um einerseits geeignete Arbeitsplätze für diese zu finden und andererseits diese Spezifika in der Vermittlung berücksichtigen zu können. Schließlich müssen Arbeitgeber und Geförderte im Akt einer assistierten Vermittlung zusammengeführt werden. In aller Regel reicht weder die Aushändigung von Vermittlungsvorschlägen an potenzielle Geförderte aus, noch die Zusendung von Bewerberprofilen an potenzielle Arbeitgeber. Stattdessen müssen die BAK den Vermittlungsprozess aktiv gestalten. Dafür ist die Kooperation der BAK mit weiteren Akteuren im Jobcenter, insbesondere dem AG-S sowie den Integrationsfachkräften (IFK), von Bedeutung: Über den AG-S erhalten die BAK Informationen über potenzielle Arbeitgeber, und die IFK weisen potenzielle Geförderte dem Programm zu. Dabei ist das Jobcenter Arbeitgeber der BAK, so dass diese in ihrem Handeln letztlich auch dessen Vorgaben und Zielen verpflichtet sind.

Abbildung 5.1: Organisatorische Konstellation der BAK

⁷ Diese Systematik baut auf der Dienstleistungstheorie von Dunkel/Wehrich (2012: 34ff) auf.



Quelle: Eigene Darstellung

Das Handlungsproblem ist in **Abbildung 5.1** visualisiert. Auf der einen Seite steht die Gesamtheit der Arbeitgeber. Mittels Akquise sowie durch die Kooperation mit dem AG-S ergibt sich aus dieser Grundgesamtheit eine Teilmenge an potenziellen Arbeitgebern. Auf der anderen Seite steht die Gesamtheit der eLb. Die IFK nehmen anhand formaler Kriterien sowie ihrer persönlichen Einschätzung die Bestimmung der Förderfähigkeit und Eignung der von ihnen betreuten eLb vor. Gemeinsam mit den zugewiesenen eLb bestimmen die BAK die Motivation zur Teilnahme sowie mögliche Beschäftigungsfelder. Auf diese Weise entsteht die Gruppe der potenziellen Geförderten. Aufbauend auf diesen Prozessen der Selektion und Akquise werden potenzielle Geförderte und potenzielle Arbeitgeber in der Matcherstellung durch die BAK zusammengebracht. Dies sind die Gruppen der tatsächlichen Arbeitgeber und Geförderten. Die so erstellten Beschäftigungsverhältnisse werden zusätzlich durch die Coachs stabilisiert, sowohl in der Zusammenarbeit mit Arbeitgebern als auch mit den Geförderten, wofür wiederum BAK und Coachs kooperieren.

Die weitere Darstellung der Arbeit der BAK geht aus von deren Organisationskonstellationen. Arbeitgeber und Geförderte sowie deren Einbindung als Ko-Produzenten der Dienstleistung bilden den Schwerpunkt des dritten und vierten Unterkapitels. Die konkrete Matcherstellung ist Gegenstand des fünften Unterkapitels, während das darauffolgende Unterkapitel Aufgaben der BAK nach Erstellung der Beschäftigungsverhältnisse thematisiert. Den Abschluss des Kapitels bilden eine Kontrastierung zweier Typen von BAK mit einem jeweils spezifischen Selbstverständnis sowie ein Fazit, das Ansätze für die erfolgreiche Umsetzung einer solchen Vermittlungsarbeit aufzeigt.

5.2 Organisationskonstellation der BAK und interne Kooperation

Das Jobcenter setzt als Arbeitgeber die Rahmenbedingungen für die Arbeit der BAK, die wiederum in dessen Auftrag das Programm umsetzen. Theoretisch lassen sich die BAK als Street Level Bureaucrats begreifen, durch deren Handeln ein politisches Programm im Sinne eines Bottom-up-Prozesses erst Wirklichkeit wird (Lipsky 1980). Da die Umsetzung nicht vollständig durch das Programm determiniert werden kann, ergeben sich Handlungsspielräume für die BAK, die sie im Rückbezug auf ihr berufliches

Selbstverständnis, ihre Erfahrung, ihre Organisationszugehörigkeit und ihre Einstellungen individuell füllen (müssen). Analog dazu können die Jobcenter als Street Level Organisations bezeichnet werden, die sowohl mit ihrem allgemeinen Auftrag und Selbstverständnis als auch ihren programmspezifischen Erwartungen das Handeln der BAK prägen (Brodkin 2015, Jewell/Glaser 2006). Dies geschieht vor allem auf der lokalen Leitungsebene, die das Personal auswählt, über dessen Einbindung in die Organisation entscheidet, konkrete Erwartungen artikuliert und Prozesse strukturiert.

Die organisationale Einbindung der BAK erfolgt in über der Hälfte der Fälle (53 %) durch deren Ansiedlung in den Markt- und Integrationsteams, in etwa einem Viertel der Fälle agieren sie innerhalb eines eigenständigen Projektteams, und nur zu 16 % sind sie dem AG-S zugeordnet. Weiterhin greift die Hälfte der Jobcenter für die Besetzung der BAK-Stellen ausschließlich auf internes Personal zurück, während 35 % angeben, hierfür nur externes Personal zu rekrutieren. Die verbleibenden 15 % der Jobcenter nutzen beide Optionen (ohne Darstellung). Hier lässt sich bereits erkennen, dass die Tätigkeit der BAK von den Jobcentern in der Mehrheit entweder in der Nähe zur „klassischen“ Vermittlung angesiedelt oder – gerade bei größeren Jobcentern – stärker separiert wird in eigenen Teams.

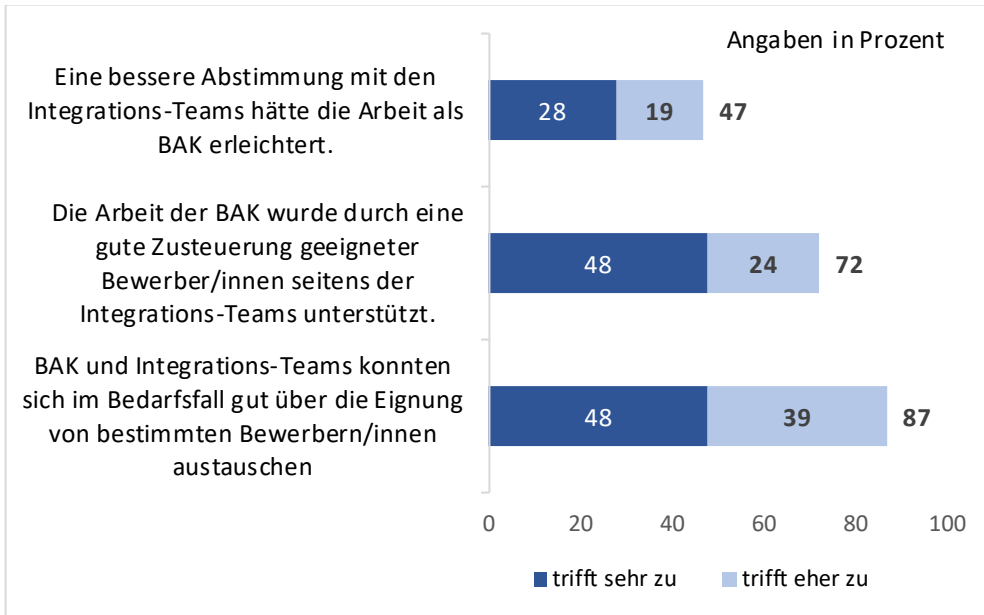
5.2.1 Kooperation BAK - Vermittlungsfachkräfte

Auf der operativen Ebene innerhalb der Jobcenter sind zunächst die IFK relevante Kooperationspartner der BAK. Durch diese erfolgen die Prüfung der Förderfähigkeit sowie die Zuweisung von förderfähigen eLb in das Programm. In 95 % der Fälle sind laut erster BAK-Befragung die Integrationsfachkräfte in die Auswahl der potenziellen Geförderten eingebunden, wenngleich die BAK laut eigener Aussage praktisch immer (98 %) federführend sind in diesem Prozess (ohne Darstellung). Eine gelingende Kooperation zwischen BAK und IFK ist keineswegs selbstverständlich, da den IFK durch die Auswahl und Prüfung potenzieller Förderfälle zusätzliche Arbeit entsteht. Von diesem Mehraufwand zeugen die Ergebnisse der beiden BAK-Befragungen, der zufolge die Identifikation von förderfähigen Fällen durch die IFK fast durchgehend (83 %) als aufwendig bewertet wird. Dies reicht bis hin zu der Einschätzung von zwei Drittel der BAK, dass es generell schwierig sei, überhaupt genügend potenzielle Teilnehmende zu identifizieren (ohne Darstellung). Dass die Arbeitsbelastung in der Vermittlung insgesamt meist eher hoch ist, dürfte dazu beitragen, dass sich die Zuweisung nicht immer reibungslos vollzieht. Eine eher zögerliche Zuweisung von Förderfällen wird im Rahmen der Fallstudien von einigen BAK moniert, was bis hin zu einem als geradezu obstruktiv empfundenen Verhalten seitens der Vermittlung reicht. Letzteres führt ein interviewter BAK auf die unklare Zurechnung der LZA-Programm-Vermittlungen in der Controlling-Logik sowie auf jobcenter-interne Prioritäten zurück: Die gute Zielerreichung des Jobcenters in der Vermittlung führe unter den IFK zu einer Bevorzugung der Befüllung von Maßnahmen gegenüber der Vermittlung in (geförderte) Beschäftigung. Auch wenn diese Einschätzung eher einen Extremfall markiert, wird auch in weiteren Fallstudien eine schleppende Zuweisung oder die Beschränkung auf extrem arbeitsmarktferne Fälle als Hemmnis für die Arbeit der BAK beschrieben.

Auch die Ergebnisse der Wiederholungsbefragung unter den BAK bestätigen das Bild einer nicht immer konfliktfreien Kooperation von BAK und IFK (**Abbildung 5.2**). 47 % stimmen der Aussage zu, dass eine bessere Abstimmung mit der Vermittlung die Arbeit als BAK erleichtert hätte. Insbesondere durch BAK, die beim AG-S angesiedelt sind, wird die Zusteuerung durch die Vermittlung kritisch eingeschätzt. Dies legt den Schluss nahe, dass die Überwindung interner Schnittstellen die Kooperation für die im AG-S angesiedelten BAK erschwert haben dürfte. Der Austausch über die Eignung einzelner Fälle scheint hingegen im seltensten Fall ein Problem dargestellt zu haben, da 87 % der Befragten diesen als positiv bewerten.

Abbildung 5.2: Zusammenarbeit BAK und Vermittlungs-Teams

Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – Zwischenbericht 2019



Fragentext: Bitte charakterisieren Sie - diesmal bezogen auf die gesamte Zeit Ihrer Tätigkeit als BAK - die Zusammenarbeit zwischen BAK und den Integrations- und Vermittlungs-Teams (IFK, pAp, Vermittlern). Inwieweit treffen die folgenden Aussagen auf Ihre Arbeit zu? Angaben in Prozent.

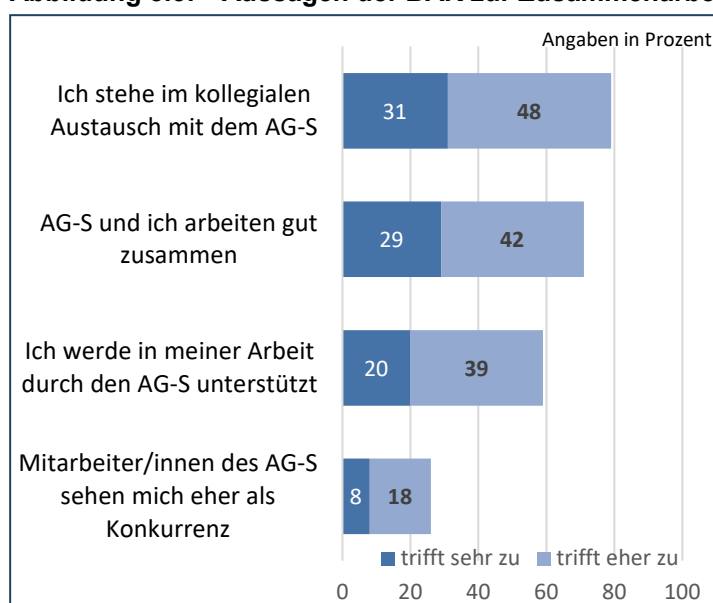
Quelle: ISG/IAW-Wiederholungsbefragung der Betriebsakquisiteure 2017

Als Möglichkeiten, diesem Problem zu begegnen, finden sich in den Fallstudien zwei Strategien. Die erste besteht in der intensivierten Kommunikation der BAK mit den IFK und der Darlegung ihres Anliegens, etwa durch die Teilnahme an den Besprechungen der Vermittlungs-Teams. Eine zweite Variante setzt auf die Weitergabe des Anliegens der BAK an Vorgesetzte, in der Hoffnung, dass diese über die hierarchische Kommunikation innerhalb des Jobcenters gegenüber den IFK die Bedeutung einer Zuweisung in das LZA-Programm betonen.

5.2.2 Kooperation BAK – AG-S

Der AG-S verfügt, als Pendant zu den IFK auf der Nachfrageseite, über Informationen über potenziell geeignete Stellen zur Besetzung mit Geförderten, die von Arbeitgebern gemeldet werden, sowie generell über Kontakte zu potenziellen Arbeitgebern. Als Quelle für Stellenangebote dient den BAK darüber hinaus die allen Jobcenter-Mitarbeitern/innen zugängliche Jobbörse.

Abbildung 5.3: Aussagen der BAK zur Zusammenarbeit mit dem AG-S



Fragentext: Inwieweit treffen folgende Aussagen zu? Antwortkategorien: Trifft sehr zu, trifft eher zu, trifft eher nicht zu, trifft nicht zu, weiß nicht.

Quelle: ISG/IAW- Befragung der Betriebsakquisiteure 2016

Dass auch die Zusammenarbeit zwischen AG-S und den BAK nicht immer reibungslos verläuft, zeigen die Ergebnisse der ersten Befragung unter den BAK (**Abbildung 5.3**). Ein kollegialer Austausch mit dem AG-S wird zwar vom Gros der BAK konstatiert (79 % Zustimmung), ähnlich wie eine allgemeine Zusammenarbeit (71 % Zustimmung). Doch von einer konkreten Unterstützung durch den AG-S berichtet nur gut die Hälfte der BAK, während 30 % nur wenige Berührungspunkte mit diesem Bereich sehen und ein gutes Viertel sogar das Verhältnis zum AG-S als konkurrierend einstuft. Ähnlich heterogen stellt sich die bilanzierende Beurteilung der Kooperation zwischen BAK und AG-S dar: Jeweils 31 % beurteilen die Kooperation als „sehr gut / gut“ bzw. „eher gut“, während 22 % sie als „eher mäßig“ und zwölf Prozent als „unbefriedigend“ einstufen (ohne Darstellung). Diese sehr unterschiedlichen Einschätzungen der Kooperation bestätigen sich in den Fallstudien. Exemplarisch sei hier zum einen ein Fall genannt, in dem der interviewte BAK von einem völlig fehlenden Kontakt zum AG-S berichtet, der jedoch auch seinem eigenen Desinteresse geschuldet sei. Eine geradezu diametral entgegengesetzte Schilderung der Kooperation findet sich an einem anderen Standort, an dem der AG-S laut BAK die gesamte Stellenakquise stellvertretend übernimmt. Dies kann als gezielte Zuarbeit des AG-S für die BAK begriffen werden, die der betreffende BAK auch als explizit von der Geschäftsführung gewollt darstellt.

Vorbehalte hinsichtlich der Kooperation finden sich sowohl aufseiten des AG-S als auch unter den BAK. Im zuerst genannten Fall ist es die Distanz des BAK zur Organisation des Jobcenters insgesamt, da

ihm als Quereinsteiger das reglementierte Vorgehen einer Verwaltung generell fremd ist. Aufseiten des AG-S ist es wiederum wichtig zu sehen, dass deren Betriebskontakte im Sinne ihres Sozialkapitals ein entscheidendes Arbeitsmittel sind. Dieses mit anderen Personen zu teilen birgt stets das Risiko, diese Kontakte zu gefährden. Schließlich bedeutet es auch im AG-S einen Mehraufwand, bei eingehenden Stellenangeboten zu prüfen, ob deren Besetzung mit einem LZA-Fall möglich ist, genauso wie die Abstimmung des Vorgehens mit den BAK.

Allerdings gehört die Akquise von offenen Stellen für die Mehrheit der BAK zu den eigenen genuinen Aufgabens, sodass der AG-S eher eine ergänzende Ressource darstellt. Insofern zeichnet sich in den Fallstudien ab, dass die BAK eher auf Distanz zum AG-S gehen und sich für die Suche nach geeigneten Stellen auf die Jobbörse, eigene Kontakte sowie Kaltakquise verlegen. Als eine Strategie zur Einbindung des AG-S nennen BAK an zwei Standorten, ähnlich wie in der Kooperation mit der Vermittlung, die Präsentation ihrer Fälle in der Teambesprechung des AG-S, um Hinweise auf geeignete Stellen zu erhalten. Leichter zu fallen scheint der Kontakt zum AG-S in den Fällen, in denen es sich bei den BAK um ehemalige AG-S-Mitarbeiter/innen handelt, die für die Kooperation auf etablierte persönliche Beziehungen zurückgreifen können. Ähnliches gilt für BAK, die beim AG-S angesiedelt sind und in den Interviews meist von einem engen und produktiven Austausch mit ihren Kollegen/innen berichten.

5.3 Auswahl der Teilnehmenden und Ko-Produktion

Für die Vermittlung in eine geförderte Beschäftigung ist für die BAK die Mitwirkung der Geförderten unverzichtbar. Sie müssen Auskunft über ihre Neigungen und Wünsche geben sowie offen über ihre Ziele, Probleme und mögliche Bedenken sprechen. Diese kommunikative Beteiligung an der Vermittlung lässt sich auch als Ko-Produktion der Dienstleistung bezeichnen. Eine aktive Mitwirkung setzt zwingend voraus, dass die eLb tatsächlich freiwillig an dem Programm teilnehmen. Dass diese Freiwilligkeit keineswegs durchgehend gegeben ist, zeigt sich in den Fallstudien immer wieder. Die BAK berichten fast ausnahmslos davon, dass bei weitem nicht alle der zugewiesenen potenziellen Förderfälle trotz der Prämisse der Freiwilligkeit tatsächlich ein intrinsisches Motiv an der Teilnahme hätten. Vielmehr erklärten sich manche nur zur Teilnahme bereit, so mehrere BAK übereinstimmend, um trotz aller anderslautenden Beteuerungen der zuweisenden Vermittler/innen und BAK mögliche Sanktionen zu vermeiden. Diese vermeintliche Freiwilligkeit ist letztlich die Folge der Deformierung der Interaktion zwischen Vermittlern/innen und Arbeitssuchenden durch jahrelange, erfolglose Aktivierungspraxis, die auch von manchen Geförderten im Rahmen der Fallstudien rückblickend als problematisch geschildert wird. Dieses festgefahrene Interaktionsmuster der Vermittlungspraxis insgesamt erschwert für die BAK die Feststellung einer authentischen Freiwilligkeit unter den zugewiesenen eLb.

Ziel der Ko-Produktion ist für die BAK das Erlangen einer hinreichenden Fallkenntnis der potenziellen Geförderten über die Papierform hinaus. Dies beinhaltet sowohl die Kenntnis von nicht in den Bewerberprofilen dokumentierten Stärken und Schwächen sowie Interessen als auch von Rahmenbedingungen oder Problemen, die die Person der potenziellen Geförderten betreffen. Nur auf der Basis von Freiwilligkeit kann ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden, das eine solche Fallkenntnis ermöglicht. Gleichwohl reichen der Bedarf an Fallkenntnis und die Intensität der Kooperation für die BAK nicht so weit wie für die Coachs.

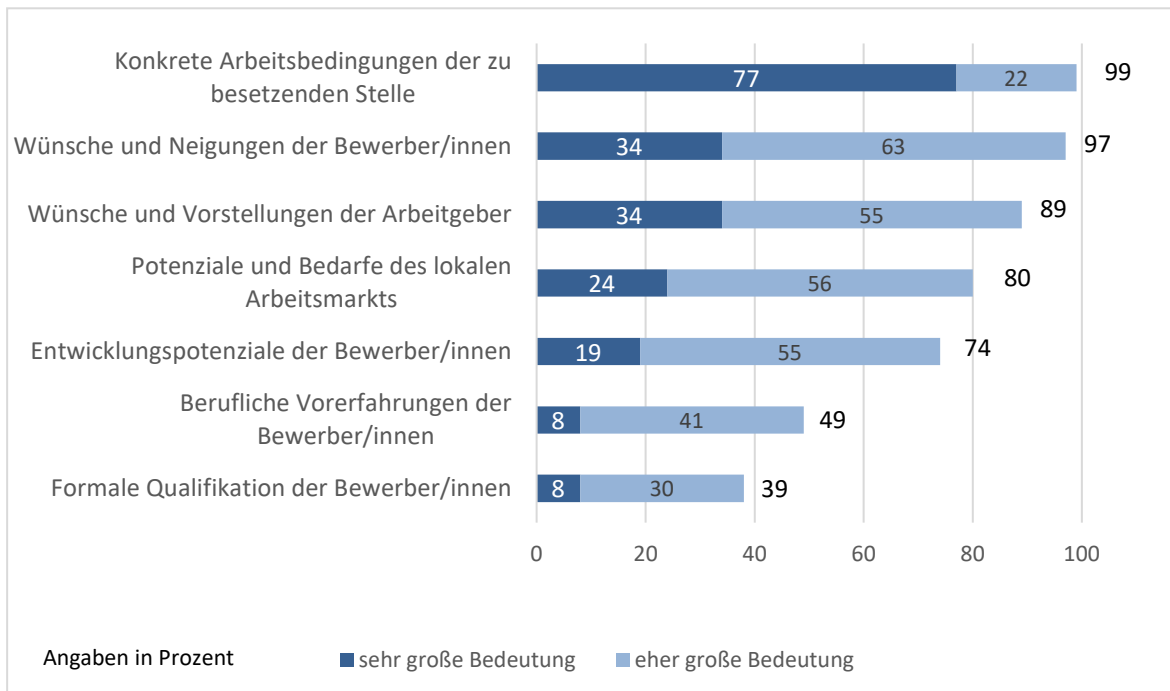
Ein Weg, der von vielen BAK zur Etablierung einer Arbeitsbeziehung beschritten wird, ist die Abgrenzung ihrer Arbeit von der regulären Vermittlung sowie eine Betonung der Freiwilligkeit der Teilnahme und des Verzichts auf Sanktionen. So hebt ein BAK hervor, dass die Freiwilligkeit die gemeinsame

8 63 % der BAK geben an, dass sie selbstständig offene Stellen bei Arbeitgebern akquirieren.

Suche mit den Geförderten nach Vermittlungsansätzen deutlich erleichtere und zugleich eine grundlegende Gewissheit hinsichtlich der Motivation der Geförderten verbürge. Dies könne auch gegenüber Arbeitgebern als Argument genutzt werden: Aufgrund der Freiwilligkeit könnten diese davon ausgehen, dass die Geförderten motiviert seien, was das zentrale Argument im Prozess des Matchings sei (vgl. **Abbildung 5.5** unten).

Aufbauend auf der Freiwilligkeit folgt die gemeinsame Suche von BAK und potenziellen Geförderten nach Ansatzpunkten zur Vermittlung anhand des bisherigen Lebenslaufs sowie von Kompetenzen, Qualifikationen, Neigungen, Stärken, Schwächen, Hobbies etc. der Geförderten. Die Bedeutung der Neigungen und Wünsche der Geförderten für die Suche nach geeigneten Stellen ist sehr hoch. Laut Wiederholungsbefragung unter den BAK messen fast alle Befragten dieser Dimension eine „eher große“ (63 %) oder „sehr große“ (34 %) Bedeutung bei (**Abbildung 5.4**). Noch wichtiger werden im Prozess der Stellensuche von den BAK die konkreten Arbeitsbedingungen der zu besetzenden Stelle eingestuft; ein Aspekt, dem mehr als dreiviertel der BAK (77 %) eine „sehr große Bedeutung“ zuschreiben und weitere 22 % eine „eher große Bedeutung“. Die „beruflichen Vorerfahrungen“ der Geförderten und insbesondere deren „formale Qualifikation“ fallen als weitere Anhaltspunkte für die Suche demgegenüber deutlich ab. Diese Befunde sprechen für ein individuelles Matching, das aufseiten der Geförderten eher an „weichen“ Faktoren orientiert ist und auf der Arbeitgeberseite eine möglichst detaillierte Kenntnis der zu besetzenden Arbeitsplätze voraussetzt.

Abbildung 5.4: Ansätze der BAK in der Vermittlungsarbeit



Fragentext: Rückblickend betrachtet, welche Bedeutung kam insgesamt gesehen bei Ihrer Akquise- und Vermittlungsarbeit als BAK folgenden Aspekten zu? Ohne Item non response und weiß nicht.

Quelle: ISG/IAW- Wiederholungsbefragung der Betriebsakquisiteure 2017.

In der Chronologie der Vermittlung verweisen die konkreten Anforderungen eines Arbeitsplatzes auf den dritten Schritt in der Arbeit mit den Geförderten, nämlich die Vorbereitung von Bewerbungsunterlagen und Bewerbungsgesprächen; Tätigkeiten, die in der Regel im Büro der BAK stattfinden und die Existenz eines konkreten Arbeitgebers voraussetzen. In diesem Schritt geht es um die Verringerung der Informationsunsicherheit über die Produktivität der Bewerber/innen.

5.4 Gewinnung von Arbeitgebern und Ko-Produktion

Bevor es zum Kontakt zwischen Arbeitgeber und Geförderten kommt, müssen die BAK entscheiden, welche Arbeitgeber sie für die Beschäftigung von Geförderten in Betracht ziehen. Diese Entscheidung kann anhand der Informationen aus den Gesprächen mit den potenziellen Geförderten getroffen werden und zu einer Kaltakquise bei potenziellen Arbeitgebern führen, die die BAK laut Befragung mehrheitlich durchführen. Weitere Ansätze für die Gewinnung von Arbeitgebern sind der Rückgriff auf bestehende Kontakte zu Arbeitgebern, gemeldete Stellenangebote oder die Kontaktierung als geeignet erachteter Arbeitgeber gewissermaßen „auf Verdacht“ ohne Vorhandensein eines konkreten potenziellen Förderfalls. Welche Arbeitgeber aus der Gesamtheit der lokalen Betriebe auf welche Weise angesprochen werden, entscheiden die BAK letztlich fallbezogen. Manche BAK verweisen als Argumente gegen eine aktive Akquise auf ein hinreichendes Angebot an offenen Stellen. Zudem könne Kaltakquise dazu führen, dass unter Arbeitgebern Erwartungen hinsichtlich der Vermittlung von Geförderten geweckt würden, die sich im Rahmen des LZA-Programms nicht erfüllen ließen. Dies sei mit Blick auf die weitere Zusammenarbeit mit Arbeitgebern kontraproduktiv, so mehrere BAK.

Letztlich geht es im Kontakt der BAK mit den Arbeitgebern um den Einsatz und die Akkumulation von Sozialkapital (Bourdieu 1979) bzw. den Aufbau von Netzwerken. Dieses Sozialkapital setzen sie ein, um Arbeitgeber für eine Beteiligung am LZA-Programm zu gewinnen. Auf der einen Seite haben BAK durch ihre Organisationszugehörigkeit zur Arbeitsverwaltung einen mehr oder weniger starken Ruf als Arbeitsmarktexperten/innen gegenüber Arbeitgebern und verfügen ggf. dank entsprechender Vorerfahrungen bereits über ein gewisses Kapital. Auf der anderen Seite müssen die BAK in der konkreten

Interaktion immer noch das Vertrauen des potenziellen Arbeitgebers in die eigenen Vermittlungskompetenzen herstellen und durch gelungene Vermittlungen rechtfertigen. Im Prozess der Vermittlung setzen die BAK ihr soziales Kapital gewissermaßen stellvertretend für die Geförderten im Sinne einer Bürgschaft ein, indem sie gegenüber den potenziellen Arbeitgebern mit ihrem Wort dafür einstehen, dass es sich bei den Geförderten um geeignete geförderte Arbeitskräfte handelt. Man könnte auch sagen, dass die BAK im Kontakt mit Arbeitgebern den Geförderten ihr Netzwerk „leihen“, da die Geförderten selbst nicht über ein solches verfügen. Weil es sich bei den Arbeitgebern im LZA-Programm überwiegend um kleine und kleinste Betriebe handelt, stehen die BAK häufig in direktem Kontakt mit den Inhabern/innen selbst und nicht mit einer Personalabteilung. Dies erleichtert die Bürgschaft für die Geförderten deutlich, da sich Personalabteilungen in ihrem Urteil tendenziell stärker an formalen Kriterien wie der Papierform des Lebenslaufs orientieren oder entsprechende Anliegen der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen von vorne herein abblocken.⁹

Der Königsweg der Arbeitgeberansprache scheint laut Befragung der BAK (**Tabelle 5.1**) in der Nutzung persönlicher Kontakte zu bestehen. Dieser Weg wird nicht nur von 93 % aller BAK beschritten, sondern darüber hinaus praktisch durchgehend als effizient beschrieben. Strategien, die sich an ein diffuses Publikum wenden, der Kontakt zu Interessenverbänden, die Teilnahme an Messen sowie die Durchführung von Informationsveranstaltungen, werden zwar von jeweils knapp mehr als der Hälfte der BAK genutzt, aber nur selten als effizient eingestuft.

Tabelle 5.1 Wege der Betriebsakquisiteure zur Arbeitgeberansprache

	Nutze ich*	Effizienz ist sehr/eher hoch*
persönliche Kontakte	93%	92%
Messen und Informationsveranstaltungen	58%	26%
Interessenverbände, z.B. deren Newsletter	52%	18%

Fragentext: Welche Kanäle nutzen Sie zur Arbeitgeberakquise? Für wie effizient halten Sie diese?

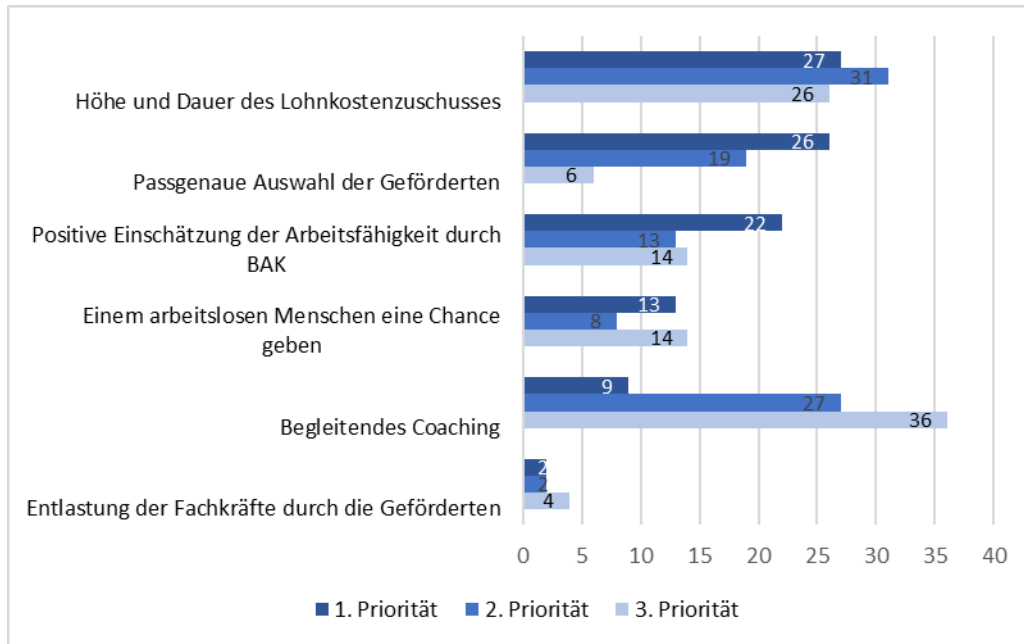
* Ohne Item non response und weiß nicht.

Quelle: ISG/IAW- Befragung der Betriebsakquisiteure 2016.

Weiterhin gaben die BAK an, dass sie fast durchgehend Stellen im Helferbereich akquirieren, aber in über der Hälfte der Fälle auch Stellen, die eine Qualifikation erfordern, wenngleich es sich hierbei in der Regel um Kurzqualifikationen handelt (ohne Darstellung). Dies bedeutet, dass durch die BAK nur in Ausnahmefällen eine Zuordnung von Geförderten zu Arbeitgebern anhand vorhandener und erwarteter Berufsabschlüsse erfolgen kann. Dadurch gewinnt die Einschätzung der Passung auf der Basis der persönlichen Kenntnis beider Seiten des Matches an Bedeutung. Deshalb bringen die BAK möglichst viel über den Arbeitsplatz in Erfahrung, was nicht in einer Stellenausschreibung enthalten ist oder enthalten sein kann, etwa Eindrücke hinsichtlich des Betriebsklimas, spezifischer Präferenzen oder die Eigenheiten einzelner Arbeitgeber, die sie durch Betriebsbesuche gewinnen.

Abbildung 5.5: Argumente der BAK gegenüber Arbeitgebern

⁹Zur Bedeutung der Fürsprache als Ansatz zur Gewinnung von Arbeitgebern im SGB II vgl. Rebien 2016: 23.



Fragentext: Welche Bedeutung hatten die folgenden Argumente für die Arbeitgeber - wenn sie von der Einstellung eines/einer Geförderten überzeugt werden sollten? Ohne Item non response und weiß nicht.

Quelle: ISG/IAW- Wiederholungsbefragung der Betriebsakquisiteure 2017.

Die Bedeutung verschiedener Argumente gegenüber Arbeitgebern bei der Erstellung der Matches zeigt sich ebenfalls in der BAK-Befragung (**Abbildung 5.5**). Die höchste Priorität mit je einem guten Viertel aller Nennungen entfällt auf das Argument „Höhe und Dauer des Lohnkostenzuschusses“ (27 %) einerseits sowie „Passgenaue Auswahl der Geförderten“ (26 %) andererseits. Das erstgenannte Argument betont die ökonomische Kompensationslogik. Das Argument der Passgenauigkeit stellt demgegenüber auf das Dienstleistungsversprechen der BAK ab. Das dritthäufigste Argument, das als erste Priorität genannt wird, ist die „Positive Einschätzung der Arbeitsfähigkeit der Geförderten“ durch die BAK (22 %) und verweist auf einen ähnlichen Aspekt wie die Passgenauigkeit. Mit beiden Argumenten verbürgen sich die BAK dafür, dass sie anhand ihrer Kenntnis beider Seiten des Matches eine geeignete Arbeitskraft vermitteln können. Mit dem Argument „Arbeitslosen eine Chance geben“ (13 % als erste Priorität) verbindet sich in der Praxis der BAK der Hinweis gegenüber Arbeitgebern darauf, dass der Status der Langzeitarbeitslosigkeit keineswegs immer selbstverschuldet ist und nicht zwingend in negativen Persönlichkeitsmerkmalen begründet ist. Dies kann als eine Facette des Stigma-Managements verstanden werden. Gleichwohl beruht das Geben einer Chance auf der Gewährung eines Vertrauensvorschusses durch den Arbeitgeber, der in der Praxis immer noch durch eine entsprechende Leistung einzulösen ist. Es geht hier also keineswegs um einen karitativen Akt der Arbeitgeber, sondern eher darum, dass die Arbeitgeber aufgrund der Überzeugungsarbeit der BAK „über ihren Schatten springen“. Aus Sicht der Betriebe ist das Motiv des Vertrauensvorschusses mit 50 % das bedeutsamste für die Beteiligung am LZA-Programm (vgl. **Abbildung 7.2** unten). Dass sie hierzu bereit sind, dürfte wiederum maßgeblich auf die Fürsprache der BAK und den Eindruck der konkreten Geförderten zurückgehen.

Bilanzierend lässt sich festhalten: Während manche BAK ganz klar die ökonomische Kompensationslogik des Lohnkostenzuschusses in den Vordergrund stellen, betonen andere hingegen vor allem die Qualität ihrer Dienstleistung als Basis einer Bürgschaft für die Vermittlung leistungsfähiger Mitarbeiter/innen. Auch aus Sicht der Betriebe sind diese beiden Aspekte am bedeutsamsten, wobei sogar das Motiv der Fürsprache und Überzeugung leicht zu überwiegen scheint.

5.5 Matcherstellung und assistierte Vermittlung

Für die Strategien der Matcherstellung durch die BAK lassen sich verschiedene Ansätze identifizieren, die unter dem Begriff der assistierten Vermittlung gefasst werden können (Bartelheimer et al. 2014: 133ff). Charakteristisch für die assistierte Vermittlung allgemein ist der aktive Eingriff in den Stellenbesetzungsprozess. Für Arbeitgeber bedeutet dieser Eingriff das Versprechen einer verbesserten Passgenauigkeit durch verschiedene Dienstleistungen. Gegenüber potenziellen Geförderten wiederum stellt sich die assistierte Vermittlung als ein Unterstützungsangebot bei der Arbeitssuche dar, das über reine Informations- und Orientierungsleistungen hinausgeht, wie sie für die „reguläre“ Vermittlung kennzeichnend sind. Dabei ist zum einen zu betonen, dass die Idee der assistierten Vermittlung nicht gänzlich neu ist. Doch können diese Ansätze aufgrund der Ressourcen im LZA-Programm anders umgesetzt werden, als dies im Regelgeschäft der Jobcenter der Fall ist. Zum anderen ist die Handhabung dieser Ansätze in der Praxis sehr unterschiedlich, wie die standardisierte Befragung der BAK zeigt.

5.5.1 Verringerung der Informationsunsicherheit durch höhere Passgenauigkeit

Ein erstes Element der assistierten Vermittlung ist die Fokussierung der BAK auf eine Verringerung der Informationsunsicherheit bei der Zusammenführung von Angebots- und Nachfrageseite. Hierzu bedarf es der möglichst fundierten Kenntnis beider Seiten, die über die Papierform von Lebenslauf und Stellenangebot hinausgeht. Im Idealfall haben die BAK in persönlichen Gesprächen Geförderte wie Arbeitgeber kennengelernt, den Betrieb und zu besetzenden Arbeitsplatz besichtigt und können auf dieser Basis beide Seiten möglichst passgenau zusammenbringen. Gegenüber den Arbeitgebern können die BAK mittels ihrer Kenntnis der Geförderten dafür bürgen, dass es sich um geeignete Arbeitnehmer/innen handelt, die die an sie gestellten Anforderungen bewältigen können. Zudem können die BAK weitere Argumente wie den Lohnkostenzuschuss und das Coaching als zusätzliche Anreize ins Feld führen. Gegenüber den Geförderten bedeutet dies, dass die Fürsprache ihnen eine Chance eröffnet, betriebliche Selektionsmechanismen zu umgehen, die andernfalls zur Folge hätten, dass sie gar nicht erst zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen würden. Diese Fürsprache erfordert aufseiten der BAK eine fundierte Einschätzung der Geförderten. Nur so können sie dem Arbeitgeber keine falschen Versprechen machen und vermeiden es, ihren Ruf als Vermittler/innen und damit ihr soziales Kapital als Grundlage ihrer Arbeit zu riskieren.

Die Ergebnisse der zweiten Befragung unter den BAK deuten darauf hin, dass das Prinzip der möglichst guten Kenntnis beider Seiten des Matches überwiegend handlungsleitend ist für ihr Vorgehen. So geben die Befragten zu 72 % an, dass sie nur mit konkreten Bewerbern/innen bei Arbeitgebern vorstellig wurden. Jeder vierte beschränkte sich zudem auf die Vorstellung eines bzw. einer einzigen potenziellen Geförderten (ohne Darstellung). Mit anderen Worten standen den BAK bei ihren Kontakten mit Arbeitgebern meist konkrete Fälle vor Augen, die sie dorthin vermitteln wollten. Ein weiteres Item der BAK-Befragung bestätigt die Dominanz dieses Ansatzes: Dreiviertel aller BAK berichten, dass sie in mindestens 90 % aller Fälle, in denen sie Vermittlungsmöglichkeiten für Geförderte gefunden haben, auch selbst Kontakt zum Arbeitgeber aufgenommen haben (ohne Darstellung). Diese Angaben decken sich im Wesentlichen mit denen, die die Arbeitgeber in der standardisierten Befragung zur Rolle der BAK im Vermittlungsprozess gemacht haben. Beide Befunde deuten darauf hin, dass die Ressourcen der BAK für eine passgenaue Vermittlung in den meisten Fällen genutzt wurden.

5.5.2 Begleitung zum Vorstellungsgespräch

Ein zweites Element der assistierten Vermittlung ist die Begleitung zum Vorstellungsgespräch, die in der regulären Vermittlung aufgrund mangelnder Ressourcen meist nicht gewährt werden kann. Insgesamt wird laut Wiederholungsbefragung unter den BAK knapp jede/r dritte Geförderte zum Vorstellungsgespräch begleitet (**Tabelle 5.2**). Doch zugleich verzichteten 8 % der BAK nach eigenen Angaben vollständig auf eine solche Unterstützung, und ein weiteres knappes Drittel macht dies nur in Ausnahmefällen von maximal jedem zehnten Geförderten. Am anderen Ende der Verteilung geben 7 % der BAK an, dass sie praktisch ausnahmslos die Vorstellungsgespräche begleiten.

Tabelle 5.2: Anteil der betreuten Geförderten, die zum Vorstellungsgespräch begleitet wurden

		Antworten
Mittelwert		32 %
Perzentile	25 %	7 %
(=Median)	50 %	20 %
	75 %	50 %

Fragentext: Bitten schätzen Sie den Anteil an allen von Ihnen betreuten Bewerbern/innen, die Sie zum Vorstellungsgespräch begleitet haben. Ohne Item non response und weiß nicht.

Quelle: ISG/IAW- Wiederholungsbefragung der Betriebsakquisiteure 2017.

Diese polarisierte Verteilung spricht für eine sehr heterogene Praxis, die sich auch in den Fallstudien widerspiegelt. So insistiert ein interviewter BAK auf die Begleitung aller Vorstellungsgespräche, während ein anderer BAK sich praktisch auf die Aushändigung von Stellenangeboten beschränkt und von einer Begleitung zum Vorstellungsgespräch durchgehend absieht. Im erstgenannten Fall betont der BAK den Nutzen der Begleitung zum Vorstellungsgespräch gerade für Menschen, die sich lange nicht mehr in einer solchen Situation befunden haben. Derselbe BAK räumt jedoch zugleich ein, dass er oft gar nicht in das Gespräch eingreifen müsse. In solchen Fällen repräsentieren die BAK, ähnlich einem Spickzettel in einer Klausur, eine Ausfallbürgschaft, die im besten Fall nicht gebraucht wird, deren reine Präsenz aber schon Sicherheit vermittelt. Die Kehrseite ist, dass die Begleitung von den Geförderten als bevormundend empfunden werden kann, da sie ja suggeriert, dass sie diese Situation alleine nicht bewältigen können. Aufseiten der Arbeitgeber mag es ebenso ein zwiespältiges Signal senden, wenn Geförderte zum Vorstellungsgespräch begleitet werden, da dies alles andere als üblich ist. Zwei interviewte BAK nutzen daher eine Strategie, der Begleitung ihren latent stigmatisierenden Charakter zu nehmen: Sie verweisen gegenüber Arbeitgebern und Geförderten auf die Notwendigkeit der Regelung von Formalia für die Gewährung des Lohnkostenzuschusses. Dies legitimiert ihre Anwesenheit beim Vorstellungsgespräch, ohne explizit auf den Unterstützungsbedarf der Geförderten zu verweisen.

5.5.3 Praktika bzw. Probearbeit

Ein weiteres Element assistierter Vermittlung ist die Vereinbarung von Praktika bzw. „Maßnahmen beim Arbeitgeber“ (MAG), die der Erprobung eines Matches unter weniger verbindlichen Bedingungen dienen. Dies ist nicht nur von Bedeutung, um die soziale Passung oder die Bewältigung der Anforderungen durch die Geförderten zu erproben. Die Beobachtung der Arbeit potenzieller Mitarbeiter/innen kann auch dazu beitragen, Vorurteile abzubauen (Kohlrausch 2012). So kann die Bewährung in der praktischen Arbeit dem potenziellen Arbeitgeber veranschaulichen, dass die Papierform nicht zwingend aussagekräftig ist mit Blick auf die faktische Leistungsfähigkeit potenzieller Mitarbeiter/innen. Für die Nutzung von Praktika im Vermittlungsprozess fallen die Befunde eindeutig aus (**Tabelle 5.3**). Im Durchschnitt gehen den geförderten Beschäftigungsverhältnissen in 70 % der Fälle Praktika voraus. Und bereits für das 25-Prozent-Perzentil beträgt dieser Wert 50 %, sodass die große Mehrheit der BAK dies zumindest in der Hälfte aller Fälle nutzt.

Tabelle 5.3: Anteil der vermittelten Geförderten, die vor Beginn der geförderten Beschäftigung ein Praktikum beim Arbeitgeber absolvierten

		Antworten
Mittelwert		71 %
Perzentile	25 %	50 %
(=Median)	50 %	80 %
	75 %	90 %

Fragentext: Bei wie vielen der Bewerber/innen, für die ein Arbeitsvertrag zustande kam, wurde vor Beginn ein Praktikum / eine MAG durchgeführt. Bitte schätzen Sie wiederum in Prozent. Ohne Item non response und weiß nicht.

Quelle: ISG/IAW- Wiederholungsbefragung der Betriebsakquisiteure 2017.

Da es sich meist um kurze Praktika von wenigen Tagen bis maximal zwei Wochen handelt, kann dieses Vorgehen als etabliertes und hilfreiches Instrument erachtet werden. Das Risiko, Arbeitgeber mit einer

wenig passgenauen Vermittlung zu „vergrätzen“, wird auf diese Weise deutlich vermindert, genauso wie aufseiten der Geförderten das enttäuschende Erlebnis einer frühzeitigen Kündigung aufgrund einer schlechten Passung.

5.6 Nach der Aufnahme des Beschäftigungsverhältnisses

Im Wesentlichen endet die Zuständigkeit der BAK für die Förderfälle nach der Aufnahme des Beschäftigungsverhältnisses. Eine Aufgabe, die sich über den weiteren Zeitraum der Förderung zieht, betrifft die Übernahme zumindest von Teilen der Dokumentationspflichten der Arbeitgeber, gewissermaßen als Serviceleistung für die Arbeitgeber.

Die BAK übernehmen im Durchschnitt in mehr als dreiviertel der Fälle bürokratische Aufgaben für die Arbeitgeber (**Tabelle 5.4**). Zudem geben bereits die unteren 25 % an, dies zumindest in 70 % der Fälle zu tun. Dies verdeutlicht, dass kaum ein BAK diese Hilfestellung nicht in der Mehrzahl der von ihm betreuten Fälle übernimmt. Die Notwendigkeit einer solchen Unterstützung ergibt sich nicht zuletzt aus den insgesamt hohen bürokratischen Anforderungen an die Gewährung der Förderung, die Arbeitgeber in Interviews immer wieder als „abschreckend“ oder gar „grotesk“ beschreiben. Eine entsprechende Hilfestellung der BAK kann dies als Hinderungsgrund für die Einstellung von Geförderten zumindest in Teilen ausräumen.

Tabelle 5.4: Anteil der vermittelten Geförderten, bei denen Teile der bürokratischen Anforderungen durch BAK/Jobcenter übernommen wurden

	Antworten
Mittelwert	78 %
Perzentile 25 %	70 %
(=Median) 50 %	90 %
75 %	100 %

Fragentext: Bei wie vielen der Bewerber/innen, für die ein Arbeitsvertrag zustande kam, wurden Teile der bürokratischen Anforderungen von BAK/Jobcenter übernommen? Bitte schätzen Sie wiederum in Prozent. Ohne Item non response und weiß nicht.

Quelle: ISG/IAW- Wiederholungsbefragung der Betriebsakquisiteure 2017.

Schließlich wird in den Fallstudien von einzelnen BAK berichtet, dass sich die Arbeitgeber bei Konflikten im Laufe der Förderung eher an sie als an die Coachs wendeten, was wohl auf die Bedeutung der BAK im Prozess der Matcherstellung zurückzuführen ist. In diesen Fällen bleiben die BAK aus der Perspektive mancher Arbeitgeber deren „natürliche Ansprechpartner/innen“, auch weil sie sich ja letztlich für die Passgenauigkeit der Vermittlung verbürgt haben.

5.7 Zwei kontrastive Typen von BAK

Das Kapitel zu den BAK abschließend werden zwei kontrastive Typen von BAK skizziert. Diesen Typen liegen stark divergierende berufliche Habitus zugrunde, die anhand des Interviewmaterials rekonstruiert werden konnten (methodisch hierzu Oevermann 1993). Die Gegenüberstellung der Typen dient dem Zweck, unterschiedliche, in sich konsistente Vorgehensweisen von BAK gegenüberzustellen und die daraus resultierenden Folgen für deren Praxis herauszuarbeiten. Allerdings lässt sich keine Aussage über eine Verteilung der Häufigkeit dieser Typen in der Gesamtheit der BAK treffen, da diese Typen ausschließlich anhand des Fallstudienmaterials entwickelt wurden. Zudem dürften sich bei den meisten BAK in unterschiedlicher Gewichtung Anteile von beiden Typen finden, sodass sich wohl ohnehin nur ein Teil aller BAK klar dem einen oder andern Typ zuordnen ließe.

5.7.1 BAK als Personaldienstleister mit Subventionen

Der erste Typ von BAK versteht sich primär als Personaldienstleister gegenüber Arbeitgebern. Dieser Typ BAK vermittelt aus dem Pool der Förderfähigen möglichst geeignete subventionierte Arbeitskräfte an Betriebe. Gegenüber den Geförderten bedingt dies, dass manche BAK dieses Typs die Geförderten als ihr eigenes Personal betrachten, das sie vermitteln. Gegenüber Arbeitgebern hingegen steht bei diesen BAK die Betonung der Subventionen im Vordergrund, weil dies eben die entscheidende Differenz zur regulären Personalvermittlung markiert. Ein BAK bringt ein solches Verständnis sehr prägnant auf den Punkt:

Und ich seh es so, dass ich jetzt hier das Gleiche mache wie als Personaldisponent, nur ich bring en Koffer Geld mit, um praktisch das Personal unterzubringen.

Bereits dadurch, dass dieser BAK die Geförderten als ihm unterstelltes Personal betrachtet, kommt ein hierarchisches Gefälle zwischen beiden Seiten zum Ausdruck, das sich in der Interaktion in einer Distanz zu den Geförderten niederschlägt. Das Handeln dieser BAK wird dominiert vom Prinzip einer möglichst rigiden Vorauswahl. Eben weil sie sich als Personaldienstleister verstehen, orientieren sie sich an einer formalistischen Selektion und sortieren alle Fälle aus, deren Lebensläufe Makel aufweisen. Dies entspricht einem defizitorientierten Blick auf die Geförderten. Ein BAK dieses Typs stellt sein Vorgehen folgendermaßen dar:

Aber aus denen, da hab ich dann die Guten gesehen, wo man dann den Eindruck hatte, die kann man schnell unterbringen, und die kann man in Arbeit auch bringen. Mit denen hab ich dann gearbeitet.

Ein solches Vorgehen schließt es weitgehend aus, dass Fälle mit einem problematischen Lebenslauf durch das Programm eine Chance erhalten. Die BAK beschränken sich auf solche Fälle, die möglichst wenig Hilfe brauchen. Mit einem solchen Selbstverständnis geht einher, dass der primäre Adressat der Dienstleistung die Arbeitgeber sind, da die BAK aus ihrer Sicht Arbeitskräfte für Arbeitgeber vermitteln und nicht Stellen für Geförderte finden. Teilweise trägt die Interaktion mit Arbeitgebern eher vergemeinschaftende Züge. In der Argumentation gegenüber den Arbeitgebern dominiert dann die ökonomische Kompensationslogik des Lohnkostenzuschusses, wie sich dies im obenstehenden Zitat mit dem „Koffer Geld“ widerspiegelt. Dies wird umso bedeutsamer, wenn die BAK primär auf gemeldete offene Stellen zurückgreifen und nicht bewerberorientiert Stellen suchen. Da die Geförderten dann mit anderen Bewerbern/innen konkurrieren, besteht der Vorzug der LZA-Fälle für Arbeitgeber hauptsächlich in den eingesparten Lohnkosten. Kehrseitig geht dies mit einem Blick der BAK auf die Geförderten einher, aufgrund deren Defizite sie sich gegenüber Arbeitgebern beinahe schämen, diese zu vermitteln. In einer solchen Perspektive ist das begleitende Coaching eher eine weitere Pflicht, die es dem Arbeitgeber „zu verkaufen“ gilt, sodass solchen BAK eine positive Wendung dieses Angebots als im Interesse der Arbeitgeber oftmals schwerfällt. Im Zuge dieses Ansatzes werden letztlich wenig passgenaue Geförderte „passend gemacht“, damit sie den zu besetzenden Stellen entsprechen:

Oder hab dann schon mal mir en Bild gemacht und wusste, hm, könnte vielleicht dort oder dort hinpassen. Ne? Also da schon die Kunden dann zu den gesuchten Stellen passend gemacht.

In diesem Zitat wird deutlich, dass das Vorgehen der BAK dieses Typs keineswegs einer Bewerberorientierung entspricht, da die Vermittlung dezidiert an der Nachfrageseite ansetzt. Subjektiv steht dies aber nicht zwingend im Widerspruch zu einer Bewerberorientierung. Die folgende Sequenz zeigt eindrücklich, dass ein formales Bekenntnis zum Prinzip der Bewerberorientierung keineswegs gleichzusetzen ist mit einer Praxis, die deren Idee tatsächlich entspräche.

Wir sind jetzt praktisch hier in [Name der Stadt] eher bewerberorientiert. Dass wir praktisch versuchen, wenn wir die Info bekommen von den Arbeitsmarktexperten, da ist das Unternehmen XY, die suchen das und das, dass wir eigentlich eher dazu suchen, das passende Personal zu finden.

Schließlich lässt sich mit Blick auf den beruflichen Hintergrund festhalten, dass es eine gewisse Affinität zwischen diesem Typ und einem Hintergrund im Bereich der privaten Personaldienstleistungen gibt.

5.7.2 BAK als Fürsprecher mit verbessertem Dienstleistungsversprechen

Denkbar kontrastiv hierzu sind die Vertreter des zweiten Typ BAK, die in ihrer Arbeit deutlich stärker der Seite der Geförderten zuneigen und sich explizit als deren Fürsprecher verstehen: Sie suchen Stellen für Geförderte und nicht Arbeitskräfte für Arbeitgeber. Die dafür verfügbaren Ressourcen einschließlich der Möglichkeit der Begleitung zum Vorstellungsgespräch oder anderer Unterstützungsleistungen wird von diesen BAK als Vorteil gegenüber der regulären Vermittlung verstanden. Grundlegende Zugewandtheit, Ressourcenorientierung sowie das Verständnis der BAK-Tätigkeit als verbesserte Vermittlungsdienstleistung für Langzeitarbeitslose als Kern des Selbstverständnisses dieses Typs kommen im Interview mit einer BAK sehr klar zum Ausdruck.

Hier geh ich mehr auf den Kunden ein, rede mit denen auch über Sachen, also wenn ich sag, was belastet Sie denn im Moment, was hält Sie denn davon ab? Oder wie kann ich Sie denn noch unterstützen, wo könnt ich denn, was sind denn Ihren Hobbys? Was könnte man vielleicht noch nutzen, was bis jetzt gar nicht besprochen wurde? Also das ist schon sehr viel individueller.

Zu einem solchen Umgang gehören auch die Betonung einer nicht stigmatisierenden Kommunikation zwischen Geförderten und BAK auf Augenhöhe, die gemeinsame Suche nach möglichen Vermittlungsansätzen sowie der Verzicht auf Druck – sowohl aufgrund der Freiwilligkeit der Teilnahme als auch als Distinktionsmerkmal gegenüber der regulären Vermittlung – und schließlich die Thematisierung von Hemmnissen. Das Wissen um Einschränkungen ist für sie Voraussetzung für eine passgenaue Vermittlung, zumal sich manche Hemmnisse als „verhandelbar“ erweisen können. Dies betrifft Zugeständnisse hinsichtlich unverrückbar geglaubter Präferenzen der Geförderten genauso wie die Eröffnung neuer Perspektiven. Das kommunikative Vorgehen dieser BAK vollzieht sich eher pragmatisch und naturwüchsig. Sie vertrauen auf ihre Intuition und Erfahrung, während Gesprächstechniken oder pädagogische Kompetenzen nur selten eine Rolle spielen.

Entsprechend setzen diese BAK nicht an der Papierform, sondern an der Person der Geförderten mit deren Neigungen, Wünschen und Ressourcen an. Sie tun dies, weil ihnen bewusst ist, dass der schriftliche Lebenslauf der Geförderten diese in regulären Besetzungsprozessen unmittelbar disqualifizieren würde. Im Prozess des Matchings steht für diese BAK die Fürsprache gegenüber den Arbeitgebern im Vordergrund, indem sie entgegen der Papierform des Lebenslaufs die Eignung und Motivation der Geförderten betonen.

Weil ich sag dem (Arbeitgeber, Anm.) auch immer: "Es soll sich nicht der Lebenslauf bei Ihnen bewerben und vorstellen, sondern der Mensch, und Papier ist geduldig. Das, was da draufsteht, ist schön und gut, aber aufgrund dessen, was da draufsteht, werden Sie ihn nie zum Vorstellungsgespräch einladen.

In dieser Perspektive rückt gegenüber den Arbeitgebern das Argument Lohnkostenzuschuss in den Hintergrund, wohingegen die vorhandene Motivation der Geförderten betont wird. Gegenüber den Arbeitgebern erfordert dies den Einsatz von Sozialkapital, da sich die BAK für die Eignung ihrer Fälle verbürgen, denn „sonst brauchen sie da [bei dem Arbeitgeber, Anm.] nicht nochmal anzurufen“ (O-Ton). Auch das Coaching ist für diese BAK eher ein positives Argument gegenüber Arbeitgebern im Sinne einer Entlastung. Als abschließendes Beispiel für das Selbstverständnis dieser BAK soll eine Interview-Sequenz dienen, in der sowohl der Aspekt der Fürsprache noch einmal deutlich wird, aber auch die Aufgabe des Stigma-Managements gegenüber Arbeitgebern.

Eine Kundin, mit der war ich am Donnerstag in nem Kindergarten im Vorstellungsgespräch, hab ich gesagt, die hatte ne ganz schwierige familiäre Situation im Vorfeld, die ist eher bissel schüchtern, bereite den Arbeitgeber darauf vor, dass der jetzt nicht geschockt ist, bei ihr zum Beispiel haben in der Front Zähne gefehlt. Ich sag, die ist in ner Maßnahme (...), ich hab das dort angesprochen, das ist ganz wichtig, ne Vermittlung kann erst erfolgen, wenn das optisch auch passt. Die ist sonst ne ordentliche Erscheinung, aber das ist, schreckt die Arbeitgeber ab. Und hab gesagt, die hat schon nen Termin beim Zahnarzt, das wird gemacht, das steht an, und lassense sich davon nicht beeinflussen, das kommt. Also die, die brauchen en Fürsprecher. Ne Begleitung, Fürsprecher.

Aus eigener Initiative thematisiert diese BAK das augenfällig abweichende Aussehen der Geförderten gegenüber dem Arbeitgeber und verweist zum einen darauf, dass dieses bearbeitet wird. Zum anderen hebt sie aber hervor, dass der Arbeitgeber hinter diese Fassade schauen, also die Person hinter dem Stigma sehen muss, hinter der sich letztlich eine kompetente Mitarbeiterin verbirgt.

Der berufliche Hintergrund der Vertreter/innen dieses Typs ist denkbar heterogen. Hier finden sich oftmals Quereinsteiger/innen mit unterschiedlichen beruflichen Hintergründen, die aber in den letzten Jahren bereits Erfahrungen in der Vermittlung im Jobcenter gesammelt haben.

5.8 Fazit

Bei der Arbeit der BAK handelt es sich um eine anspruchsvolle personenbezogene Dienstleistung, die von den einzelnen BAK höchst unterschiedlich mit Leben gefüllt wird. Dies ist einerseits eine Folge der Neuartigkeit der Dienstleistung, geht andererseits aber auch auf die Notwendigkeit der selbständigen Gestaltung der Handlungsspielräume durch die BAK zurück. Die Befunde der Begleitforschung legen einige Schlüsse nahe, anhand derer sich das Anforderungsprofil für die Arbeit der BAK schärfen lässt und die zugleich Hinweise auf allgemein erfolgversprechende Strategien einer bewerberorientierten und assistierten Vermittlung von Langzeitarbeitslosen geben.

1. Zunächst ist eine **Bewerberorientierung** zu nennen, die für die Suche nach einem Vermittlungsansatz auch jenseits des formalen Lebenslaufs an Potenzialen und Neigungen der Geförderten ansetzt und auf der Basis der Freiwilligkeit ein Vertrauen in die Dienstleistung seitens der Geförderten herstellt. Die Aufgabe einer möglichst umfänglichen Kaltakquise ist hingegen von geringerer Bedeutung. Es müssen vielmehr für einen konkreten Fall geeignete Arbeitgeber gefunden werden. Hierfür sind Netzwerke von großem Nutzen sowie die Bereitschaft, aktiv auf Arbeitgeber zuzugehen. Genauso kann aber auch der Rückgriff auf bereits gemeldete Stellen fallspezifisch einen praktikablen Ansatz darstellen.
2. In der Argumentation gegenüber Arbeitgebern ist eine **authentische Fürsprache** hinsichtlich der Eignung, Motivation und Leistungsfähigkeit der Geförderten entscheidend. Das heißt, die BAK müssen ihr Sozialkapital einsetzen und sich für die Geförderten verbürgen, um so betriebliche Selektionsmechanismen außer Kraft zu setzen. Dies setzt wiederum voraus, dass die BAK selbst davon überzeugt sind, dass sich die Geförderten als wertvolle Arbeitskräfte erweisen können, da andernfalls eine authentische Fürsprache kaum gelingen kann. Einfacher fällt eine solche Überzeugungsarbeit, wenn die BAK direkten Kontakt zu den Personalentscheidern eines Betriebs haben. Dies ist am ehesten der Fall in kleinen und kleinsten eignergeführten Betrieben.
3. Hinzu kommt das **Stigma-Management** als spezifische Facette der Fürsprache, das von den BAK stellvertretend für die Geförderten zu leisten ist. Aufgrund der Zugangskriterien betrifft dies durchgehend den „Makel“ der Langzeitarbeitslosigkeit, doch können fallspezifisch weitere Stigmata hinzukommen, die als „in der Person liegende Vermittlungshemmnisse“ einer erfolgreichen Vermittlung entgegenstehen. Hinsichtlich dieser Merkmale müssen die BAK selber vorurteilsfrei und in der Lage sein, möglichen darauf bezogenen Bedenken und Vorurteilen potenzieller Arbeitgeber zu begegnen.
4. Die **assistierte Vermittlung** in Form der Begleitung zum Vorstellungsgespräch sowie durch die Nutzung kurzer Probearbeiten sind weitere hilfreiche Bestandteile des Vermittlungsansatzes der BAK. Erstere dient der Reduzierung der Unsicherheit der Geförderten in der oftmals ungewohnten Bewerbungssituation und eröffnet zugleich die Option der Fürsprache im Vorstellungsgespräch. Die Probearbeit kann vor allem als praktische Erprobung der sozialen wie anforderungsbezogenen Passung begriffen werden.

5. Selbstverständlich ist auch der **Lohnkostenzuschuss** gegenüber Arbeitgebern ein wichtiges Argument, doch eine Beschränkung auf eine ökonomische Kompensationslogik greift zu kurz, da sie die Geförderten auf den zugeschriebenen Status als „Minderleister“ reduziert.
6. Die **Unterstützung bei bürokratischen Angelegenheiten ist** schließlich ein Service, der angesichts der hohen Anforderungen im LZA-Programm eine sinnvolle Hilfestellung für Arbeitgeber darstellt und diesbezügliche Bedenken ausräumen kann.

6. Zur Arbeit der Coachs

Grundsätzlich kann das Coaching im Rahmen des LZA-Programms begriffen werden als Unterstützung und Beratung von Personen, die nach langer Arbeitslosigkeit gerade in eine geförderte Beschäftigung eingemündet sind, meistens in einem privatwirtschaftlichen Betrieb.

6.1 Das Handlungsproblem der Coachs

Der Förderrichtlinie zufolge ist das Coaching instrumentell auf die Unterstützung der Geförderten und die Stabilisierung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse bezogen. Das heißt, die Coachs sollen dazu beitragen, dass es nicht zu vorzeitigen Abbrüchen kommt. Konkret müssen die Coachs mit Blick auf beide Seiten des Matches einzelfallbezogene Strategien finden, die Voraussetzungen für eine gelingende betriebliche Integration sowie die Bewältigung der Arbeitsanforderungen zu schaffen. Einen grundsätzlichen Bedarf der Ko-Produktion, also der aktiven Mitwirkung, gibt es dabei sowohl aufseiten der Arbeitgeber als auch der Geförderten, da beide von sich aus das Coaching in Anspruch nehmen können. Unter den Geförderten setzt dies deren Bereitschaft voraus, sich auf die Arbeit mit den Coachs einzulassen. Hierfür bedarf es der Etablierung eines Vertrauensverhältnisses sowie einer produktiven Arbeitsbeziehung zwischen Coach und Coachee unter der Bedingung des verpflichtenden Charakters des Coachings und der strukturellen Asymmetrie im Verhältnis zwischen Coach und Coachee. Letztlich ist es in der Arbeit der Coachs mit den Geförderten entscheidend, alle Themen adressieren und bearbeiten zu können, die das Beschäftigungsverhältnis potenziell gefährden; seien sie betrieblicher, persönlicher oder organisatorischer Natur. Hierbei geht es zum einen darum, akute Krisen zu lösen, zum anderen kann es aber auch erforderlich sein, längerfristige Lernprozesse unter den Geförderten zu initiieren. Gleichzeitig bedarf es eines Kontakts der Coachs zur Seite der Arbeitgeber und eines grundlegenden Einblicks in den Betrieb samt Informationen über die Arbeit und betriebliche Integration der Geförderten. Nur so lassen sich sowohl soziale als auch arbeitsbezogene Krisen im Betrieb bestenfalls antizipieren und deren mögliche Eskalation verhindern. Dies kann auch bedeuten, dass die Arbeitgeber Unterstützung durch die Coachs nachfragen und somit selbst zu Dienstleistungsnehmern des Coachings werden. Auf der organisatorischen Ebene besteht eine weitere Herausforderung für die Coachs darin, einzelfallbezogenen Lösungen für Zeit und Ort der Durchführung des Coachings zu finden, um einen regelmäßigen Kontakt in einer vertrauensvollen Umgebung sowie eine möglichst geringe Zusatzbelastung durch die Coachingzeiten für die Geförderten sicherzustellen. Schließlich muss das Coaching darauf abzielen, dergestalt Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten, dass die Geförderten sich nach Ende des Coachings ohne externe Unterstützung im Betrieb behaupten können und im besten Falle durch auftauchende Probleme nicht so destabilisiert werden, dass dies die Fortführung der Beschäftigung infrage stellen würde.

Zur Erläuterung dieses Handlungsproblems werden in einem ersten Schritt die Organisationskonstellationen des Coachings in den Blick genommen, gefolgt von einem Unterkapitel zur Bedeutung der beruflichen Hintergründe der Coachs. Im vierten Unterkapitel werden die zentralen Herausforderungen des Coachings im Programmkontext adressiert: die Qualität der von den BAK erstellten Matches, die Etablierung eines Vertrauensverhältnisses, der Umgang mit der Asymmetrie zwischen Coach und Coachee, die Inhalte des Coachings, die Nutzung der Förderpläne sowie die Einbeziehung der Arbeitgeber als Ko-Produzenten und potenzielle Dienstleistungsnehmer. Die praktische Umsetzung mit Blick auf Dauer, Umfang und Ort des Coachings ist Gegenstand des fünften Unterkapitels. Den Schlusspunkt bildet die Gegenüberstellung zweier kontrastiver Typen von Coachs samt Schlussfolgerungen für die Umsetzung eines Flankierungsangebots im Kontext öffentlich geförderter Beschäftigung.

6.2 Organisationskonstellation der Coachs und Kooperation

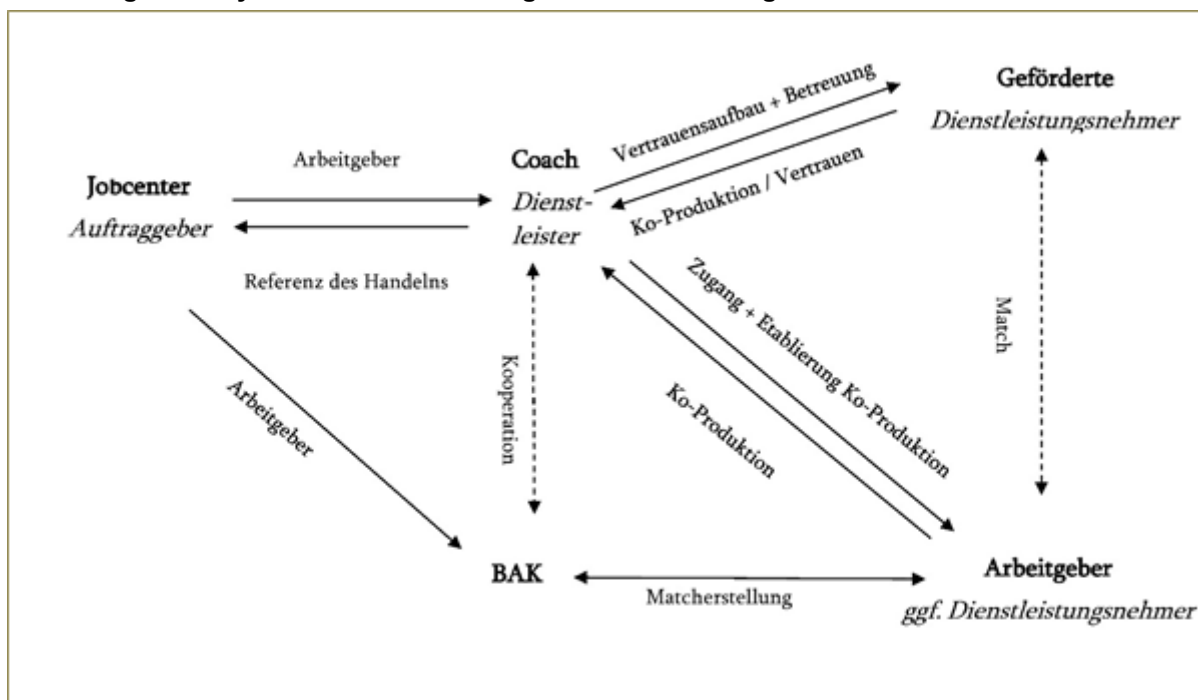
Die Organisationszugehörigkeit der Coachs fungiert ganz allgemein als Bezugspunkt für deren Handeln: Sie sind in die jeweiligen Organisationsstrukturen eingebunden, dort sozialisiert, und sie treten gegenüber den Coachees als Vertreter/innen ihrer Organisationen auf. Im LZA-Programm finden sich zwei organisatorische Varianten: Coaching durch Jobcenter-Mitarbeiter/innen und Coaching durch externe Dienstleister, meist Träger.

6.2.1 Coaching durch Jobcenter-Mitarbeiter/innen

Die strukturell einfachere Variante ist das Coaching durch Mitarbeiter/innen der Jobcenter. In diesem Fall ist der Auftraggeber des Coachings zugleich der Arbeitgeber der Coachs (**Abbildung 6.1**). Daraus folgt, dass für diese Coachs das Jobcenter die einzige Organisation ist, die als Referenz für das Handeln als Coach von Bedeutung ist und durch explizite Vorgaben oder allgemeine Orientierungen Einfluss nimmt auf ihre Arbeit. Als Mitarbeiter/innen der Sozialverwaltung sind die bürokratischen Prinzipien von Regelgebundenheit und Rechtsgleichheit im Umgang mit allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zentral. Hinzu kommt programmatisch eine Orientierung an der Umsetzung des Aktivierungsauftrags sowie an Effizienz und Erfüllung von Kennzahlen gemäß der Logik des New Public Management, dessen Ansätze die Steuerung der Jobcenter prägen (Christensen/Laegreid 2002, für Deutschland Olejniczak et al. 2014). Weiterhin verweist dies auf einen gravierenden Unterschied zur üblichen Konstellation eines Coachings, da Auftraggeber und Dienstleistungsnehmer/innen im Fall des LZA-Programms nicht identisch sind; die faktischen Dienstleistungsnehmer/innen sind die Geförderten, der Auftraggeber hingegen ist das Jobcenter. Allerdings kann auch der Arbeitgeber zum Dienstleistungsnehmer werden, etwa wenn er den Coach von sich aus um eine Intervention bittet. In diesen Situationen wird das Coaching komplexer, da die Coachs einerseits das geförderte Arbeitsverhältnis nach Möglichkeit aufrechterhalten sollen, zugleich aber ihren Coachees, den Geförderten, verpflichtet sind, während nun der Arbeitgeber Erwartungen an ihre Dienstleistung artikuliert.

Schließlich gibt es einen Bedarf an Kooperation zwischen Coachs und BAK, die als Kollegen/innen der Coachs auch im Jobcenter beschäftigt sind, zuvor das Match zwischen Geförderten und Arbeitgebern erstellt haben und daher ebenfalls beide Seiten kennen. Hier geht es um einen kollegialen Austausch, möglicherweise die Einbindung des Coachs in die Matcherstellung sowie Kontakte zwischen BAK und Arbeitgebern nach Aufnahme der Beschäftigung, die für die Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses relevant sein können.

Abbildung 6.1: Systematik der Coaching-Praxis – Coaching durch Jobcenter



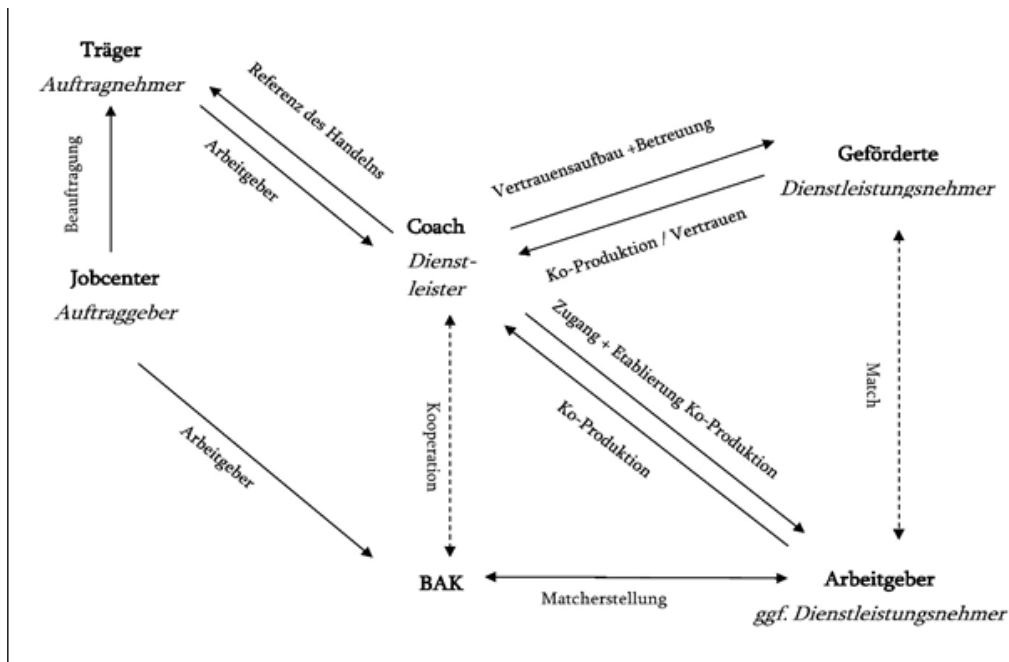
Quelle: Eigene Darstellung

6.2.2 Coaching durch Mitarbeiter/innen von externen Trägern

In diesem Fall sind die Arbeitgeber der Coachs Träger, die von den Jobcentern mit der Begleitung der Geförderten beauftragt wurden (**Abbildung 6.2**). Das heißt, dass sich Coachs in solchen Konstellationen zunächst an den Vorgaben ihres Arbeitgebers, dem Träger, orientieren. Gleichzeitig dürfen sie in ihrer Arbeit den Auftrag des Jobcenters und dessen Interessen nicht aus den Augen verlieren. Für Träger gilt, dass deren Beauftragung mit der Durchführung des Coachings einen Fall von Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen darstellt. Ähnlich den Jobcentern unterliegen auch diese Organisationen der Logik von Vermarktlichung und Steuerung durch Kennzahlen und somit einem ökonomischen Druck (Heinze/Schneiders 2013). Insofern ist bei Trägern der ökonomische Druck auf die Coachs höher, da nicht nur ggf. die eigene Beschäftigung, sondern zumindest in Teilen der Fortbestand der Organisation vom Erfolg des Coachings abhängt. Hinzu kommt die Orientierung gemeinnütziger Träger am Ziel der Wohlfahrt. Diese berufen sich teilweise programmatisch auf eine sozialpolitische Mission, die auf spezifischen Welt- und Menschenbildern fußt. Derartige Leitbilder prägen die Organisationen und die Menschen, die in ihnen arbeiten, im Sinne einer Sozialisation mit spezifischen Werten, die nicht zwingend deckungsgleich sind mit dem Selbstverständnis der Jobcenter.

Aus zwei Gründen gewinnt die organisatorische Konstellation des Coachings durch Träger an Komplexität. Zum einen verändert dies die Interaktion mit den Geförderten, da die Coachs eben nicht Vertreter/innen des Jobcenters sind; eine Institution, die nicht unbedingt bei allen Geförderten ausschließlich positiv konnotiert ist. Zum anderen tangiert dies die Kooperation mit den BAK, da es sich hier bei BAK und Coachs nicht um Kollegen/innen handelt, die in derselben Organisation und ggf. sogar in denselben Räumlichkeiten arbeiten.

Abbildung 6.2: Systematik der Coaching-Praxis – Coaching durch Träger



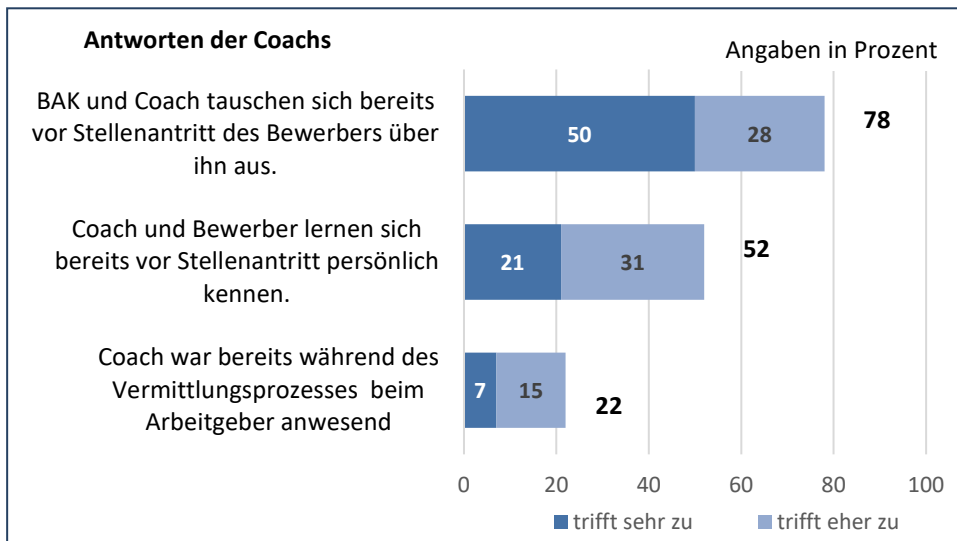
Quelle: Eigene Darstellung

6.2.3 Kooperation Coachs – BAK

Die Ergebnisse der standardisierten Befragung der Coachs belegen recht eindrücklich die Folgen der Organisationszugehörigkeit der Coachs hinsichtlich ihrer Kooperation mit den BAK (**Abbildung 6.3**). So ist ein Austausch zwischen BAK und Coach vor Stellenantritt bei externen Coachs (66 %) gegenüber internen Coachs (86 %) deutlich seltener der Fall. Noch gravierender ist die Differenz in Bezug auf ein persönliches Kennenlernen von Coach und Geförderten vor Stellenantritt. Fast zwei Drittel der internen Coachs berichten hiervon, aber nur ein gutes Drittel der externen Coachs. Ähnliche gilt für die Anwesenheit der Coachs im Prozess der Vermittlung. Diese stellt zwar auch bei internen Coachs nicht den Regelfall dar, kommt aber mit einem guten Viertel immer noch fast doppelt so häufig wie unter externen Coachs (14 %) vor.

Ein Einsetzen des Coachings vor Stellenantritt sowie eine frühzeitige Einbindung der Coachs werden jedoch in den Fallstudien sowie in der standardisierten Erhebung unter den Coachs als wichtige Schritte zur Verbesserung des Coachings beschrieben. Dies zeigt, dass hier Potenzial besteht hinsichtlich einer Anpassung der organisatorischen und förderrechtlichen Rahmenbedingungen.

Abbildung 6.3: Aussagen der Coachs zur Zusammenarbeit mit den BAK



Fragentext: Im Folgenden bitten wir Sie, die Zusammenarbeit von BAK und Coachs zu charakterisieren. Inwieweit treffen nachfolgende Aussagen auf Ihr Jobcenter zu?

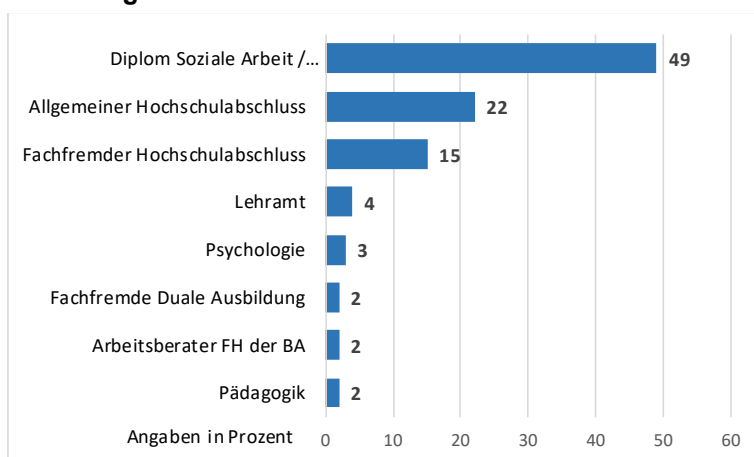
Antwortkategorien: Trifft sehr zu, trifft eher zu, trifft eher nicht zu, trifft nicht zu, weiß nicht.

Quelle: ISG/IAW-Befragung der Coachs 2016.

6.3 Beruflicher Hintergrund der Coachs

Neben der Organisationszugehörigkeit ist auch das professionelle Selbstverständnis der Coachs ein relevanter Bezugspunkt für ihr Handeln (Jewell/Glaser 2006). Die beruflichen Qualifikationen und Werdegänge mit ihrem je spezifischen Berufsethos prägen das Selbstverständnis und damit die Arbeit eines Coachs.

Abbildung 6.4: Berufsabschluss der Coachs



Fragentext: Über welchen (höchsten) Berufsabschluss verfügen Sie?

Quelle: ISG-IAW-Abschlussbefragung der Coachs 2018

Der berufliche Hintergrund der Coachs im LZA-Programm ist durchaus heterogen (**Abbildung 6.4**). Mit fast genau der Hälfte bilden Coachs mit einschlägigen sozialpädagogischen bzw. sozialarbeiterischen Abschlüssen die mit Abstand größte Gruppe, gefolgt von einer 22 % umfassenden Gruppe, die keine näheren Angaben zum Studienfach gemacht hat. Mit Lehramt (4 %), Psychologie (3 %) und Pädagogik (2 %) finden sich auch einige Coachs, die über Abschlüsse in Fächern verfügen, die Schnittmengen mit Sozialpädagogik und Sozialer Arbeit aufweisen. 15 % der Coachs hingegen geben fachfremde Hoch-

schulabschlüsse aus sehr unterschiedlichen Bereichen an. Die fachfremden Abschlüsse verweisen zunächst auf das Fehlen einer beruflichen Qualifikation, die auf eine klientenbezogene, helfende Tätigkeit vorbereitet. Allerdings werden gerade Qualifikationen im Coaching oftmals erst im Verlauf des Berufslebens erworben. Die Befragung zeigt in diesem Zusammenhang, dass ein Drittel der Coachs über entsprechende Zertifikate verfügt (ohne Darstellung). Kombiniert man die beruflichen Abschlüsse mit den Zusatzqualifikationen, so lässt sich feststellen, dass mehr als die Hälfte der Coachs mit einem fachfremden Abschluss eine einschlägige Zusatzqualifikation vorweisen kann. Zudem hat die Mehrzahl der Coachs relevante berufspraktische Vorerfahrungen (ohne Darstellung), etwa in der Betreuung von Langzeitarbeitslosen allgemein (76 %), im beschäftigungsbegleitenden (55 %) oder auch im sonstigen Coaching (80 %).

Insgesamt sprechen die Befunde dafür, dass das Gros der Coachs grundsätzlich geeignete qualifikatorische Voraussetzungen für die Ausübung ihrer Tätigkeit mitbringt. Zwar verfügt nur die Hälfte über einen einschlägigen Hochschulabschluss, doch Abschlüsse in angrenzenden Fächern, einschlägige Zusatzqualifikationen sowie langjährige Erfahrung in der Arbeit mit der Zielgruppe können das Fehlen einer solchen Qualifikation zumindest potenziell kompensieren.

6.4 Herausforderungen im Programmkontext

Für die Coachs ergeben sich im Kontext des LZA-Programms eine Reihe von Herausforderungen. Dies ist zunächst die Tatsache, dass sie Beschäftigungsverhältnisse vorfinden, die die BAK erstellt haben und deren Qualität Einfluss auf ihre Arbeit als Coach hat. Weiterhin ist der Zwangskontext des Coachings von Bedeutung, da dieses zumindest zu Beginn verpflichtend ist. Darüber hinaus betrifft dies auch den Umgang mit der Asymmetrie im Verhältnis zwischen Coach und Coachee, die Inhalte des Coachings, die Nutzung der Förderpläne als Basis der systematischen Hilfeplanung sowie last but not least die Einbindung der Arbeitgeber als weitere Ko-Produzenten und potenzielle Dienstleistungsnehmer.

6.4.1 Bedeutung der Qualität der von den BAK erstellten Beschäftigungsverhältnisse

Als Ausgangspunkt der Arbeit der Coachs stellen die durch die BAK erstellten Beschäftigungsverhältnisse Rahmenbedingungen dar, die sie nicht beeinflussen können, die aber ihrerseits das Coaching beeinflussen. Handelt es sich um passgenaue und relativ stabile Matches, so stellt sich die Arbeit der Coachs deutlich einfacher dar, als wenn es sich um geförderte Beschäftigungsverhältnisse handelt, die bereits von Beginn an instabil sind. In Extremfällen wird die Vermittlung einzelner Fälle in geförderte Beschäftigung von den Coachs grundsätzlich als fragwürdig eingeschätzt. Die Geförderten sind in diesen Fällen aus Sicht der Coachs den Anforderungen der geförderten Beschäftigung nicht gewachsen, und ein Scheitern droht, die Gesamtsituation der Geförderten zu verschlechtern. In weniger gravierenden Fällen zweifeln die Coachs daran, dass Erwartungen der Arbeitgeber und Leistungsfähigkeit der Geförderten tatsächlich zusammenpassen. Insgesamt sind dies wichtige Rahmenbedingungen für das Coaching, die sich der (direkten) Einflussnahme durch die Coachs entziehen. Hier bietet eine frühzeitige Einbindung der Coachs in den Vermittlungsprozess jedoch die Chance, dass auch sie sich mit ihrer Expertise einbringen und das Coaching frühzeitig anbahnen können; beides kann zu einer Erleichterung der weiteren Arbeit führen.

6.4.2 Etablierung eines Vertrauensverhältnisses im Zwangskontext

Den Kern des Coachings bildet die Arbeit mit den Geförderten als primären Adressaten/innen der Dienstleistung. Hierfür bedarf es eines Vertrauensverhältnisses zwischen Coach und Coachee. Im Rahmen des LZA-Programms handelt es sich zumindest in der ersten Förderphase um ein obligatorisches Coaching und damit um eine Form von Beratung im Zwangsverhältnis (Kolbe 2012). Dies ist insofern

nicht trivial, da ein Coaching üblicherweise nicht vorgeschrieben, sondern vom Coachee gewünscht wird (Radatz 2003: 54). Weiterhin werden im LZA-Programm die Coachs den Coachees zugewiesen, was die Akzeptanz des Coachings seitens der Geförderten beeinträchtigen kann, da sie ihre Bezugsperson nicht frei wählen können wie im Fall eines „regulären“ Coachings.

Die Rahmenbedingungen des Zwangs sowie der Zuweisung eines Coachs bedeuten für die Etablierung eines Vertrauensverhältnisses eine strukturelle Hürde (Zechner 2011: 182, Nadai/Canonica 2012). Eng verknüpft mit dem Zwangsverhältnis ist die Frage nach der Organisationszugehörigkeit der Coachs. Eine im Jobcenter angesiedelte Coachin bringt das Dilemma einer vertraulichen Kooperation zwischen Jobcenter-Mitarbeitern/innen und Geförderten auf den Punkt:

Wie gesagt, also es gibt Kunden, die haben doch Vorbehalte, das definitiv, was unsere Rolle angeht, ich sage oder erwähne natürlich auch, dass ich nicht in der Position des Arbeitsvermittlers fungiere, sondern mich wirklich auf die Problemlagen auch der Kunden sozusagen orientiere. Und biete da natürlich meine Zusammenarbeit an. Also gebe da wirklich deutlich zu erkennen, dass diese Rolle ich in dem Moment auch nicht einnehme.

Die zitierte Dame begegnet den Zweifeln an ihrer Arbeit mit einer Distanzierung von der üblichen Vermittlungspraxis sowie einer Klärung der Rollen und Erwartungen. Dabei stellt sie ihre Klientenorientierung und die Vertraulichkeit der Beziehung heraus. Dennoch ist dies zunächst nur ein Versprechen, das sich in der Praxis erst bewähren muss. Allerdings findet sich auch der Fall eines Jobcenter-Coachs, der seine Organisationszugehörigkeit als Vorteil für seine Arbeit begreift:

Bei mir erleben die en Paradigmenwechsel, was das Amt betrifft, weil da lernen sie plötzlich ahh, das Amt unterstützt mich. Und ist keine Bedrohung. Weil ich es ja strategisch einsetze in einem Moment, wo die Unterstützung brauchen. Und lernen dann plötzlich, was das Amt alles für sie tun kann. (...) Also das stärkt meine Position.

Dieser Ansatz zeugt von einem erheblichen Selbstbewusstsein des Coachs und verdeutlicht zugleich, dass auch beim Jobcenter beschäftigte Coachs nicht zwingend defensiv mit ihrer Organisationszugehörigkeit umgehen müssen, sondern vor allem über eine Strategie verfügen müssen, der möglichen Skepsis der Geförderten zu begegnen.

Von Coachs bei Trägern wird die eigene Organisationszugehörigkeit immer wieder als Vorzug in der Interaktion mit den Geförderten bezeichnet. Ein Argument bezieht sich auf die größere Neutralität als Trägermitarbeiter/in, aber auch die Kombination aus schlechten Erfahrungen der Geförderten im Jobcenter mit der Vertraulichkeit der Beziehung zu einem externen Coach wird von einem Trägermitarbeiter angeführt.

Ich seh' es positiv, dass ich nicht zum Jobcenter gehöre, weil vorm Jobcenter ham oft die Teilnehmer Schiss. "Hoah sagen Sie es bloß nicht" und so. Ich sag, "warum sollte ich", ja? Das, also das ist schon gut, dass das ausgegliedert ist.

Diese Distanzierung vom Auftraggeber kann vonseiten der externen Coachs durchaus verständnisvoll geschehen, erfolgt aber auch bisweilen in direktem Kontrast zur bürokratischen Orientierung des Handelns im Jobcenter.

Jobcenter, das Ganze ist ein Riesenapparat, der einfach noch mal in anderen formalen Zwängen und was weiß ich was, und wir als privater Träger, als freier Träger haben einfach in manchen Ausprägungen, behauptete ich jetzt mal, andere Möglichkeiten oder auch ein anderes Verständnis.

Der zitierte Coach versteht den „freien Träger“ als überlegene, weil unbürokratische Organisation, ein spezifisches Selbstverständnis, das sich aus der Organisationszugehörigkeit ergibt. Er begreift dies als Vorteil, ohne jedoch in direkte Opposition zum Auftraggeber zu gehen. In zumindest einem Fall reicht die gegenüber dem Jobcenter eingenommene Distanz des Coachs so weit, dass dieser die Geförderten

hinsichtlich ihrer Rechte im Umgang mit dem Jobcenter berät. Dies markiert eine erhebliche Distanzierung vom Auftraggeber des Coachings und dessen Interessen; der Coach sieht sich hier primär als Anwalt der Geförderten.

Für den Umgang mit der anfänglichen Skepsis der Geförderten finden sich drei typische Strategien. In einer ersten Variante unterbreiten die Coaches niedrigschwellige aber wirksame Unterstützungsangebote, gewissermaßen als empirischer Beweis ihrer Klientenorientierung. Typisch hierfür ist die Regelung der finanziellen Modalitäten beim Übergang von Transferleistungen, die zum Monatsanfang ausgezahlt werden, hin zu Gehaltszahlungen, die erst zur Monatsmitte oder gar am Monatsende erfolgen. Dieses Problem betrifft die meisten Geförderten und kann daher dazu genutzt werden, um durch die Vereinbarung von Ratenzahlungen etc. den Geförderten zu Beginn zu helfen. Eine zweite Variante besteht darin, dass die Coaches die Skepsis der Geförderten zunächst akzeptieren und eine gewisse Distanz wahren, um erst dann zu intervenieren, wenn die Geförderten sich von sich aus an sie wenden. Schließlich findet sich eine dritte Variante, in der die Coaches gegenüber den Geförderten eher allgemein die Chancen und den Nutzen ihrer Arbeit herausstellen und diese ermutigen, das Coaching wenigstens auszuprobieren.

6.4.3 Asymmetrie in der Beziehung zwischen Coach und Coachee

Ist ein Vertrauensverhältnis etabliert, lässt sich dies im Sinne eines Arbeitsbündnisses zwischen Coach und Coachee verstehen. Ähnlich wie in einer Therapie oder vielen Typen von Beratung ist die Beziehung zwischen Coach und Coachee im LZA-Programm von einer Asymmetrie geprägt. Diese ergibt sich schon aufgrund der Expertisedifferenz zwischen beiden Parteien, da sich Coaches in ihrem Handeln mehr oder weniger explizit auf wissenschaftliche Theorien beziehen und über einschlägiges Fachwissen verfügen und zudem eine unterschiedliche Sichtweise auf den Gegenstand der Beratung haben. Letzteres betrifft sowohl die Distanz zum Problem und die Betroffenheit davon als auch die darauf bezogenen Handlungs- und Lösungsmöglichkeiten (Nothdurft 1994). Gleichzeitig sind Coaches aber zwingend auf das Mitwirken ihrer Coachees angewiesen, um Hilfe zur Selbsthilfe leisten zu können (Busse 2012: 64f).

Diese Asymmetrie konstituiert einerseits ein Spannungsverhältnis zwischen den Beteiligten, sie ist zugleich aber auch Voraussetzung dafür, dass die Coachees von der Beratung profitieren können. Der Umgang mit diesem Gefälle muss in der konkreten Coachingsituation ausgehandelt werden. Hierzu zählt u.a. die Frage, wie weit die Coaches versuchen, Einsicht in die persönliche Situation der Geförderten zu nehmen, und welche Mittel sie sich hierfür bedienen. In der Tatsache, dass die Coaches befugt sind, das Privatleben der Geförderten im Rahmen ihrer Arbeit zu thematisieren, die Geförderten ihrerseits aber nicht ohne Weiteres das Privatleben der Coaches ansprechen können, kommt die Asymmetrie zwischen den beiden Seiten anschaulich zum Ausdruck.

Ein Teil der Coaches setzt hierbei auf ein Vorgehen, das auf eine Entwicklung der Arbeitsbeziehung im Verlauf abstellt. Nur wenige Geförderte thematisieren gegenüber einem Coach gleich zu Beginn persönliche Probleme. Folglich beschränken diese Coaches ihre Unterstützung zunächst eher auf administrative und arbeitsplatzbezogene Hilfen, bis die Geförderten hinreichend Vertrauen gefasst haben, auch private Probleme im Coaching zu thematisieren. Eine andere Variante besteht im anfänglichen „Abprüfen“ üblicher Themenfelder und möglicher Problemlagen. Dies verläuft im Sinne einer sozialarbeiterischen Anamnese, in der die Erhebung persönlicher Fragen in eine Routine eingebettet wird. Manche Coaches agieren in dieser Hinsicht hingegen sehr offen und überlassen die Themensetzung praktisch ausschließlich den Geförderten. In dieser Variante wird den Geförderten bewusst eine höhere Autonomie in der Gestaltung der Arbeitsbeziehung zugestanden, auch mit Blick auf die Frage, was sie von ihren persönlichen Verhältnissen preisgeben möchten. Die Asymmetrie wird hier weniger betont, auch wenn sie selbstverständlich nach wie vor besteht. Das andere Ende des Spektrums in diesem Vorgehen repräsentiert eine Coachin, die davon berichtet, dass sie sensible, intern dokumentierte Sachverhalte von sich aus thematisiert, auch wenn die Geförderte dies selbst vermeidet. Dadurch unterstreicht sie

die Asymmetrie in der Beziehung zu ihrer Coachee: Sie führt höchst private Themen von sich aus in die Beziehung ein und bedient sich hierfür vertraulicher Informationen, die ihr nur kraft ihres Amtes zur Verfügung stehen. Dies mag in bester Absicht geschehen, doch der Geförderten womöglich übergriffig erscheinen und die Beziehung zwischen Coach und Coachee belasten.

Manche Coachs schließlich stellen die Asymmetrie zwischen Coach und Coachee grundsätzlich in Abrede. Dies drückt sich etwa darin aus, dass ein Coach die Geförderten konsequent duzt und die Beziehung als gleichberechtigt im Sinne eines wechselseitigen Lernens interpretiert. Eine solche Leugnung der Asymmetrie scheint wenig hilfreich, genauso wie ein strategischer Umgang mit vertraulichen Informationen, der dazu angetan ist, das Vertrauensverhältnis zu untergraben. Dass jedoch die Themensetzung unterschiedlich stark den Geförderten überlassen wird, ist Ausdruck sinnvoller Gestaltungsspielräume innerhalb des Coachings.

6.4.4 Inhalte des Coachings

Mit Blick auf die Inhalte des Coachings ist grundlegend der instrumentelle Bezug des Coachings auf die Stabilisierung des geförderten Beschäftigungsverhältnisses entscheidend. Gegenstand des Coachings sind zum einen Themen und Probleme, von denen die Coachs berechtigterweise ausgehen, dass sie die Stabilität des Beschäftigungsverhältnisses zumindest mittelbar beeinflussen. Zum anderen betrifft dies Anliegen, die die Geförderten von sich aus thematisieren und ebenfalls in einem Bezug zu ihrer Beschäftigung stehen. Diese grundsätzliche Offenheit schließt keine Art von Problemen a priori aus.

Zu den Inhalten des Coachings zählen unmittelbar auf die Arbeit bezogene Fragen wie die Organisation des Arbeitsalltags und die Bewältigung der Aufgaben im Betrieb aber auch Konflikte mit Kollegen/innen und Vorgesetzten. Weiterhin können die Coachs Unterstützung bei Fragen jenseits der Arbeit anbieten wie Hilfestellungen bei Behördengängen und Anträgen, die vielen Geförderten nach eigener Auskunft Probleme bereiten. Aber auch persönliche Probleme spielen bei vielen Geförderten eine Rolle, da sich ihre belastende private Lebenssituation in verminderter Leistungsfähigkeit oder in Ausfallzeiten äußern und somit das Beschäftigungsverhältnis gefährden kann. Exemplarisch hierfür lassen sich Suchterkrankungen, Beziehungskrisen, Todesfälle im familiären Umfeld, Depressionen, drohende Wohnungsverluste, Schulden oder Konflikte im sozialen Umfeld nennen. Zwar können solche Probleme teilweise im Coaching aufgefangen werden, doch je nach Art und Umfang der Probleme müssen Coachs in der Lage sein, die Grenzen ihrer Zuständigkeit zu erkennen und die Inanspruchnahme spezialisierter Hilfeangebote durch die Geförderten zu erwirken. Dies entspricht einer Lotsenfunktion der Coachs und bedarf entsprechender Kenntnisse des allgemeinen wie lokalen wohlfahrtsstaatlichen Hilfesystems.

Dass die Geförderten mit Blick auf ihren Unterstützungsbedarf sehr heterogen sind, belegen die diesbezüglichen Einschätzungen der Coachs (ohne Darstellung). Bei einem kleinen Anteil von 11 % sehen diese praktisch keinen Unterstützungsbedarf, und auch ein weiteres knappes Viertel wäre demnach nicht zwingend auf ein Coaching angewiesen. Mit 52 % weist jedoch gut die Hälfte der Geförderten einen erheblichen Unterstützungsbedarf auf. Bei den verbleibenden 13 % ist er gar so hoch, dass er laut Coachs gar nicht im Rahmen des LZA-Programms gedeckt werden kann. Diese Spannweite von Themen und Unterstützungsbedarf verdeutlicht, dass das Coaching sich sowohl inhaltlich als auch mit Blick auf die Intensität dem Einzelfall anpassen muss.

Dabei lässt sich zwischen zwei Grundtypen von Hilfe unterscheiden. Auf der einen Seite geht es gerade bei akuten Krisen im Betrieb oder im Privatleben der Geförderten oftmals um Nothilfe, die überwiegend stellvertretend durch die Coachs geleistet werden muss. Hierzu zählt etwa die Verhinderung einer Zwangsräumung oder die Vermittlung an spezialisierte Hilfeangebote bei akuten Notlagen (z.B. Suchtberatung oder Tagesklinik). Dies entspricht einer Logik der Arbeit für die Geförderten. Auf der anderen Seite geht es darum, Lernprozesse unter den Geförderten zu initiieren, die darauf abzielen, dass diese in die Lage versetzt werden, sich aus eigener Kraft erwartungskonform zu verhalten. Ein häufiges Beispiel hierfür ist die Arbeit an den Themen Pünktlichkeit und Tagesstruktur. Hier besteht eine wichtige Aufgabe der Coachs darin, die Ursachen für das Scheitern an der Bewältigung dieser Aufgaben zu

eruiieren und geeignete Interventionen zu finden, die darauf abzielen, das darauf bezogene problematische Verhalten dauerhaft zu verändern. Hierin kommt die Logik einer Arbeit mit den Geförderten zum Ausdruck.

6.4.5 Förderpläne als Instrumente der Hilfeplanung

Unabhängig von der konkreten Form der zu leistenden Hilfe besteht eine Anforderung an deren Umsetzung in einem systematischen Vorgehen in deren Bestimmung, Planung, Dokumentation und Evaluation. Insofern können die im LZA-Programm eingesetzten Förderpläne als funktionales Äquivalent zu Hilfeplänen begriffen werden, wie sie für die Soziale Arbeit kennzeichnend sind. Diese gliedern den Interventionsprozess in verschiedene Etappen. Typisch hierfür ist etwa die Unterscheidung zwischen (1) Analyse der Anforderungen, (2) Entwicklung realitätsangemessener Zielvorstellungen, (3) Entwurf eines Handlungsplans, (4) Fähigkeit und Bereitschaft den Handlungsplan umzusetzen sowie (5) eine zielbezogene Prüfung der Ergebnisse dieser Umsetzung (Heiner 2018: 44). Einer solchen Logik folgt auch die Gliederung der Förderpläne nach "Bestandsaufnahme", "Vereinbarungen / Ziele", "Umsetzung" und "Nachhaltung". Insofern verweist deren Führung nicht nur auf formale Dokumentationspflichten, sondern auch auf ein strukturiertes Vorgehen in der Planung, Durchführung und Bewertung der Hilfe im Einzelfall.

Allerdings räumen die interviewten Coachs diesem Dokument eine sehr unterschiedliche Bedeutung für ihre jeweilige Praxis ein.¹⁰ Ein Teil betrachtet die Erstellung und Fortschreibung der Förderpläne primär als Formalität, die nach Möglichkeit knappgehalten wird und für das Coaching an sich bestenfalls eine marginale Bedeutung hat. Einen Nutzen der Förderpläne als Instrument der Hilfeplanung können diese Coachs nicht erkennen. Gerade wenn keine alternativen Formen der Dokumentation der Fallverläufe genutzt werden, wie dies teilweise zu beobachten ist, kann dies als ein Mangel an Systematik und Reflexion im Coaching begriffen werden. In diesen Fällen vertrauen die Coachs primär auf ihre Intuition und Erinnerungen, was bei einer größeren Zahl an Coachees und längeren Zeiträumen der Betreuung ein Problem darstellt.

Im Kontrast hierzu stehen jene Coachs, für die einem planhaften und dokumentierten Vorgehen ein großer Stellenwert zukommt. Sie befürworten die Förderpläne grundsätzlich, empfinden sie im Gegensatz zu den zuvor beschriebenen Fällen aber bisweilen als zu wenig detailliert und zu starr. Entsprechend entwickeln manche Coachs eigene Dokumentationsinstrumente oder greifen auf bestehende Verfahren zurück. Letzteres ist insbesondere bei Trägern der Fall, die teilweise über etablierte und zertifizierte Instrumente verfügen, die sie auch für das LZA-Programm nutzen. Doch auch in einem Fallstudien-Jobcenter wurde zur Dokumentation und Planung des Coachings ein ergänzendes Verfahren entwickelt. Diesen Fallstudienenergebnissen entsprechen auch die Ergebnisse der ersten standardisierten Befragung unter den Coachs (ohne Darstellung). Während kaum ein Coach angibt, sich genau an den Förderplan zu halten, was auch nicht zwingend dessen Idee entspricht, dient er zwei Dritteln als "Richtlinie, innerhalb derer sie sich bewegen". Für ein gutes Viertel stellt er immerhin eine "ganz grobe Orientierung dar", und nur für eine kleine Gruppe von 3 % ist er laut eigener Aussage handlungspraktisch bedeutungslos.

Die unterschiedliche Wertschätzung der Förderpläne durch die Coachs spiegelt sich letztlich auch in deren faktischer Führung wider. Teilweise sind diese auf das Notwendigste reduziert, so dass erkennbar wird, dass sie keinen handlungsleitenden Nutzen haben, sondern für die betreffenden Coachs lediglich eine zu erfüllende Pflicht darstellen. In diesen Dokumenten beschränken sich die fallbezogenen Anga-

¹⁰ In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass bei der Erstellung der Förderpläne neben den Coachs die BAK beteiligt sind, die Federführung bei der Fortschreibung der Förderpläne dann aber in der Regel bei den Coachs liegt (Ergebnisse der ersten standardisierten Befragung unter BAK und Coachs, ohne Darstellung).

ben auf sehr allgemeine Stichworte, die nur mit leichten Modifikationen über die Zeit hinweg fortgeschrieben werden. Deutlich systematischer nehmen sich demgegenüber solche Förderpläne aus, in denen - wenn auch ebenfalls in knappen Worten - klare Zusammenhänge hergestellt werden zwischen verschiedenen Befunden, darauf bezogenen Vereinbarungen und Ansätzen sowie Zuständigkeiten und Methoden für deren Umsetzung. In den Fortschreibungen finden sich dann auch themenbezogenen Ausführungen zu den erreichten Veränderungen wieder. Auf eine solche Weise werden die Förderpläne sinnvoll als Instrumente der Hilfeplanung eingesetzt. Schließlich finden sich bei externen Trägern teilweise mehr oder weniger leere Förderpläne, die aber durch eigene Dokumentationen der Träger "ersetzt" werden. Hier werden nach einem festen Schema in Fließtext oder Aufzählungspunkten die wesentlichen Inhalte der Arbeit und erreichten Ziele festgehalten. Damit wird zwar der formale Rahmen der vorgegebenen Förderpläne nicht gefüllt, doch zugleich ein Dokument erstellt, das in modifizierter Form denselben Zweck erfüllt.

Grundsätzlich stellt die Führung von Falldokumentationen auch im Coaching von Langzeitarbeitslosen ein sinnvolles Instrument dar, auch wenn der praktische Nutzen von den Coachs recht unterschiedlich bewertet wird. Dabei ist es sicherlich sinnvoll, Freiräume in deren Gestaltung und Nutzung zu gewähren. Doch eine Reduzierung der Förderpläne auf eine minimale und formalistische Dokumentationspflicht konterkariert zumindest die Idee einer Systematisierung des Coachings anhand nachvollziehbarer Dokumente.

6.4.6 Coaching im betrieblichen Kontext: Arbeitgeber als Ko-Produzenten und potenzielle Dienstleistungsnehmer

Für das Gelingen des Coachings bedarf es auch der aktiven Mitwirkung der Arbeitgeber. Da es sich bei den Arbeitgebern im LZA-Programm in der Regel um privatwirtschaftliche Betriebe handelt, ist das verpflichtende Coaching von Arbeitskräften im Betrieb durch externe Coachs, die der Arbeitgeber selbst nicht beauftragt hat, für diese ein weitgehendes Novum. Daraus folgt, dass die Coachs zunächst „Fremdkörper“ in den Einsatzbetrieben der Geförderten sind. Diese Fremdheit sowie der zeitliche und organisatorische Aufwand für das Coaching können Quelle von Bedenken seitens der Arbeitgeber sein. Angesichts dessen ist es für Coachs entscheidend, unter den Arbeitgebern die Bereitschaft zu erwirken, das Coaching zeitlich wie räumlich im Betrieb zu ermöglichen, Einblicke in die betrieblichen Abläufe zu gewähren und als Ansprechpartner/in zur Arbeit der Geförderten und deren Entwicklung zur Verfügung zu stehen.

Anhand der Ergebnisse der Betriebsbefragung wird ersichtlich, dass die Betriebe dem Coaching zwar nicht durchweg abgeneigt sind, doch bei vielen durchaus Skepsis herrscht. So bezeichnen 42 % der Betriebe das Coaching als überflüssig (ohne Darstellung). Ursächlich mag dies sowohl darauf zurückgehen, dass die Arbeitgeber bei ihren konkreten Geförderten gar keinen Unterstützungsbedarf wahrnehmen, als auch, dass sie einer solchen Dienstleistung prinzipiell kritisch gegenüberstehen.

Arbeitgeber können auch selbst zu Dienstleistungsnehmern werden, wenn sie aktiv die Unterstützung der Coachs nachfragen. Dies war in der Hälfte der Betriebe laut eigener Auskunft mindestens einmal im Laufe der Förderung der Fall (ohne Darstellung). Zu unterscheiden ist dabei zwischen eher allgemeinen Anliegen der Arbeitgeber wie erwartete Leistungssteigerung oder ein verändertes Auftreten der Geförderten im Betrieb auf der einen Seite sowie handfesten Konflikten, etwa Alkoholkonsum während der Arbeit oder persönliche Konflikte zwischen Arbeitgeber und Geförderten auf der anderen Seite. Typisch für allgemeine Anliegen der Arbeitgeber ist die Funktion der Coachs als „Dolmetscher“. Den Coachs fällt dann die Aufgabe zu, den Geförderten vom Arbeitgeber gewünschte Verhaltensänderungen zu vermitteln und auf deren Einhaltung hinzuwirken, was entsprechende Lernprozesse implizieren kann. Während sich diese Anliegen meist im Zwiegespräch zwischen Coach und Coachee regeln lassen, bedürfen manifeste Konflikte in der Regel einer Intervention, die die direkte Einbindung des Arbeitgebers erfordert. In derartigen Konstellationen spannt sich für die Coachs ein Dreieck von Loyalitäten auf: einerseits gegenüber den Geförderten als eigentlichen Coachees, andererseits gegenüber dem

Arbeitgeber der Geförderten, der in diesem Fall als Dienstleistungsnehmer in Erscheinung tritt, sowie schließlich gegenüber dem Jobcenter als Auftraggeber und Financier. Die Coachs sind primär der Stabilität des Matches verpflichtet, sodass sie die Einschaltung bei Konflikten durch den Arbeitgeber in eine moderierende Position bringt, in der sie die Interessen von Arbeitgeber und Geförderten zum Ausgleich bringen müssen, um das Beschäftigungsverhältnis zu stabilisieren. In den Fallstudien ist dabei die Tendenz zu erkennen, dass Coachs bei betrieblichen Konflikten eher den Geförderten zuneigen, gleichzeitig aber ausgleichend wirken wollen. Allerdings finden sich auch Fälle, in denen Coachs bei einem Fehlverhalten der Geförderten offen in Opposition zu diesen gehen.

Trotz einer teils distanzierten Haltung der Arbeitgeber gegenüber dem Coaching fällt deren bilanzierende Bewertung überaus positiv aus, wie die Antworten auf die entsprechende Frage der Arbeitgeberbefragung zeigen (ohne Darstellung). Gleichwohl belegen die übrigen Befunde, dass es zum einen eine Herausforderung für die Coachs bleibt, Arbeitgeber für die Unterstützung einer solchen Dienstleistung zu gewinnen, und zum anderen gerade betriebliche Konflikte einer sorgfältigen Abwägung der verschiedenen Interessen und geeigneter Interventionsstrategien bedürfen.

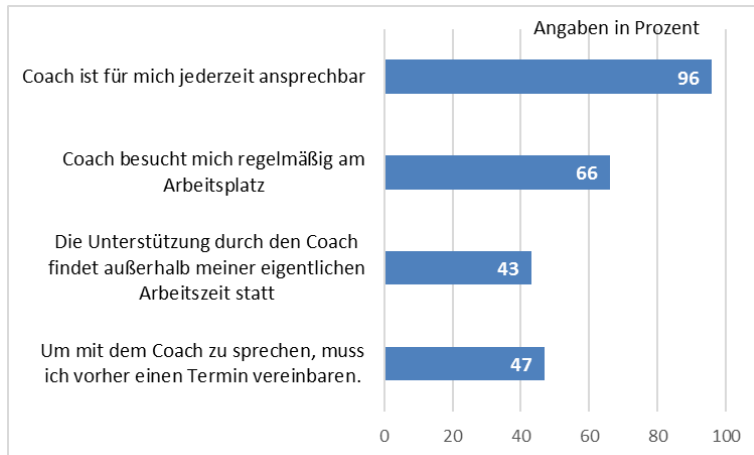
6.5 Praktische Umsetzung des Coachings

Die Kooperation der Arbeitgeber betrifft zumindest teilweise auch die praktische Umsetzung des Coachings, vor allem mit Blick auf dessen Durchführung am Arbeitsplatz und während der Arbeitszeit der Geförderten sowie die Präsenz der Coachs im Einsatzbetrieb. Darüber hinaus sind hierfür aber auch die weiteren zeitlichen und räumlichen Modalitäten der Coaching-Termine sowie die Erreichbarkeit der Coachs für die Geförderten von Interesse.

In diesem Zusammenhang zeigt die Befragung der Teilnehmenden, dass der für die Einstiegs- und Stabilisierungsphase vorgesehene wöchentliche Turnus im Coaching mit 80 % in der überwiegenden Zahl der Fälle eingehalten wird (ohne Abbildung). Ein etwas differenzierteres Bild ergibt sich mit Blick auf die Dauer der Coaching-Termine. In ziemlich exakt der Hälfte der Fälle bewegt diese sich im Bereich zwischen einer halben und einer ganzen Stunde (ohne Darstellung). Längere Treffen von über einer Stunde treten hingegen nur in jedem fünften Fall auf, während ein gutes Viertel der Geförderten kürzere Dauern von 11 bis 30 Minuten angibt. Sehr kurze Termine von maximal zehn Minuten bilden mit 5 % die Ausnahme. Anhand der Kombination von Frequenz und Dauer der Termine wird erkennbar, dass sich die durchschnittliche Dauer in der Regel etwas unterhalb einer Stunde pro Woche bewegt und damit leicht unter dem vorgesehenen Wert liegt. Dies muss nicht zwingend als Problem interpretiert werden. Entscheidend ist die Bedarfsangemessenheit des Coachings, für die Dauer nur bedingt aussagekräftig ist. Denn laut den standardisierten Angaben der Geförderten ist es den Coachs meist gelungen, sie in allen relevanten Bereichen zu unterstützen, so dass diese Abweichung vom vorgesehenen Wert keine gravierenden Probleme zu erzeugen scheint (ohne Darstellung).

Für die weitere Organisation des Coachings lässt sich festhalten, dass die Geförderten fast ausnahmslos (96 %) der Aussage zustimmen, dass die Coachs für sie „jederzeit ansprechbar“ sind (**Abbildung 6.5**), sie also im Ernstfall zur Stelle sind. Auch sind den Geförderten zufolge die Coachs zu zwei Dritteln in den Einsatzbetrieben präsent, was für einen gelingenden Zugang zum Betrieb der Geförderten spricht.

Abbildung 6.5: Organisation des Coachings



Fragentext: Wenn Sie an die Zusammenarbeit mit dem Coach denken: Wie würden Sie die folgenden Punkte beurteilen. Sagen Sie mir bitte, ob diese für Sie zutreffen.

Quelle: SOKO-Befragung der Geförderten

Allerdings müssen 43 % der Geförderten für das Coaching neben der regulären Arbeitszeit zusätzlich Zeit aufwenden, was sich als Belastung erweisen kann.¹¹ Von einem gewissen Koordinationsbedarf zeugt auch die Notwendigkeit der Terminvereinbarung für das Coaching. In fast der Hälfte der Fälle ist dies notwendig. Da es sowohl für Coach als auch Coachee gilt, private wie berufliche Verpflichtungen zu koordinieren, verwundert dies jedoch kaum. Insgesamt belegen die Aussagen der Geförderten zur Umsetzung des Coachings, dass es zwar nicht immer gelingt, die zeitlichen Vorgaben der Förderrichtlinie 1:1 umzusetzen, dafür aber die Erreichbarkeit der Coaches und deren Präsenz an den Arbeitsplätzen der Geförderten hoch ist.

¹¹ Eine mögliche Erklärung für diesen hohen Anteil von Geförderten, die von einem solchen zusätzlichen Aufwand berichten, besteht darin, dass zumindest manche möglicherweise „Arbeit“ und „Arbeitszeit“ verwechseln. Dass während der eigentlichen Arbeit gecoacht wird, dürfte eher selten vorkommen. Dass die Zeit des Coachings jedoch als Arbeitszeit angerechnet wird, sieht die Förderrichtlinie hingegen dezidiert vor und scheint auch laut Fallstudien der Regelfall zu sein.

6.6 Zwei kontrastive Typen von Coachs

Angesichts der Komplexität des Coachings, stellt sich schließlich die Frage, inwieweit sich die erhobenen Befunde zu konsistenten Strategien im Coaching verdichten lassen. Wie bereits für die BAK werden daher auch für die Coachs zwei kontrastive Ansätze dargestellt.

6.6.1 Typ 1: Übertragung von Coaching-Praktiken auf ein neues Setting

Das zentrale Charakteristikum des ersten Typs von Coachs besteht darin, dass dieser darum bemüht ist, Vorgehensweisen und Prinzipien des „klassischen“ Coachings auf das verpflichtende Coaching von Langzeitarbeitslosen zu übertragen. Damit rücken sie die Geförderten als Dienstleistungsnehmer/innen einer professionell fundierten Unterstützungsleistung ins Zentrum ihrer Arbeit. Folglich ist der von den Geförderten an sie erteilte Auftrag entscheidend für die Form der Unterstützung, die sie leisten. Ein Coach stellt dies sehr deutlich heraus:

Wenn möglich, führe ich vorher gerne ein Kennenlerngespräch und kläre darüber auf, was ich alles anbiete (...), was ich kann, und sage, bitte nehmt mich in Anspruch. (...) Ansonsten lasse ich das den Teilnehmern recht offen, was sie mir erzählen.

Auf diese Weise wird die Autonomie der Geförderten gestärkt, da die Coachs ihnen die Konkretisierung des Auftrags überlassen und sie weniger aktiv nach möglichen „Problemen“ der Geförderten suchen. Aus der Sicht dieser Coachs haben die Geförderten eher „Themen“, die sie selbst setzen, als „Probleme“, die sie als Coachs identifizieren und bearbeiten müssen. Weiterhin folgt daraus, dass diese Coachs die Inhalte ihrer Arbeit stärker konsensuell vereinbaren, statt diese infolge einer mehr oder weniger standardisierten Anamnese festzulegen und so die Asymmetrie im Verhältnis Coach – Coachee stärker herauszustellen.

Einem solchen Selbstverständnis als Coach entspricht ein beruflicher Werdegang, der mit dem Besitz einschlägiger Qualifikationen im Bereich des Coachings einhergeht, etwa NLP-Coachs und Systemische Coachs. Der Besitz derartiger Zertifikate ist eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für diesen Typ. Mit anderen Worten ist es kaum vorstellbar, dass ein Coach ohne eine solche Qualifikation ein solches Selbstverständnis aufweist. Doch allein der Besitz einer solchen Qualifikation bedeutet keinesfalls zwingend, dass ein Coach auf diese Weise handelt. Dies zeigt sich empirisch auch an solchen Coachs, die zwar über eine Ausbildung in diesem Bereich verfügen, aber keineswegs diesem Typus zuzuordnen sind.

Weiterhin finden sich im Portfolio der Coachs dieses Typs häufiger Unterstützungsangebote und Techniken, die man nicht unmittelbar im Kontext des LZA-Programms erwarten würde, etwa „Imaginationsreisen“ zur Entspannung, die die berufliche Leistungsfähigkeit der Geförderten stärken sollen. Auf die Geförderten kann diese Art der Betreuung zunächst ungewöhnlich wirken. Dies schließt eine Akzeptanz dieser Ansätze durch die Geförderten und damit eine erfolgreiche Arbeit dieser Coachs jedoch keineswegs aus.

Die ausgeprägte Orientierung dieses Typs an einem professionellen Selbstverständnis als Coach erleichtert auch die Distanzierung von der eigenen Organisationszugehörigkeit. Für sie dominiert die Referenz der Profession gegenüber der Organisation, da sie über eine starke professionelle Identität als Coach verfügen. Im Umgang mit Arbeitgebern wiederum agieren diese Coachs eher vermittelnd und ausgleichend, sehen sich zugleich aber primär dem Wohl ihrer Coachees verpflichtet. In der Schlichtung von betrieblichen Konflikten greifen diese Vertreter/innen zudem teilweise auf Gesprächstechniken oder weitere Qualifikationen, etwa als Mediatoren/innen, zurück.

Das Risiko dieses Ansatzes besteht primär darin, durch eine starke Annäherung an freiberufliches Coaching den Geförderten soweit die Initiative zu überlassen, dass womöglich Gefahren für das Beschäftigungsverhältnis übersehen werden. Um dies zu vermeiden, bedarf es einer hohen Sensibilität

sowie der Bereitschaft, auch als Coach prüfend oder kontrollierend zu agieren. Den entsprechenden Coaches in den Fallstudien scheint dies durchaus zu gelingen. Insofern zeichnet sich hier ein Verständnis von Coaching als Arbeitsmarktdienstleistung ab, das den Begriff „Coaching“ ernst nimmt und somit Potenziale für eine Unterstützung auch von gefördert Beschäftigten birgt. Die Fallstudien legen jedoch nahe, dass es sich bei diesen Coaches um eine zwar recht klar konturierte, aber quantitativ kleine Gruppe handelt.

6.6.2 Typ 2: Coaching als Variante sozialpädagogischer Begleitung

Der zweite Typ von Coaches interpretiert die eigene Arbeit stärker in der Tradition der Betreuung von Langzeitarbeitslosen im SGB II, die im Kontext von Maßnahmen meist mit dem Begriff der „sozialpädagogischen Begleitung“ versehen oder auch im Fallmanagement praktiziert wird. Im Fall des LZA-Programms findet diese Arbeit unter veränderten Bedingungen statt, insbesondere aufgrund des günstigen Betreuungsschlüssels sowie der Aufgabe der Stabilisierung eines Beschäftigungsverhältnisses.

Entsprechend dieser Tradition setzen die Coaches dieses Typs in der Beziehung zu den Geförderten gerade zu Beginn auf längere Gespräche, die einerseits einer expliziten und methodisch angeleiteten Anamnese sowie andererseits der Vertrauensbildung dienen. Die Geförderten haben in dieser Perspektive zumindest potenziell „Probleme“, die es möglichst früh zu erkennen gilt, um diese gemeinsam angehen zu können. Damit liegt die Initiative in der Themensetzung stärker bei den Coaches, und sie stellen die Asymmetrie im Verhältnis Coach-Coachee stärker heraus.

Weiterhin können die Coaches dieses Typs oftmals auf einschlägige Vorerfahrungen in der Arbeit mit der Zielgruppe des LZA-Programms zurückgreifen; sei es als Vermittler/innen im Jobcenter oder als Mitarbeiter/innen von Beschäftigungsträgern. Der Umgang mit Beratung im Zwangsverhältnis ist ihnen in der Regel vertraut und wird auch nicht unbedingt als Problem erachtet. Entsprechend sind sie auch eher dazu bereit, sich gegenüber den Geförderten explizit auf den kontrollierenden Anteil ihres Auftrags zu berufen. Wenn auch die Coaches dieses Typs den Zwangscharakter durchaus befürworten, so sind sie doch stets bemüht, zunächst das Vertrauen der Geförderten durch ihre Arbeit zu gewinnen, wenn auch mit unterschiedlichen Strategien.

Als weiterer Unterschied zum ersten Typus spielt die Berufung auf ein Selbstverständnis als Coach im engeren Sinne nur eine untergeordnete Rolle, auch wenn einige Repräsentanten/innen über entsprechende Zertifikate verfügen. Die Coaches dieses Typs weisen vielmehr sehr unterschiedliche Qualifikationsprofile auf: Sozialarbeiterische Studienabschlüsse sind hier genauso vertreten wie Quereinsteiger/innen mit längerer Berufserfahrung in der Betreuung von Arbeitslosen.

Entsprechend heterogen sind in diesem Typ die subjektiv als zentral erachteten Kompetenzen für die Arbeit als Coach. Während die einen ihre methodischen Kenntnisse betonen, stellen andere ihre langjährige Berufserfahrung, ihre Intuition oder auch die Herstellung persönlicher Nähe zu den Geförderten als entscheidende Ressourcen ihrer Arbeit heraus. Die unterschiedlichen methodischen Bezugspunkte wiederum bedingen erhebliche Differenzen innerhalb dieses Typs. Dies geht damit einher, dass diese Coaches meist stärker durch die Organisation, in der sie arbeiten, geprägt werden als die Repräsentanten/innen des ersten Typs, deren Idealbild eher eine selbstständige Praxis ist.

Schließlich gibt es innerhalb dieses Typs zwei grundlegende Varianten hinsichtlich der Frage, wie diese sich in der Beziehung Arbeitgeber - Geförderte positionieren. Im ersten Fall verstehen sich die Coaches als Stabilisatoren des Beschäftigungsverhältnisses, die für dessen Erhalt keiner der beiden Seiten des Matches stärker zuneigen, sondern eher ausgleichend und begleitend agieren. Folglich bringen diese Coaches eher Verständnis für die Anliegen der Arbeitgeber auf, was bis hin zu einer problematischen Allianz gegen die Geförderten reichen kann. In der zweiten Variante positionieren sich die Coaches in der Logik der sozialanwaltlichen Fürsprache der Sozialen Arbeit zugunsten der von ihnen Betreuten, die diesen gegenüber den Arbeitgebern zu ihrem Recht verhelfen. Eine solche explizit parteiische Hal-

tung ist nicht zuletzt durch die Erkenntnis motiviert, dass die Geförderten sich innerhalb des Beschäftigungsverhältnisses in der strukturell schwächeren Position befinden und daher der Fürsprache bedürfen. Dennoch werden auch in dieser Variante die Bedeutung des Arbeitgebers und dessen Interessen anerkannt. In manchen Fällen von Coachs bei Trägern reicht diese Parteinahme jedoch so weit, dass sie die Geförderten hinsichtlich ihrer Rechte gegenüber dem Jobcenter beraten und offen eine kritische Position gegenüber ihrem eigentlichen Auftraggeber einnehmen.

6.7 Fazit

Dem Coaching kommt innerhalb des LZA-Programms ein hoher Stellenwert zu. Es birgt erhebliche Chancen, die einmal geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse zu stabilisieren und in reguläre Arbeitsverhältnisse zu überführen. Gleichzeitig sind die Anforderungen an eine erfolgreiche Bewältigung dieser Aufgabe in mehreren Hinsichten hoch. Die bislang präsentierten Befunde legen mit Blick auf ein erfolgreiches Coaching die folgenden Schlüsse nahe:

1. Ein erster Punkt betrifft die allgemeine Anforderung, **im Kontext eines Zwangsverhältnisses ein Vertrauensverhältnis und produktives Arbeitsbündnis mit den Geförderten zu begründen**. Auch wenn hierbei unterschiedliche Strategien verfolgt werden können, erfordert dies eine einschlägige berufliche Qualifikation im Bereich der Sozialpädagogik, der Sozialen Arbeit oder des Coachings. Idealerweise geht diese einher mit beruflichen Erfahrungen mit der Zielgruppe der Förderung; sowohl mit Blick auf die typischen Problemlagen aber auch die Herausforderungen der Flankierung einer Arbeitsmarktintegration. Dies sind wichtige Voraussetzungen für eine einzelfallbezogene und bedarfsangemessene Unterbreitung von Hilfestellungen in arbeitsbezogenen wie persönlichen Belangen. Hierzu zählt schließlich auch die Fähigkeit, die Grenzen der eigenen Kompetenzen und Möglichkeiten eines Coachings zu erkennen und bei komplexen Problemlagen zu erwirken, dass die Geförderten spezialisierte Hilfeangebote wahrnehmen.
2. Spezifisch mit Blick auf das LZA-Programm ist die **Reflexion des organisatorischen Settings**, in dem die Arbeit geleistet wird. Erst ein Verständnis der eigenen Funktion im Geflecht der verschiedenen Akteure ermöglicht eine bewusste Positionierung darin und infolgedessen einen produktiven Umgang damit. Dies betrifft das Verhältnis zu den Geförderten und deren Arbeitgebern sowie den Kollegen/innen der Geförderten aber auch zum Auftraggeber des Coachings und dem eigenen Arbeitgeber. Daraus wiederum resultieren unterschiedliche Chancen und Risiken für die Coachs in Jobcentern und bei externen Dienstleistern. Gleichwohl deuten die vorliegenden Ergebnisse nicht darauf hin, dass eine der beiden organisatorischen Varianten grundsätzlich besser geeignet wäre für die Umsetzung eines Coachings.
3. Als drittes sind die **Schaffung eines Zugangs zum Betrieb der Geförderten sowie die Einbindung des Arbeitgebers in das Coaching** zu nennen. Hierfür ist zum einen eine gewisse Flexibilität und Kreativität in der Umsetzung des Coachings notwendig, da einzelfallbezogene Lösungen gefunden werden müssen, das Coaching organisatorisch so umzusetzen, dass es die Betriebsabläufe möglichst wenig stört, aber zugleich einen hinreichenden Einblick in die Praxis des Einsatzbetriebs eröffnet. Zum anderen müssen Ansprechpartner/innen im Betrieb so in das Coaching eingebunden werden, dass die Integration und Entwicklung der Geförderten auch aus der betrieblichen Perspektive eingeschätzt werden können. Dies umfasst auch den Umgang mit den Anliegen der Arbeitgeber als potenziellen Dienstleistungsnehmern des Coachings sowie die Mediation im Fall von Konflikten im Betrieb. Hierunter fallen sowohl die moderierende und ausgleichende Funktion gegenüber beiden Konfliktparteien als auch die Bereitschaft, einen Abbruch der geförderten Beschäftigung zu akzeptieren oder gar zu unterstützen, wenn deren Fortführung eine Bedrohung für das Wohlergehen des bzw. der Geförderten darstellt.

4. Ein letzter Punkt betrifft das Ziel der **Hilfe zur Selbsthilfe**. Das Coaching muss darauf ausgerichtet sein, dass die Geförderten innerhalb des gesetzten Zeitrahmens dazu in die Lage versetzt werden, den Anforderungen des Beschäftigungsverhältnisses auch ohne externe Unterstützung gerecht zu werden. Das betrifft zunächst die soziale Integration in den Betrieb sowie die Bewältigung der Arbeitsanforderungen. Darüber hinaus sollte von den Coachs angestrebt werden, Problemlagen im privaten Bereich der Geförderten, die eine Destabilisierung der Geförderten und damit potenziell auch des Beschäftigungsverhältnisses herbeiführen können, so weit wie möglich zu erkennen und zu bearbeiten und so die damit verbundenen Risiken zu minimieren. Hierfür ist die Initiierung von Lernprozessen entscheidend. Da solche Risiken oftmals nicht vollständig innerhalb des zeitlichen und organisatorischen Rahmens des Coachings bearbeitet werden können, ist es sinnvoll, auch in der Nachbeschäftigungsphase Ressourcen für ein Coaching vorzuhalten, die es ermöglichen, bedarfsbezogen bei Krisen der Geförderten zu intervenieren. Dies dürfte zumindest in einigen Fällen substantiell zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Beschäftigungsverhältnisse beitragen.

7. Struktur der Teilnehmenden und Betriebe

7.1 Zugang in die Förderung

Im vorliegenden Kapitel soll betrachtet werden, wie der Prozess des Zugangs der Teilnehmenden in die Förderung ablief und unter welchen Voraussetzungen die Teilnehmenden am LZA-Programm bei einem Arbeitgeber ein Beschäftigungsverhältnis erhielten. Im zweiten Teil des Kapitels wird das Ergebnis des Zugangsprozesses betrachtet und untersucht, inwieweit sich die Teilnehmenden am LZA-Programm als Gruppe von den unter diesem Programm grundsätzlich förderfähigen eLb unterscheiden und welche einzelnen Merkmale die Aufnahme einer geförderten Beschäftigung begünstigt haben. Ferner wird in den Blick genommen, wodurch sich die Betriebe auszeichnen, die im Rahmen des LZA-Programms Langzeitarbeitslose beschäftigen.

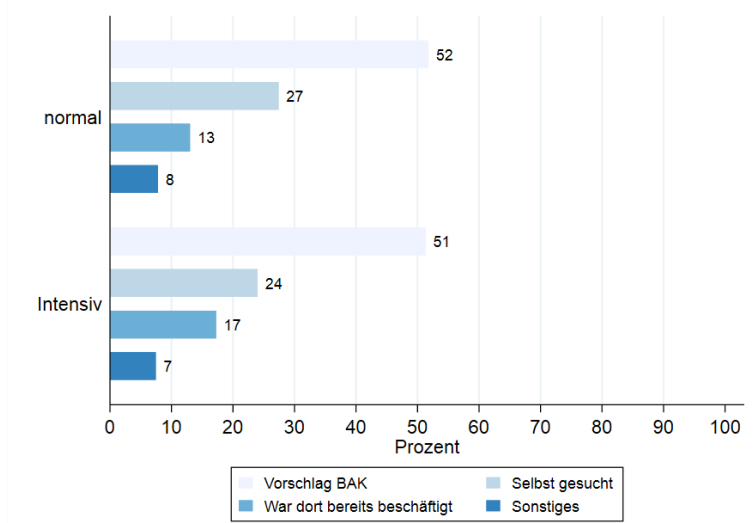
7.1.1 Zugang der Teilnehmenden

Beim Zugang in eine durch das LZA-Programm geförderte Beschäftigung wirken eine Reihe von Akteuren mit. Neben den BAK und gegebenenfalls anderen Fachkräften des Jobcenters sind dies die Betriebe und vor allem die förderberechtigten Langzeitarbeitslosen selbst. Der Anteil, der diesen Akteuren im Einzelfall bei der Integration in ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis zugerechnet werden kann, unterscheidet sich und kann von den Akteuren selbst auch unterschiedlich bewertet werden. Für die Wirkungsanalyse sind diese Fragen äußerst bedeutsam, da sie die "Selektion in das Treatment" beschreiben. Handelt es sich hierbei überwiegend um eine Selbstselektion z.B. sehr motivierter Personen in das LZA-Programm? Oder ist es eine Fremdselektion, bei der die förderfähigen eLb durch die BAK für die Teilnahme bestimmt und mit dem nötigen Rüstzeug ausgestattet werden, um den Bewerbungsprozess bei den Betrieben erfolgreich zu durchlaufen? Und welches sind jeweils die Faktoren, die bei der Selbst- oder Fremdselektion eine Rolle gespielt haben?

Die Ergebnisse der CATI-Befragung der Teilnehmenden zeigen einerseits die wichtige Rolle der BAK beim Zustandekommen der geförderten Beschäftigungsverhältnisse. In der Normal- wie auch in der Intensivförderung gibt jeweils mehr als die Hälfte der befragten Teilnehmenden an, dass sie durch die Tätigkeit der BAK zu ihrer Beschäftigung gekommen seien (**Abbildung 7.1**); ein Muster, das gleichermaßen für Männer und Frauen gilt (ohne Darstellung).¹² Andererseits zeigen die Ergebnisse auch, dass mit je etwa einem Viertel ein nicht unerheblicher Anteil der befragten Geförderten sich selbst eine wesentliche Rolle im Prozess des Zugangs zuschreibt, indem sie angeben, ihre Stelle selbst gesucht zu haben. Das verbleibende Viertel der Teilnehmenden gibt an, entweder bereits vorher beim Arbeitgeber tätig gewesen zu sein, oder die Tätigkeit auf einem anderen Weg gefunden zu haben, etwa durch Freunde/Bekannte/Verwandte, die Ansprache durch einen Arbeitgeber oder über eine Maßnahme/einen Maßnahmenträger.

Abbildung 7.1: Zugang in die Förderung nach Intensiv- und Normalförderung

¹² Die Frage lautete „Wie sind Sie zu dieser beruflichen Tätigkeit gekommen bzw. darauf aufmerksam geworden?“ und umfasst damit den gesamten Prozess von der Erstinformation bis zum tatsächlichen Zugang in das Beschäftigungsverhältnis.



Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1)

Vertiefende Regressionsanalysen dieser Ergebnisse (ohne Darstellung) ergeben u. a., dass der Zugang durch die BAK signifikant häufiger von Teilnehmenden angegeben wird, die einen befristeten Arbeitsvertrag erhalten haben, sowie von Teilnehmenden, die angeben, dass ihre Tätigkeit und ihre Berufserfahrung nicht oder nur teilweise übereinstimmen. Das zeigt, dass die Geförderten durch die Unterstützung der BAK in Jobs gelangen, in die sie ohne deren Unterstützung nicht gekommen wären und die deswegen auch in Tätigkeitsbereichen außerhalb ihrer bisherigen Berufserfahrung liegen. Gerade in solchen Fällen könnten Arbeitgeber die Arbeitsverträge vermehrt befristet abschließen, um das neu geschaffene Arbeitsverhältnis über einen längeren Zeitraum erproben zu können. Zudem bestätigen die Regressionsanalysen geringfügige Unterschiede zwischen den Teilnehmenden nach Geschlecht sowie nach Intensiv- und Normalförderung.

Die Angaben der Teilnehmenden bezüglich des Zugangs in Beschäftigung über BAK oder eigene Stellensuche decken sich weitestgehend mit den Angaben der Arbeitgeber in der Betriebsbefragung. Insgesamt erfolgte nach Angaben der Arbeitgeber die Einstellung im Rahmen des LZA-Programms knapp mehrheitlich durch die Aktivitäten der BAK. Ein kleinerer, aber durchaus substantieller Anteil an Einstellungen kam laut Angaben der Arbeitgeber durch Aktivitäten der anderen Akteure zustande: So gaben 22 bzw. 15 % der Arbeitgeber an, dass die Einstellung der Geförderten auf Initiative der Langzeitarbeitslosen bzw. des Arbeitgebers selbst erfolgt sei. Einstellungen als Weiterführung einer vorherigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme des Jobcenters spielten hingegen nur eine marginale Rolle (ohne Darstellung).

Die Aussagen der Arbeitgeber und der Geförderten, dass etwa die Hälfte der Arbeitsplatzeinmündungen hauptsächlich durch deren Initiative zustande gekommen sei, widerspricht nur vordergründig der Aussage der BAK aus **Kapitel 5**, dass sie in 69 % der Vermittlungsfälle selbst Kontakt mit den Arbeitgebern aufgenommen hätten. Denn nicht alle der vorbereitenden Aktivitäten der BAK dürften von den beteiligten Akteuren als solche wahrgenommen worden sein. Zudem kann aus der Perspektive der Teilnehmenden die Auffassung einer eigenständigen Stellensuche auch dadurch zustande kommen, dass sie etwa durch Aushänge im Jobcenter oder auf andere Weise auf Stellenangebote aufmerksam wurden und diese dann zum Gespräch mit den BAK mitbrachten, worauf sie dann in ihren weiteren Bewerbungsbemühungen von den BAK unterstützt wurden. Dass nach Angaben der Geförderten in der CATI-Befragung ein durchaus substanzieller Teil des Zugangs in Betrieben erfolgt sei, in denen die Befragten bereits zuvor tätig waren, kann auch damit erklärt werden, dass ein vorbereitendes Praktikum teilweise als vorherige Tätigkeit verstanden wird. Die BAK berichten in der standardisierten Befragung, dass sie durchschnittlich bei rd. 70 % der Fälle (**Tabelle 5.3.**) ein Praktikum vorgeschaltet hätten.

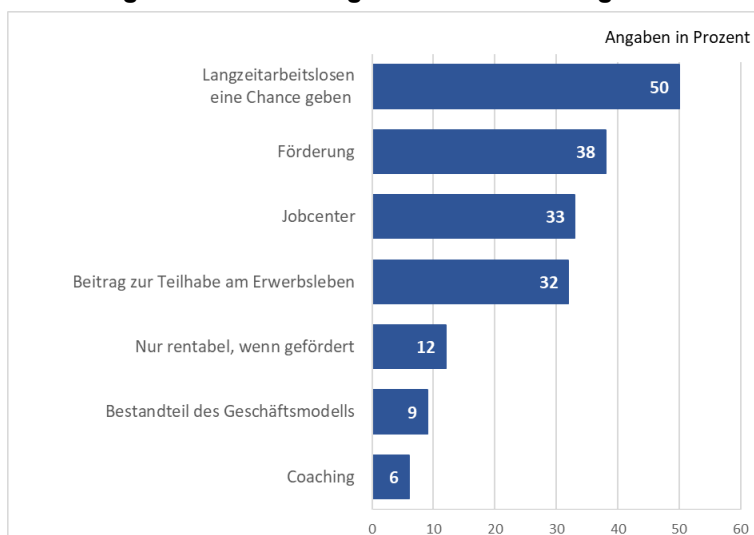
Über die Frage hinaus, ob die Person bei demselben Arbeitgeber schon zuvor im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses oder eines Praktikums beschäftigt war, kann auch die Tatsache, dass die Geförderten den Arbeitgeber bereits kannten, eine positive Rolle für den Zugang in die geförderte Beschäftigung gespielt haben. Für ein knapp gutes Drittel der Teilnehmenden trifft eine solche vorherige Kenntnis des Arbeitgebers zu (ohne Darstellung). Einer weiterführenden Regressionsanalyse zufolge kannten Personen in der Intensivförderung, in Deutschland Geborene und Personen, die einen befristeten Arbeitsvertrag haben, den Arbeitgeber signifikant häufiger bereits vor Beginn der Beschäftigung. Frauen sowie Personen, deren Tätigkeit nicht oder nur teilweise mit der eigenen Berufserfahrung übereinstimmen, kannten den Arbeitgeber signifikant seltener vor Beschäftigungsbeginn.

7.1.2 Beteiligung der Arbeitgeber

Laut ISG/IAW-Befragung messen die BAK bei der Gewinnung von Arbeitgebern insbesondere dem "persönlichen Kontakt" (vgl. **Tabelle 5.1**) sowie den Argumenten "Höhe und Dauer des Lohnkostenzuschusses", "passgenaue Auswahl der Geförderten" und "positive Einschätzung der Arbeitsfähigkeit der Geförderten" (vgl. **Abbildung 5.5**) die größte Bedeutung für die erfolgreiche Vermittlung von Teilnehmenden bei. Aus Perspektive der Arbeitgeber stehen hingegen soziale und ethische Motive im Vordergrund (**Abbildung 7.2**).¹³

Knapp die Hälfte der befragten Arbeitgeber gab an, das zentrale Motiv, eine oder mehrere Arbeitskräfte im Rahmen des LZA-Programms einzustellen, sei, den (ehemaligen) Langzeitarbeitslosen eine Chance zu geben. Rechnet man das von knapp einem Drittel der Arbeitgeber genannte Motiv, man wolle dazu beitragen, dass auch arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose am Erwerbsleben teilnehmen könnten, hinzu, so dominiert aufseiten der Arbeitgeber eine moralisch-ethische Motivation. Aus Sicht der BAK waren diese Motive weit weniger bedeutsam (vgl. **Abbildung 5.5**). Diese vordergründig divergierenden Befunde widersprechen sich jedoch nicht, sondern deuten darauf hin, dass es den BAK offenbar in nicht unerheblichem Umfang gelungen ist, durch ihre Fürsprache Arbeitgeber zu motivieren, Langzeitarbeitslose einzustellen. Explizit nennt ein Drittel der befragten Arbeitgeber als Grund für ihre Beteiligung, dass der Betrieb von einem Mitarbeiter oder einer Mitarbeiterin des Jobcenters überzeugt worden sei, einen/n Geförderte/n einzustellen.

Abbildung 7.2: Einstellungsmotive der Arbeitgeber



¹³ Die befragten Arbeitgeber wurden in der ISG/IAW-Arbeitgebererhebung 2017 gebeten, sich je nach Anzahl der von ihnen im Rahmen des LZA-Programms eingestellten Langzeitarbeitslosen zu maximal drei dieser Arbeitskräfte zu äußern. Es liegen Angaben von 1.873 Arbeitgebern zu insgesamt 2.193 Personen vor.

Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Jedoch sind auch wirtschaftliche Erwägungen aus Sicht der Arbeitgeber nicht zu vernachlässigen. Für immerhin deutlich mehr als ein Drittel der Arbeitgeber sind die Höhe und Dauer der finanziellen Förderung ein Grund für die Beteiligung am LZA-Programm. Zudem wurde von 12 % der Befragten darauf verwiesen, dass die Ausübung einfacher Tätigkeiten nur bei einer umfangreichen finanziellen Förderung rentabel sei. Dabei haben die wirtschaftlichen Motive besonders für öffentliche Arbeitgeber sowie für Vereine und Genossenschaften eine bedeutsame Rolle gespielt: So gab knapp ein Fünftel der Vereine und Genossenschaften an, es gebe einfache Tätigkeiten, deren Ausübung für die Arbeitgeber nur dann rentabel sei, wenn sie umfangreich gefördert würden. Und die Durchführung von Maßnahmen und die Einrichtung öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse als Bestandteil ihres Geschäftsmodells gilt ebenfalls in ganz besonderem Maße für Vereine und Genossenschaften (23 %) sowie für öffentliche Arbeitgeber (18 %), für private Arbeitgeber hingegen kaum (knapp 5 %).

Die Motivation der Arbeitgeber, Langzeitarbeitslose im Rahmen dieses Programms zu beschäftigen, dürfte auch durch deren Vorerfahrung mit arbeitsmarktfernen Personen bestimmt sein. Es ist anzunehmen, dass umfangreiche und vor allem positive Vorerfahrungen auch mit einer höheren Bereitschaft einhergehen, Langzeitarbeitslose im Rahmen des LZA-Programms einzustellen. Die Bewertung dieser Vorerfahrungen fällt, wie auch die Fallstudien zeigen, allerdings gemischt aus. Mit der Leistungsbereitschaft und -fähigkeit von Langzeitarbeitslosen hatten die interviewten Arbeitgeber nämlich ganz unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Die Ergebnisse der standardisierten Arbeitgeberbefragung zeigen in diesem Zusammenhang, dass etwa zwei Drittel der befragten Arbeitgeber bereits über Erfahrungen mit der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen verfügten. In Abhängigkeit von der Vorerfahrung mit dieser Zielgruppe variieren auch die Motive der Arbeitgeber (ohne Darstellung). Wie zu erwarten, wurden Arbeitgeber ohne Vorerfahrung häufiger durch das Jobcenter motiviert, Geförderte einzustellen, als Arbeitgeber mit Vorerfahrung, die insgesamt weniger Überzeugungsarbeit durch das Jobcenter benötigten. Gleichzeitig waren auch Höhe und Dauer der Förderung für die Betriebe ohne Vorerfahrung bedeutsamer.

Hieraus wird deutlich, dass viele Betriebe aus ganz unterschiedlichen Gründen, teilweise auch schon im Vorfeld des LZA-Programms, mit Langzeitarbeitslosen arbeiten. In diesen Fällen dürften die BAK bei den Arbeitgebern teilweise "offene Türen einrennen", insbesondere dort, wo die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen Teil des Geschäftsmodells ist. Auch dürften sich die Spezifika des Programms wie die Ausgestaltung der finanziellen Förderung oder in einzelnen Fällen auch das Coaching positiv auf die Beteiligung der Arbeitgeber ausgewirkt haben. Neben erfahrenen Betrieben gibt es aber auch solche, die erstmalig Einstellungen von geförderten Langzeitarbeitslosen vorgenommen haben. Diese dürften eher situativ auf die Chancen reagiert haben, die das LZA-Programm ihnen und den Geförderten bietet.

7.2 Struktur der Teilnehmenden

Zur weiteren Beschreibung der Teilnehmenden werden in diesem Abschnitt anhand der BA-Prozessdaten die Teilnehmenden mit nichtteilnehmenden, jedoch grundsätzlich unter dem LZA-Programm förderfähigen eLb verglichen. Zunächst erfolgt ein Vergleich von Mittel- oder Anteilswerten, anschließend eine multivariate Analyse. Ziel der Analysen ist es herauszufinden, ob es gelungen ist, diejenigen Personen in ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis zu integrieren, die einerseits motiviert genug sind, um das Arbeitsverhältnis erfolgreich und nachhaltig fortzuführen, die aber andererseits ohne die Förderung des Programms voraussichtlich keine Chance auf dem Arbeitsmarkt hätten. Diese Frage kann man natürlich nicht direkt beantworten, da sowohl die Chancen auf dem Arbeitsmarkt als auch die Motivation der Personen nicht direkt beobachtbar sind. Daher ist es Ziel der Analyse, anhand der beobachtbaren Merk-

male herauszufinden, welche Merkmale für eine Vermittlung im Rahmen des Programms relevant waren. Die Auswahl der Merkmale erfolgt dabei anhand der in der wissenschaftlichen Literatur üblicherweise verwendeten Variablen, für die ein signifikanter Zusammenhang mit der Integrationsfähigkeit gefunden wurde (Biewen et al. 2014, Doerr et al. 2017, Lechner/Wunsch 2013)¹⁴, etwa die Dauer der Arbeitslosigkeit, vorherige Maßnahmenteilnahmen, gesundheitliche Hemmnisse, Qualifikation usw. Die Datengrundlage bilden die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit.

7.2.1 Beschreibung der Teilnehmenden und nichtteilnehmenden Förderfähigen

Nach der Aufbereitung und Bereinigung können in den Prozessdaten 18.223 Teilnehmende identifiziert werden. Davon sind 13.969 Fälle aus gemeinsamen Einrichtungen (gE) und 4.254 Fälle aus zugelassenen kommunalen Trägern (zKT). Diese Personen werden im Folgenden mit Personen verglichen, die aus am LZA-Programm teilnehmenden Jobcentern kommen, jedoch selbst nicht am LZA-Programm teilgenommen haben, dies aber nach den Förderkriterien der Richtlinien hätten tun können (nichtteilnehmende Förderfähige).

Die Definition der förderfähigen eLb ergibt sich dabei aus den Kriterien der Förderrichtlinie. Dabei wurde die zweimalige Überarbeitung der Förderrichtlinie berücksichtigt. Nach den Angaben von IAB-DIM erfüllten insgesamt ca. 576.000 eLb im Bereich der am LZA-Programm teilnehmenden Jobcenter die Kriterien der ersten Förderrichtlinie für die Normalförderung. Durch die erste Richtlinienüberarbeitung vom Februar 2016 wurden weitere 128.000 eLb förderfähig, durch die zweite Überarbeitung vom Januar 2017 noch einmal 23.000 Personen. In der Intensivförderung waren ursprünglich 235.000 eLb förderfähig. Dieser Personenkreis wurde durch die Richtlinienänderungen um 46.000 bzw. 3.000 eLb erweitert. Aus den genannten Grundgesamtheiten wurden einfache Zufallsstichproben von 100.000 Personen (Normalförderung) bzw. 20.000 Personen (Intensivförderung) gezogen.

Im Folgenden werden die Teilnehmenden und die nichtteilnehmenden Förderfähigen hinsichtlich ihrer beobachtbaren Merkmale beschrieben. Dabei werden Teilnehmende der Intensiv- und Normalförderung sowie Frauen und Männer unterschieden. Die vorliegenden, deskriptiven Auswertungen basieren dabei auf den in **Tabelle 7.1** dargestellten Fallzahlen.¹⁵

Aus den Ergebnissen soll geschlossen werden können, ob und wie stark bestimmte Personengruppen unter den Teilnehmenden im Vergleich zu den Nichtteilnehmenden systematisch überrepräsentiert sind. Diese Analyse wird in Abschnitt 7.2.2. um eine multivariate Analyse ergänzt, welche die Korrelationen der Merkmale untereinander berücksichtigt und die eigenständigen Effekte der einzelnen Merkmale auf die Selektion in die Förderung analysiert.

Tabelle 7.1: Fallzahlen der deskriptiven Auswertungen

	Männer			Frauen		
	Teilnehmer	Nicht-Teilnehmer	Insgesamt	Teilnehmerinnen	Nicht-Teilnehmerinnen	Insgesamt
Normalförderung	8.881	47.925	56.805	4.742	50.954	55.696
Intensivförderung	2.750	9.998	12.7248	1.466	9.845	11.311

¹⁴ Siehe hierzu auch die Meta-Analysen von Card et al. (2010).

¹⁵ Die Fallzahlen der multivariaten Auswertungen fallen niedriger aus, wenn Angaben zu manchen Merkmalen fehlen.

Insgesamt	11.631	57.922	69.553	6.208	60.799	67.007
-----------	--------	--------	--------	-------	--------	--------

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Sowohl in der Normal- als auch in der Intensivförderung sind jeweils 35 % der Teilnehmenden weiblich. Dieser Wert liegt weit unterhalb des Frauenanteils von 50% (Normalförderung) bzw. 52% (Intensivförderung) bei den nichtteilnehmenden Förderfähigen. Dieser Unterschied ist statistisch hochsignifikant.¹⁶ Damit zeigt sich deutlich, dass Frauen eine geringere Wahrscheinlichkeit hatten, am LZA-Programm teilzunehmen als Männer – sei es, weil sie seltener durch die beteiligten Akteure wie die BAK ausgewählt wurden, sei es, dass die Arbeitgeber ihnen seltener eine Chance gaben, oder sei es, dass sie aufgrund persönlicher oder familiärer Umstände seltener die Chance zur Annahme eines Beschäftigungsverhältnisses ergreifen konnten.

Die **Tabellen 7.2 und 7.3** stellen die Mittelwerte (in der Regel Anteilswerte) der in den Prozessdaten verfügbaren Variablen getrennt für Männer und Frauen, sowie für Normalförderung (**Tabelle 7.2**) und Intensivförderung (**Tabelle 7.3**) dar.

Tabelle 7.2: Vergleich von Teilnehmenden und nichtteilnehmenden förderfähigen Frauen und Männern an der Normalförderung

Variable	Männer		Frauen	
	Teilnehmer	Nicht-Teilnehmer	Teilnehmerinnen	Nicht-Teilnehmerinnen
Alter	44,14	46,18	43,05	43,94
Ausbildung: ohne abgeschlossene Ausbildung	0,21	0,28	0,23	0,38
Ausbildung: schulische Ausbildung	0,03	0,04	0,03	0,05
Ausbildung: betriebliche Ausbildung	0,70	0,60	0,68	0,50
Ausbildung: Hochschulstudium	0,06	0,07	0,06	0,07
Familienstand: ledig	0,60	0,54	0,45	0,35
Familienstand: getrennt lebend	0,15	0,17	0,33	0,29
Familienstand: zusammen lebend	0,25	0,29	0,22	0,36
Staatsangehörigkeit: nicht deutsch	0,14	0,20	0,15	0,27
Bildung: kein Schulabschluss	0,03	0,05	0,03	0,09
Bildung: Hauptschulabschluss	0,49	0,49	0,40	0,42
Bildung: Mittlere Reife	0,32	0,29	0,42	0,33
Bildung: Fachhochschulreife oder Abitur	0,16	0,18	0,16	0,17
Gesundheitliche Einschränkungen: ja	0,34	0,40	0,26	0,29
Schwerbehindertenstatus: ja	0,05	0,07	0,04	0,05
Profillage: integriert	0,06	0,05	0,06	0,04
Profillage: Marktprofil	0,04	0,03	0,03	0,02
Profillage: Aktivierungsprofil	0,05	0,04	0,03	0,02
Profillage: Förderprofil	0,25	0,22	0,24	0,17
Profillage: Entwicklungsprofil	0,34	0,32	0,36	0,34
Profillage: Stabilisierungsprofil	0,09	0,14	0,09	0,14
Profillage: Unterstützungsprofil	0,10	0,14	0,10	0,17
Profillage: keine Angabe	0,07	0,06	0,09	0,10
BG-Typ: Single ohne Kinder	0,64	0,63	0,34	0,29
BG-Typ: Single mit Kindern	0,04	0,03	0,38	0,32
BG-Typ: Paar ohne Kinder	0,11	0,13	0,11	0,12
BG-Typ: Paar mit Kindern	0,22	0,21	0,18	0,27
Aktuelle Anzahl der Kinder im Haushalt	0,48	0,47	0,91	1,12
Kind unter 3 Jahren im Haushalt	0,06	0,06	0,03	0,14

¹⁶ Hierbei und im Weiteren wurde ein statistischer Mittelwert-Test nach James (1954) verwendet.

Variable	Männer		Frauen	
	Teilnehmer	Nicht-Teilnehmer	Teilnehmerinnen	Nicht-Teilnehmerinnen
Kind unter 6 Jahren im Haushalt	0,06	0,06	0,10	0,16
Kind unter 10 Jahren im Haushalt	0,09	0,09	0,18	0,21
Kind unter 15 Jahren im Haushalt	0,09	0,09	0,20	0,23
Alleinerziehend: ja	0,03	0,03	0,37	0,31
Letzte Beschäftigung: Kündigung durch AG/AN	0,27	0,26	0,19	0,16
Letzte Beschäftigung: Auslaufen Befristung	0,08	0,07	0,07	0,06
Letzte Beschäftigung: nicht bekannt/keine Angabe	0,65	0,67	0,74	0,78
Letzte Beschäftigung: Arbeitsumfang Vollzeit	0,55	0,36	0,23	0,15
Letzter Beruf: Landwirtschaft	0,06	0,04	0,02	0,02
Letzter Beruf: Fertigungsberuf	0,19	0,16	0,12	0,09
Letzter Beruf: Bauberuf	0,15	0,13	0,02	0,02
Letzter Beruf: Kaufleute	0,22	0,16	0,32	0,21
Letzter Beruf: Logistik	0,18	0,17	0,07	0,06
Letzter Beruf: Gesundheit und Pflege	0,04	0,04	0,10	0,09
Letzter Beruf: Gastronomie und Reinigung	0,08	0,08	0,26	0,23
Letzter Beruf: Keine Angabe	0,09	0,22	0,08	0,29
Sanktionen in den letzten zwei Jahren erhalten: ja	0,17	0,16	0,10	0,09
Erwerbsbiografie: Monate sv-beschäftigt	25,24	24,83	18,52	16,98
Erwerbsbiografie: Monate in Ausbildung	1,06	0,35	1,03	0,38
Erwerbsbiografie: Monate geringfügig beschäftigt	11,75	12,51	19,91	19,07
Erwerbsbiografie: Monate in ALG I	7,36	6,95	5,45	4,32
Erwerbsbiografie: Monate arbeitslos	66,94	67,36	65,29	57,92
Erwerbsbiografie: Monate arbeitsunfähig	0,67	1,07	0,89	1,10
Erwerbsbiografie: Monate nicht arbeitslos	28,30	24,07	27,38	21,74
Erwerbsbiografie: Monate nicht arbeitssuchend	6,41	8,98	13,43	21,07
Erwerbsbiografie: Monate in Leistungsbezug (ALG II)	90,95	91,54	99,85	96,57
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung	2,99	2,16	2,05	1,11
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen der freien Förderung	0,57	0,36	0,68	0,40
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung	1,83	2,36	2,09	2,20
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen in Trainingsmaßnahmen	4,38	2,90	4,55	2,46
Erwerbsbiografie: Monate in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen	9,03	6,63	7,32	4,53
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen für Jugendliche	3,23	2,51	3,35	2,17

Anmerkung: Informationen zur Profillage sind nur für Personen, die in gE gefördert werden, verfügbar.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Die Teilnehmenden der Normalförderung und die entsprechenden nichtteilnehmenden Förderfähigen sind im Durchschnitt Mitte Vierzig, wobei Frauen etwas jünger sind. Die Teilnehmenden an der Intensivförderung und die entsprechenden nichtteilnehmenden Förderfähigen sind tendenziell älter, eher Ende Vierzig, wobei auch hier die Frauen jünger sind. In allen Gruppen sind die Teilnehmenden im Schnitt jünger als die nichtteilnehmenden Förderfähigen.

Unter den Geförderten verfügt zwar etwa ein Viertel der Teilnehmenden über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Doch zeigt sich deutlich, dass Personen mit einer Berufsausbildung in der Gruppe der Teilnehmenden im Vergleich zu den nichtteilnehmenden, aber förderfähigen Personen deutlich

überrepräsentiert sind. Insbesondere bei den Frauen hat ein wesentlich höherer Anteil der Nichtgeförderten keinen Berufsabschluss, als dies bei den Geförderten der Fall ist. Von den Frauen, die die Kriterien für die Intensivförderung erfüllen, aber nicht am LZA-Programm teilnehmen, hat sogar jede zweite keine abgeschlossene Berufsausbildung, was einem Unterschied von 21 Prozentpunkten zu den Geförderten entspricht. In der Gruppe der Teilnehmenden ist der Anteil der Personen mit abgeschlossener betrieblicher Ausbildung bei Männern und Frauen ungefähr gleich hoch. Ganz anders ist dies bei den nichtteilnehmenden Förderfähigen, unter denen ein deutlich geringerer Anteil der Frauen als der Männer über eine betriebliche Ausbildung verfügt. Eine schulische Ausbildung oder ein Hochschulstudium kommen in allen Gruppen nur relativ selten vor.

Tabelle 7.3: Vergleich von Teilnehmenden und nichtteilnehmenden förderfähigen Frauen und Männern an der Intensivförderung

Variable	Männer		Frauen	
	Teilnehm er	Nicht- Teilnehm er	Teilnehmerinn en	Nicht- Teilnehmerinn en
Alter	46,43	50,67	45,18	48,36
Ausbildung: ohne abgeschlossene Ausbildung	0,25	0,34	0,28	0,49
Ausbildung: schulische Ausbildung	0,03	0,04	0,04	0,04
Ausbildung: betriebliche Ausbildung	0,66	0,57	0,63	0,43
Ausbildung: Hochschulstudium	0,06	0,05	0,06	0,04
Familienstand: ledig	0,63	0,52	0,42	0,32
Familienstand: getrennt lebend	0,16	0,19	0,31	0,29
Familienstand: zusammen lebend	0,21	0,29	0,27	0,39
Staatsangehörigkeit: nicht deutsch	0,10	0,15	0,15	0,24
Bildung: kein Schulabschluss	0,05	0,12	0,05	0,23
Bildung: Hauptschulabschluss	0,55	0,52	0,45	0,43
Bildung: Mittlere Reife	0,27	0,25	0,36	0,25
Bildung: Fachhochschulreife oder Abitur	0,13	0,11	0,14	0,09
Gesundheitliche Einschränkungen: ja	0,39	0,55	0,29	0,45
Schwerbehindertenstatus: ja	0,08	0,12	0,05	0,09
Profillage: integriert	0,04	0,02	0,03	0,02
Profillage: Marktprofil	0,02	0,01	0,01	0,01
Profillage: Aktivierungsprofil	0,03	0,02	0,02	0,01
Profillage: Förderprofil	0,17	0,11	0,16	0,09
Profillage: Entwicklungsprofil	0,36	0,33	0,39	0,33
Profillage: Stabilisierungsprofil	0,13	0,19	0,13	0,18
Profillage: Unterstützungsprofil	0,17	0,23	0,15	0,25
Profillage: keine Angabe	0,09	0,09	0,11	0,11
BG-Typ: Single ohne Kinder	0,68	0,64	0,34	0,35
BG-Typ: Single mit Kindern	0,03	0,02	0,32	0,23
BG-Typ: Paar ohne Kinder	0,11	0,15	0,14	0,19
BG-Typ: Paar mit Kindern	0,18	0,18	0,19	0,24
Aktuelle Anzahl der Kinder im Haushalt	0,40	0,40	0,89	0,93
Kind unter 3 Jahren im Haushalt	0,03	0,03	0,01	0,12
Kind unter 6 Jahren im Haushalt	0,03	0,03	0,03	0,12
Kind unter 10 Jahren im Haushalt	0,06	0,06	0,17	0,12
Kind unter 15 Jahren im Haushalt	0,07	0,07	0,18	0,17
Alleinerziehend: ja	0,03	0,02	0,31	0,23
Letzte Beschäftigung: Kündigung durch AG/AN	0,19	0,16	0,13	0,09
Letzte Beschäftigung: Auslaufen Befristung	0,07	0,06	0,06	0,05
Letzte Beschäftigung: nicht bekannt/keine Angabe	0,75	0,78	0,81	0,86
Letzte Beschäftigung: Arbeitsumfang Vollzeit	0,51	0,17	0,21	0,07
Letzter Beruf: Landwirtschaft	0,08	0,05	0,03	0,02
Letzter Beruf: Fertigungsberuf	0,17	0,14	0,14	0,10
Letzter Beruf: Bauberuf	0,18	0,16	0,03	0,03
Letzter Beruf: Kaufleute	0,23	0,15	0,28	0,17

Variable	Männer		Frauen	
	Teilnehmer	Nicht-Teilnehmer	Teilnehmerinnen	Nicht-Teilnehmerinnen
Letzter Beruf: Logistik	0,16	0,16	0,07	0,06
Letzter Beruf: Gesundheit und Pflege	0,04	0,03	0,09	0,06
Letzter Beruf: Gastronomie und Reinigung	0,07	0,08	0,29	0,23
Letzter Beruf: Keine Angabe	0,06	0,23	0,07	0,33
Sanktionen in den letzten zwei Jahren erhalten: ja	0,13	0,11	0,07	0,08
Erwerbsbiografie: Monate sv-beschäftigt	11,45	9,78	8,17	6,98
Erwerbsbiografie: Monate in Ausbildung	0,41	0,06	0,46	0,10
Erwerbsbiografie: Monate geringfügig beschäftigt	13,40	14,56	23,08	21,09
Erwerbsbiografie: Monate in ALG I	3,87	2,95	2,91	1,94
Erwerbsbiografie: Monate arbeitslos	83,57	91,86	80,15	82,06
Erwerbsbiografie: Monate arbeitsunfähig	0,84	1,56	1,05	1,59
Erwerbsbiografie: Monate nicht arbeitslos	30,73	23,13	27,15	19,93
Erwerbsbiografie: Monate nicht arbeitssuchend	5,76	8,70	11,60	19,70
Erwerbsbiografie: Monate in Leistungsbezug (ALG II)	114,23	119,93	115,96	120,18
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung	2,10	1,45	1,27	0,80
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen der freien Förderung	0,50	0,31	0,52	0,37
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung	1,19	1,12	1,20	0,96
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen in Trainingsmaßnahmen	5,09	3,82	5,20	3,26
Erwerbsbiografie: Monate in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen	14,42	12,09	10,13	8,19
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen für Jugendliche	3,13	2,73	2,98	2,45

Anmerkung: Informationen zur Profillage sind nur für Personen, die in gE gefördert werden, verfügbar.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Für den Schulabschluss zeigt sich ein ähnliches Muster wie zuvor für den Berufsabschluss berichtet: Knapp jede zehnte förderfähige Person hat keinen formalen Bildungsabschluss. Unter den Teilnehmenden ist dieser Anteil maximal halb so groß. Wiederum sind es die Frauen, die die Kriterien für die Intensivförderung erfüllen, aber nicht gefördert werden, die mit einem Anteil von knapp einem Viertel besonders häufig keine formale Bildung aufweisen. Etwa knapp die Hälfte der Personen verfügt über einen Hauptschulabschluss, knapp ein Drittel über die Mittlere Reife. Das Abitur bzw. die Fachhochschulreife haben etwa 15 % aller Personen. Diese Werte unterscheiden sich kaum zwischen den einzelnen Gruppen.

Die Familiensituation stellt sich geschlechtsspezifisch recht unterschiedlich dar: Knapp die Hälfte der betrachteten Personen sind ledig, dies trifft jedoch häufiger auf Männer und dabei besonders die teilnehmenden Männer zu. Frauen sind dagegen häufiger getrennt lebend; unabhängig von einer Teilnahme am LZA-Programm trifft dies bei ihnen doppelt so häufig zu wie bei Männern. Damit scheinen sich die Frauen häufiger in schwierigen Familiensituationen zu befinden. So ist unter den nicht teilnehmenden förderfähigen Frauen ein knappes Drittel (Normalförderung) bzw. ein knappes Viertel (Intensivförderung) alleinerziehend. Jedoch ist der Anteil der Alleinerziehenden bei den teilnehmenden Frauen sogar noch größer als bei den nichtteilnehmenden, aber förderfähigen Frauen, und zwar um sechs bzw.

neun Prozentpunkte. Offenbar werden Alleinerziehende im LZA-Programm tatsächlich besonders häufig in ein Arbeitsverhältnis integriert. Allerdings wird dieses Ergebnis durch die weiter unten dargestellten multivariaten Analysen nicht bestätigt. Weiterhin zeigt sich, dass Frauen häufiger mit mehr Kindern im Haushalt leben. Hierbei wird besonders deutlich, dass Frauen mit sehr kleinen Kindern (unter 3 Jahren bzw. unter 6 Jahren) so gut wie nie am LZA-Programm teilnehmen. Dagegen sind, insbesondere in der Intensivförderung, mehr teilnehmende Frauen mit älteren Kindern zu finden.

Eine nichtdeutsche Staatsangehörigkeit kann aufgrund von sprachlichen und kulturellen Differenzen ein Integrationshindernis darstellen.¹⁷ Der Großteil der Teilnehmenden, ca. 85 %, hat die deutsche Staatsangehörigkeit. Bei den nichtteilnehmenden Förderfähigen sind die Anteile der Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit dagegen sehr viel höher. Bis zu einem Viertel der Frauen, die in die Intensivförderung eingehen könnten, haben keine deutsche Staatsbürgerschaft. Dies weist auf ein eklatantes Ungleichgewicht hin, ist aber dennoch ein typischer Befund für vergleichbare Programme wie etwa den Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II (ISG et al. 2011).

Gesundheitliche Einschränkungen, die laut Vermittlungsfachkräften eine Integration erschweren können, lassen sich für ein Drittel der betrachteten Personen feststellen. Dieser Anteil liegt bei den Personen, die die Kriterien der Intensivförderung erfüllen, und bei Männern höher als bei anderen Personen. So hat mehr als die Hälfte der männlichen förderfähigen Nichtteilnehmer/innen der Intensivförderung gesundheitliche Hindernisse. Ebenso verhält es sich mit dem Status als Schwerbehinderte/r, den Männer und Personen in der Intensivförderung besonders häufig aufweisen.

Angesichts der bislang präsentierten Ergebnisse verwundert es kaum, dass die Integrationsfachkräfte einen großen Teil der Personen in der Stichprobe als schwer vermittelbar einschätzen. Die große Mehrheit der hier betrachteten Personen ist im Förderprofil oder einer integrationsferneren Profillage eingestuft. Am häufigsten sind die Personen im Entwicklungsprofil eingestuft. In der Intensivförderung sind teilnehmende oder nichtteilnehmende Förderfähige in noch integrationsferneren Profillagen. So ist fast jede/r vierte der nichtteilnehmenden Förderfähigen für die Intensivförderung dem Unterstützungsprofil zugeordnet. Bei den Teilnehmenden am LZA-Programm sind die Profillagen jeweils im Schnitt etwas integrationsnäher.

Betrachtet man die Erwerbsbiografie der Personen als weiteren Anhaltspunkt für die individuelle Arbeitsmarktnähe, so fallen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Gruppen auf. Im Schnitt waren Männer in der Normalförderung innerhalb der letzten zehn Jahre durchschnittlich ca. zwei Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Bei den Frauen sind es anderthalb Jahre. Die längere Berufserfahrung von Männern könnte also zu den höheren Teilnahmezahlen von Männern beitragen. Umgekehrt könnten die geringeren Anteile der Frauen auf höhere Anteile der durch sie übernommenen Familienarbeit verweisen. Bei den teilnehmenden und förderfähigen Personen in der Intensivförderung waren es nur zehn bis zwölf Monate bei den Männern und nur sieben bis acht Monate bei den Frauen. Die Intensivförderung wird also auch von Personen mit wenig Berufserfahrung genutzt. Deutlich ausgeprägter ist dagegen die geringfügige Beschäftigung. Im Durchschnitt waren die Personen in den zehn zurückliegenden Jahren 16 Monate lang geringfügig beschäftigt. Hierbei liegt die Zahl bei den Frauen um jeweils ca. 50 % höher als bei den Männern. Während also Männer eher mehr Berufserfahrung in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung aufweisen können, haben Frauen öfter nur geringfügig gearbeitet, was für die Persistenz geschlechtsspezifischer Erwerbsmuster spricht.

Die Arbeitsmarktferne der Gesamtheit der betrachteten Personen lässt sich an der Dauer des Langzeitleistungsbezugs und der Arbeitslosigkeit erkennen: So sind die betrachteten Personen durchschnittlich

¹⁷ In der wissenschaftlichen Literatur wird bevorzugt der Migrationshintergrund von Personen als Determinante verwendet. In den IEB wird, wie in den BA-Prozessdaten allgemein, nur die Staatsangehörigkeit erfasst.

über acht der letzten zehn Jahre im Leistungsbezug und über 5,5 Jahre arbeitslos. Bei den teilnehmenden und förderfähigen Personen der Intensivphase umfasst der Leistungsbezug sogar oft die kompletten zehn Jahre, und die aufsummierte durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer beträgt knapp sieben Jahre. Es handelt sich also sowohl bei den Teilnehmenden als auch bei den nichtteilnehmenden Förderfähigen meistens um Personen, die seit mehreren Jahren im Leistungsbezug stehen und diesen offensichtlich nie dauerhaft verlassen konnten.

Durch diese Charakterisierung lassen sich ggf. auch die relativ langen Episoden in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erklären. Durchschnittlich befanden sich die Teilnehmenden über fast zwei Jahre in den letzten zehn Jahren in Maßnahmen. Am längsten (knappe sieben Monate) waren diese Personen in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen, also insbesondere in Arbeitsgelegenheiten, wobei Männer in der Intensivförderung besonders lange in solchen Maßnahmen verbracht haben (bis zu 14 Monate). Frauen waren dagegen eher seltener bzw. weniger lang in solchen Maßnahmen. Insgesamt waren Teilnehmende mit ca. 22-24 Monaten innerhalb des Zehnjahreszeitraumes sehr viel länger in Maßnahmen als nichtteilnehmende Förderfähige mit ca. 14-18 Monaten. Insgesamt ist festzustellen, dass auf den Werdegang vieler Teilnehmender und Förderfähiger der in der öffentlichen Diskussion oft verwendete polemische Begriff der "Maßnahmekarriere" zutrifft.

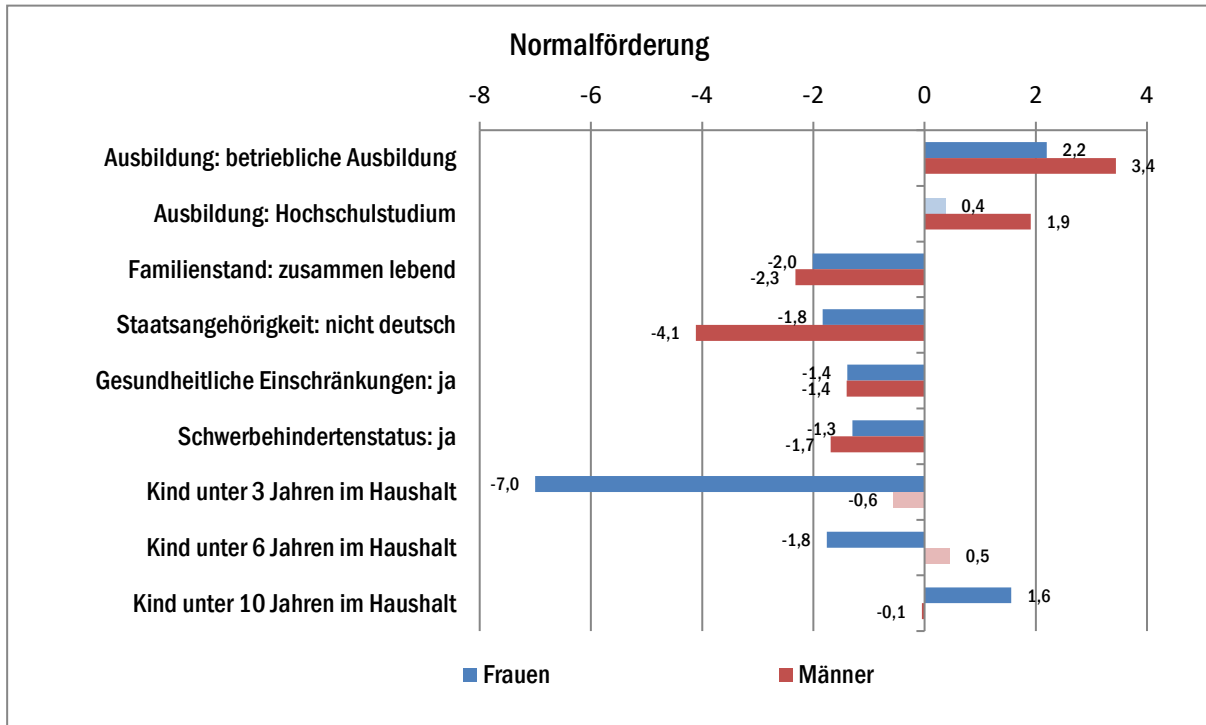
7.2.2 Zusammenhang zwischen einzelnen Personenmerkmalen und der Teilnahme am LZA-Programm

Die bisher präsentierten deskriptiven Kontrastierungen werden im Folgenden durch multivariate Analysen vertieft. Hierbei wird die Teilnahme der Förderfähigen am Programm durch soziodemografische Merkmale und die Erwerbsbiografie erklärt. Verglichen werden Teilnehmende und nichtteilnehmende Förderfähige, differenziert nach Normal- und Intensivförderung sowie nach Männern und Frauen. Um die Teilnahme am LZA-Programm im statistischen Sinn zu "erklären", werden lineare Wahrscheinlichkeitsmodelle mit Hilfe des Kleinsten-Quadrate-Schätzverfahrens geschätzt.¹⁸ Die Koeffizienten der einzelnen Variablen sind als Effekte der einzelnen Merkmale unter Konstanthaltung des Einflusses der jeweils übrigen Variablen zu verstehen. Bei kategorialen Variablen gibt es immer eine Referenzkategorie, zu der die jeweils anderen Kategorien ins Verhältnis gesetzt werden (bei dichotomen Variablen ist "null", also das Nichtvorhandensein eines Merkmals, die Referenzkategorie).

Die **Abbildungen 7.3** und **7.4** enthalten ausgewählte Ergebnisse der Analysen. Dargestellt ist der Effekt des jeweiligen Merkmals auf die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme am LZA-Programm, gegeben, dass die übrigen Merkmale konstant gehalten werden. Die Säulen geben den Effekt in Prozentpunkten an. Frauen mit betrieblicher Berufsausbildung haben also z.B. eine um 2,2 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, am LZA-Programm teilzunehmen, als Frauen ohne einen beruflichen Ausbildungsabschluss. Da die Entscheidung für oder gegen Personen mit bestimmten Merkmalen von der Jobcenter-Strategie abhängen kann, wurden die Standardfehler der Regressionen auf Jobcenter-Ebene geclustert.

Abbildung 7.3: Einflussgrößen auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit für Normalförderung

¹⁸ Auf die Darstellung der eigentlich bei dichotomen abhängigen Variablen notwendigen nicht-linearen Schätzmodelle (probit oder logit) wird aufgrund der leichteren Interpretierbarkeit der OLS-Modelle verzichtet.



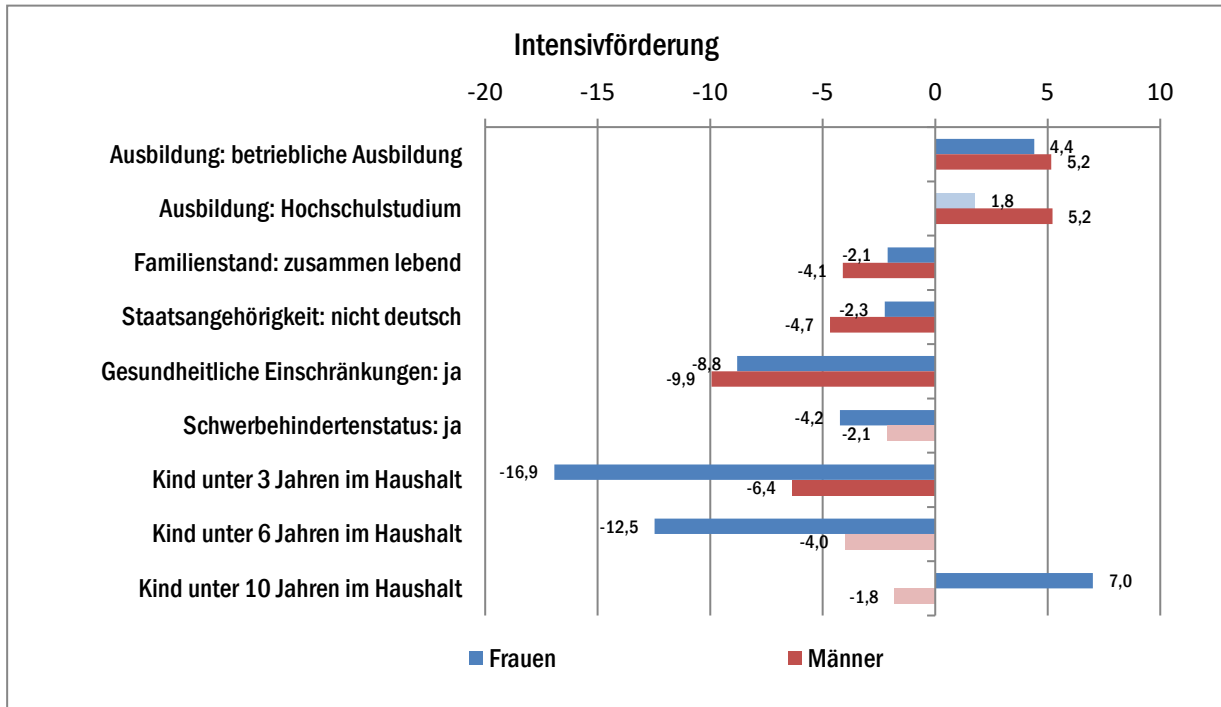
Anmerkung: helle Schattierung = statistisch insignifikant bei einem Signifikanzniveau von 5 %.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Bezieht man alle betrachteten Fälle ein, so zeigt sich, dass Frauen eine signifikant geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit aufweisen als Männer, was an dieser Stelle einen eigenständigen Effekt darstellt. Ob diese Differenz auf intentionale Benachteiligungen durch Arbeitgeber oder Integrationsfachkräfte bzw. BAK zurückgeht, oder ob Frauen von sich aus ein geringeres Interesse haben, am LZA-Programm teilzunehmen, ist diesen Ergebnissen nicht zu entnehmen.

Die Ergebnisse zeigen generell, dass Merkmale, die auf eine größere Integrationsnähe hindeuten, einen positiven Effekt auf den Zugang in die Förderung haben. So hat eine abgeschlossene Berufsausbildung einen positiven Effekt auf die Chance zur Teilnahme am LZA-Programm. Ähnliches gilt für das Alter: Für das LZA-Programm werden eher jüngere Personen ausgewählt. Insbesondere für Personen über 49 Jahre ist die Wahrscheinlichkeit, in die Intensivförderung zu gelangen, im Vergleich zur Referenzkategorie der unter 39-Jährigen stark reduziert. Dieser Befund reiht sich ein in eine Reihe von Belegen zur Altersdiskriminierung (Brussig et al. 2014). Für die Auswahl in die Normalförderung spielt der formale Bildungsabschluss als weiterer Indikator für Arbeitsmarktnähe hingegen keine große Rolle, doch bei der Intensivförderung haben Personen mit einem Bildungsabschluss eine etwas höhere Chance, am LZA-Programm teilzunehmen.

Abbildung 7.4: Einflussgrößen auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit für Intensivförderung



Anmerkung: helle Schattierung = statistisch insignifikant bei einem Signifikanzniveau von 5 %.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Die Ergebnisse für die Staatsangehörigkeit sind eindeutig: Eine deutsche Staatsangehörigkeit erhöht die Teilnahmewahrscheinlichkeit. Dies stellt jedoch erneut keine Besonderheit dieses Programms dar (vgl. Fuchs 2013). Für Männer ist dieser Effekt noch stärker ausgeprägt als für Frauen. Ob hierbei die Integrationsfachkräfte oder BAK lieber Deutsche auswählen, Arbeitgeber lieber Deutsche einstellen oder ob Deutsche selbst eine größere Motivation haben, am Programm teilzunehmen, lässt sich jedoch nicht feststellen.

In Umkehrung der Wirkung der positiven Arbeitssignale scheint sich die schwierige Arbeitssituation von Schwerbehinderten (Bloemen et al 2011, Deuchert/Kauer 2017) im LZA-Programm zu reproduzieren, da gesundheitliche Einschränkungen oder ein Schwerbehindertenstatus die Teilnahmewahrscheinlichkeit mindern. Der Effekt ist für die Intensivförderung stärker ausgeprägt als für die Normalförderung.

In ähnlicher Weise geht von der durch die Integrationsfachkraft eingeschätzten Profillage der Arbeitssuchenden ein signifikanter eigenständiger Effekt auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit aus: Personen mit Entwicklungs-, Stabilisierungs- und Unterstützungsprofil werden seltener für das LZA-Programm ausgewählt (nicht in der Grafik dargestellt; die Effekte der Profillage können nur für die gE geschätzt werden).

Hinsichtlich des Familienstands befinden sich im LZA-Programm unabhängig vom Geschlecht eher Ledige oder Personen, die nicht mit ihrem Partner oder ihrer Partnerin zusammenleben. Die Haushaltssituation spielt dagegen eine geringere Rolle, als die deskriptive Analyse vermuten ließ. So ist es für die Teilnahme unerheblich, ob man als Single oder Paar, ob mit oder ohne Kinder in einer Bedarfsgemeinschaft wohnt. Die Anzahl der Kinder spielt zunächst auch keine signifikante Rolle außer für Frauen mit jungen Kindern: Sind die Kinder im Haushalt noch sehr klein (unter 3 oder unter 6 Jahren), so nehmen Frauen seltener am LZA-Programm teil; sind die Kinder im Haushalt hingegen zwischen 10 und 15 Jahren, so dreht sich dies um: Diese Frauen nehmen dann häufiger am LZA-Programm teil. Alleinerziehende nehmen nicht häufiger oder weniger häufig am Programm teil als andere Teilnahmeberechtigte,

wenn man alle übrigen Merkmale berücksichtigt (dieses Ergebnis ist wie die im Folgenden erwähnten Ergebnisse nicht in der Abbildung enthalten).

Beim letzten Beruf scheint es einen großen Unterschied zu machen, ob dieser überhaupt beobachtbar ist, da eine fehlende Beobachtbarkeit bedeutet, dass die Person schon sehr lange keine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit mehr hatte oder ihr kein gelernter Beruf zugeordnet werden konnte. Wenn der letzte Beruf nicht beobachtbar ist, gehen Personen sehr viel seltener in das LZA-Programm ein. Systematische Unterschiede zwischen Männern und Frauen lassen sich nicht feststellen. Die geschlechterdifferenzierte Berufserfahrung erklärt damit zumindest nicht die höhere Beteiligung von Männern am LZA-Programm.

Hinsichtlich der Erwerbshistorie verringern sozialversicherungspflichtige oder geringfügige Tätigkeiten die Chance, ins LZA-Programm aufgenommen zu werden. Dies gilt besonders für die Intensivförderung. Das negative Vorzeichen läuft der Erwartung zuwider, dass vorangegangene Arbeitserfahrung die Integration erleichtert, und stellt sich gegen die Tendenz, dass Eigenschaften, die eine Integration begünstigen, die Teilnahme am LZA-Programm erhöhen. Denkbar ist, dass bei der Auswahl der Teilnehmenden Personen mit umfangreicher Beschäftigungserfahrung nicht berücksichtigt werden, um sicherzustellen, dass die Förderkriterien erfüllt werden. Die stärkere Berücksichtigung von Personen mit geringen Beschäftigungsdauern steht im Einklang mit den Förderzielen. Denkbar ist auch, dass der negative Zusammenhang auf nicht beobachtbare Merkmale der tatsächlich Geförderten verweist, die sich in einer arbeitsmarktfernen Erwerbsbiographie niederschlagen.¹⁹ Weiterhin zeigt sich deutlich, dass Personen, die längere Zeit als arbeitsunfähig klassifiziert wurden, eine geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit aufweisen. Dies deckt sich mit den Effekten für die gesundheitlichen Einschränkungen, da diese Phasen gerade für Integrationsfachkräfte ein negatives Signal darstellen dürften. Womöglich antizipieren die Integrationsfachkräfte und BAK hier schon gesundheitliche Probleme als mögliche Gründe für (spätere) Abbrüche.

Hinsichtlich der Maßnahmenhistorie ist allen Personen gemeinsam, dass eine längere Dauer in Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung auch die Teilnahme am LZA-Programm erhöht. Diese Maßnahmen, wie beispielsweise der Eingliederungszuschuss (EGZ), sind dem LZA-Programm ähnlich, so dass dieser Zusammenhang plausibel erscheint. Insbesondere könnte es sein, dass die BAK eben diese Gruppe als prädestiniert für eine solche Förderung ansehen und sie daher erneut einem geförderten Beschäftigungsverhältnis zuweisen. Im Gegensatz dazu führen vermehrte Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung eher zu geringeren Chancen, am LZA-Programm teilzunehmen. Für die Teilnahme in der Normalförderung werden zudem eher Personen ausgewählt, die länger in Maßnahmen im Allgemeinen waren. Für die Teilnahme an der Intensivförderung hat die frühere Maßnahmenteilnahme hingegen keine positiven Effekte, im Gegenteil: Personen, die längere Zeit in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen waren, gehen seltener in die Intensivförderung des LZA-Programms über.

7.2.3 Zwischenfazit

Der einfache Vergleich von Teilnehmenden und nichtteilnehmenden Förderfähigen am LZA-Programm zeigt, dass Teilnehmende öfter eine Berufsausbildung haben, bessere Arbeitsmarktprofillagen aufweisen und weniger oft von gesundheitlichen Einschränkungen betroffen sind als förderfähige Nichtteilnehmende. Auch sind Männer, die am LZA-Programm teilnehmen oder teilnehmen können, oft ledig und ohne Kinder, die im selben Haushalt leben, dafür haben sie eher gesundheitliche Einschränkungen. Dagegen sind Frauen sehr viel häufiger Alleinerziehende mit Kindern und verfügen über sehr wenig Berufserfahrung innerhalb der letzten Jahre. Auffallende Unterschiede zwischen Teilnehmenden der Normal- und der Intensivförderung zeigen sich insbesondere in den Profillagen und Erwerbsbiografien:

¹⁹ Über die Wichtigkeit von sonst unbeobachtbaren Merkmalen, siehe Caliendo et al (2017).

Teilnehmende und Förderfähige der Intensivförderung bezogen in den letzten zehn Jahren fast durchgehend Leistungen und haben schon eine Vielzahl an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durchlaufen.

Die multivariaten Ergebnisse zeigen, dass für das LZA-Programm eher jüngere Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung ausgewählt wurden, die keine gesundheitlichen Einschränkungen haben, ledig sind, die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und keine allzu schlechte Profillage aufweisen. Für Frauen senkt es die Teilnahmewahrscheinlichkeit, wenn diese mit kleinen Kindern im Alter bis zu sechs Jahren im selben Haushalt wohnen. In die Normalförderung gehen außerdem eher Personen über, die schon viele andere Maßnahmen durchlaufen haben. In die Intensivförderung gelangen dagegen eher Personen mit guter formaler Bildung. Entgegen der Schlussfolgerungen der deskriptiven Analysen spielt die Haushaltssituation nur bei Frauen mit kleinen Kindern eine Rolle.

Zusammenfassend lässt sich folgern, dass im LZA-Programm einerseits Personen gefördert werden, die über lange Zeit im SGB-II-Leistungsbezug standen und die auf eine umfangreiche Arbeitslosigkeitserfahrung zurückblicken. Andererseits weisen die Teilnehmenden im LZA-Programm im Vergleich zu nichtteilnehmenden, aber förderberechtigten Personen auch Merkmale auf, die für eine Integration günstig sind. Beispielhaft seien hier die abgeschlossene Berufsausbildung oder die Profillage genannt. Ob durch die Auswahl der Teilnehmenden das Ziel, unter den Förderfähigen diejenigen Personen in geförderte Beschäftigung zu integrieren, die sonst keine Chance auf dem Arbeitsmarkt hätten, aber motiviert sind, erreicht wurde, ist derzeit nicht eindeutig zu beantworten. Einige der Teilnehmenden mit Eigenschaften, die für eine Integration günstig sind, wären möglicherweise auch ohne das LZA-Programm in Beschäftigung integriert worden. Dieser Frage wird im Rahmen der Wirkungsanalysen genauer nachgegangen.

7.3 Struktur und Merkmale der Betriebe und Tätigkeiten

Wichtige Faktoren für den Erfolg eines beschäftigungsschaffenden Programms wie das LZA-Programm sind zum einen, welche Arbeitgeber sich am Programm beteiligen, und zum anderen, welche Tätigkeiten im Rahmen einer geförderten Beschäftigung ausgeübt werden. Denn die Tätigkeiten bestimmen Arbeitsbelastung und Arbeitszufriedenheit und damit die potenzielle Nachhaltigkeit einer Beschäftigung.

Anders als im Fall der förderfähigen eLb gibt es hinsichtlich der Art der Betriebe, die einen Arbeitsvertrag mit Geförderten schließen können, keine Vorgaben im Rahmen des LZA-Programms. Die letztliche Zusammensetzung der teilnehmenden Betriebe wird daher zum einen von der Akquisitionstrategie und dem Akquisitionserfolg der BAK bestimmt, zum anderen aber auch maßgeblich von der regionalen Branchen- und Betriebsstruktur, von der jeweiligen Angebots- und Nachfragerelation auf dem lokalen Arbeitsmarkt sowie von der Motivation der Arbeitgeber selbst. Hinzu kommt, dass Langzeitarbeitslosen häufig ein Stigma anhaftet, das zu deren Benachteiligung im Rahmen betrieblicher Einstellungsverfahren führt. Vor diesem Hintergrund wäre es daher ein besonderer Erfolg, wenn durch das Programm neue Arbeitgeber für diesen Personenkreis aufgeschlossen würden. Insbesondere interessiert hierbei, inwiefern es gelungen ist, Geförderte in privatwirtschaftliche Betriebe zu vermitteln, und dort in solche Betriebe, die bislang über keine oder wenig Vorerfahrung mit der Beschäftigung von arbeitsmarktfernen Personen verfügen.

Tabelle 7.4: Beteiligte Arbeitgeber nach Rechtsform

	Angaben in % (ohne fehlende Angaben)*
Privatwirtschaftliche Unternehmen	71
Öffentliche Unternehmen	12
Vereine und Genossenschaften	17
insgesamt	100

*Basis: n=1.801. 72 (= 4 %) Betriebe haben zur Rechtsform keine Angaben gemacht.

Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Tabelle 7.4 zeigt, dass unter den insgesamt 1.873 befragten, am Programm beteiligten Arbeitgebern privatwirtschaftliche Betriebe tatsächlich eine sehr große Bedeutung haben (71 %), während Vereine und Genossenschaften (17 %) sowie öffentliche Unternehmen (12 %) deutlich in der Minderheit sind. Als ein sicherlich positives zu bewertendes Resultat ist zudem zu vermerken, dass 32 % der Arbeitgeberangaben, durch das LZA-Programm erstmals veranlasst worden zu sein, Langzeitarbeitslose einzustellen (ohne Darstellung).²⁰

Ein Faktor, der Einfluss darauf haben dürfte, ob und wie viele SGB-II-Leistungsbeziehende im Rahmen des LZA-Programms eingestellt werden, sind die (Vor-)Erfahrungen der Arbeitgeber mit Personen aus dieser Zielgruppe. Als Indikator dafür dient die Anzahl der Beschäftigten im Rahmen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (AGH, Trainingsmaßnahmen, etc.) unter der aktuellen Belegschaft. Danach beschäftigten fast acht von zehn der antwortenden Arbeitgeber bereits geförderte Arbeitskräfte, nur bei 22 % war dies nicht der Fall. Bei über der Hälfte jener Arbeitgeber, die Beschäftigte in Maßnahmen hatten, handelte es sich dabei nur um jeweils ein bis zwei Personen (**Tabelle 7.5**). Allerdings muss bei diesen Werten beachtet werden, dass 28 % der befragten Betriebe hierzu keine Angaben hierzu gemacht haben. Zudem könnten Arbeitgeber bei der Frage nach der Anzahl der bei ihnen aktuell Beschäftigten in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen fälschlicherweise auch die bei ihnen im Rahmen des LZA-Programms eingestellten Arbeitskräfte mitgezählt haben.

Tabelle 7.5: Beteiligte Arbeitgeber nach Beschäftigten in Maßnahmen

Beschäftigte in Maßnahmen (Anzahl)	Angaben in %
Keine	22
1-2	52
3-29	18
30 und mehr	8
insgesamt	100

Prozentwerte bezogen auf gültige Angaben. Diese liegen nur für 1.357 von 1.873 befragten Betrieben vor.

Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

In diesem Zusammenhang zeigt sich auch, dass erwartungsgemäß die öffentlichen Arbeitgeber und insbesondere Vereine und Genossenschaften gegenüber privatwirtschaftlichen Arbeitgebern einen Erfahrungsvorsprung haben (ohne Darstellung): Während nur etwa 14 % der öffentlichen Arbeitgeber bzw. 10 % der Vereine und Genossenschaften keine Beschäftigten in Maßnahmen hatten, machte dieser Anteil bei den privatwirtschaftlichen Arbeitgebern mehr als ein Viertel aus (27 %). Die Vorerfahrung der Arbeitgeber scheint zudem in einem Zusammenhang mit der Anzahl der beschäftigten Geförderten im LZA-Programm zu stehen: So beschäftigten von den Arbeitgebern, die im Rahmen dieses Programms erstmals Langzeitarbeitslose eingestellt haben, nur etwa 8 % mehr als eine geförderte Arbeitskraft. Unter den Arbeitgebern hingegen, die zuvor schon regelmäßig Langzeitarbeitslose eingestellt hatten, beschäftigten mehr als die Hälfte (56 %) mehrere, 29 % sogar vier und mehr geförderte Arbeitskräfte (ohne Darstellung). Dieses Ergebnis lässt vermuten, dass es ein Segment an Arbeitgebern gibt, das regelmäßig auf Personen aus dieser Zielgruppe zurückgreift, etwa weil sie dies als Träger ohnehin regelmäßig tun. Dies trifft auf das LZA-Programm zu. 20 % der privatwirtschaftlichen Betriebe haben mehr als eine Person aus dem LZA-Programm eingestellt, unter den öffentlichen Einrichtungen waren es 25 % und unter den Vereinen und Genossenschaften steigt dieser Anteil auf 43 % (ohne Darstellung). Als Fazit lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass eine Vorerfahrung mit der Beschäftigung geförderter arbeitsmarktferner Personen auch mit einer höheren Bereitschaft zur Einstellung von (mehr) Langzeitarbeitslosen im Rahmen des LZA-Programms einhergeht.

²⁰ Die Frage hierzu lautete: Haben Sie auch in der Vergangenheit schon Langzeitarbeitslose eingestellt? Hinweis: Als Langzeitarbeitslose gelten Personen, die ein Jahr oder länger arbeitslos waren.

Die große Bedeutung der kleinen und mittleren Betriebe als Nachfragende für die Geförderten des LZA-Programms wurde bereits in **Kapitel 3** auf Grundlage der BA-Statistik dargestellt. Die Online-Befragung der beteiligten Arbeitgeber ermöglicht es, zusätzlich die Betriebsgröße der einstellenden Betriebe nach ihren Vorerfahrungen mit der Beschäftigung zuvor langzeitarbeitsloser Menschen zu differenzieren.

Tabelle 7.6: Arbeitgeber nach Betriebsgröße und Vorerfahrung mit zuvor langzeitarbeitslosen Arbeitskräften

Betriebsgröße (Anzahl Beschäftigte)	Mit Vorerfahrung	Ohne Vorerfahrung	Gesamt
Kleinstbetriebe (<10)	22%	57%	32%
Kleine Betriebe (10-49)	34%	32%	34%
Mittlere Betriebe (50-249)	30%	7%	23%
Große Betriebe (>249)	15%	4%	11%
Insgesamt	100% (68%)	100% (32%)	100%

*Basis: 1.801. 72 (= 4 %) Betriebe haben zur Rechtsform keine Angaben gemacht.

Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Gemäß **Tabelle 7.6** handelt es sich auch nach den Ergebnissen der Arbeitgeberbefragung bei den beteiligten Arbeitgebern etwa zu zwei Dritteln um Klein- und Kleinstbetriebe. Weiterhin liegt die Geschäftsführung bei knapp drei Viertel der beteiligten privatwirtschaftlichen Betriebe ausschließlich in der Hand der Eigentümer/innen oder Mitglieder der Eigentümerfamilien (ohne Darstellung). Damit wird nicht zuletzt die in den Fallstudien von den BAK vielfach geäußerte Einschätzung bestätigt, dass inhabergeführte Betriebe eine sehr wichtige Adresse für die Akquise von geförderten Stellen für langzeitarbeitslose Menschen sind, weil Betriebsinhaber/innen eher dazu bereit seien, sich auf das „Risiko“, eine geförderte arbeitsmarktfremde Person einzustellen, einzulassen, als dies in größeren Betrieben und bei Angestellten mit Personalverantwortung der Fall sei.

Wendet man sich neben der Bereitschaft zur Einstellung von Geförderten den von diesen ausgeübten Tätigkeiten zu, so zeichnet die Arbeitgeberbefragung ein recht klares Bild hinsichtlich des Qualifikationsniveaus. So gaben diese an, dass zwar das Gros der ausgeübten Tätigkeiten (54 %) keine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetze, für 38 % dies aber schon erforderlich sei (ohne Darstellung).

Schließlich sieht das LZA-Programm die Förderung einer Kurzqualifikation vor. Nach Angaben der Arbeitgeber wurde jedoch nur in gut einem Viertel der Fälle davon Gebrauch gemacht: Bei 13 % unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung (rd. 7 %) bzw. kurz danach (rd. 6 %); bei weiteren 13 % erst im späteren Verlauf der Beschäftigung. Die Kosten dieser Maßnahmen wurden jedoch mehrheitlich vom Arbeitgeber selbst getragen (rd. 53 %), der Rest vorwiegend durch das Jobcenter (rd. 28 %) und nur in rd. 19 % der Fälle aus den hierfür vorgesehenen Mitteln des LZA-Programms.

Im Rahmen der Interviews mit Arbeitgebern wurde häufig erwähnt, dass insbesondere dort, wo die Geförderten Helfertätigkeiten ausübten, aus betrieblicher Sicht anfänglich kaum Qualifizierungsbedarf gesehen werde. Erst nachdem sich die Arbeitskräfte in ihr neues Tätigkeitsfeld eingearbeitet hätten, kämen anlassbezogene – oft hausinterne – Trainingskurse und Fortbildungsmaßnahmen zum Einsatz. Meist nur in jenen Fällen, in denen sich eine Perspektive zur Weiterbeschäftigung abzeichne, würden zeitlich und finanziell aufwändigere Schulungen angeboten, wie zum Beispiel die Möglichkeit zum Führerscheinwerb für PKW, LKW oder für Spezialfahrzeuge und Geräte (Gabelstapler, Motorsäge, Industriekehrmaschine).

8. Ergebnisse und Bewertung der Förderung

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisdimensionen der Förderung durch das LZA-Programm untersucht, soweit sie sich zum Zeitpunkt der Berichtslegung bereits in den Daten abzeichnen. Das Ziel des LZA-Programms ist es, einen Beitrag zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit zu leisten. Eine Aufgabe der Evaluation ist es darzustellen, inwiefern dieses Ziel erreicht wird. Dabei steht im Vordergrund, wie nachhaltig die durch das Programm geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse sind.

Die Nachhaltigkeit einer Beschäftigung kann nicht zuletzt von der Art des geschaffenen Beschäftigungsverhältnisses beeinflusst werden, beispielsweise davon, welche Tätigkeiten ausgeübt werden, ob es sich um ein Vollzeit- oder Teilzeit-, ein befristetes oder unbefristetes Beschäftigungsverhältnis handelt, wie es entlohnt wird und ob dadurch der Leistungsbezug beendet wird. Diesen Zusammenhängen wird im Folgenden durch bivariate und multivariate Analysen nachgegangen.

Abschnitt 8.1 stellt den Verbleib in der geförderten Beschäftigung dar und vertieft diese Befunde in der Folge mittels Betrachtungen nach verschiedenen beobachtbaren Merkmalen (8.1.2) und multivariaten Analysen (8.1.3). Gegenstand von Abschnitt 8.2 sind die während der Förderung gezahlten Löhne. Es folgen eine Betrachtung der Beendigung des Leistungsbezugs durch die Förderung in Abschnitt 8.3 sowie Schlussfolgerungen zu den Ergebnissen (8.4), bevor das Kapitel mit Ausführungen zu den Bewertungen durch die Arbeitgeber (8.5) beschlossen wird.

8.1 Verbleib in geförderter Beschäftigung

Zum aktuellen Zeitpunkt lässt sich die Erreichung der eingangs genannten Ziele nur teilweise nachzeichnen. Die Daten der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB), die der Analyse zugrunde liegen, verzeichnen derzeit den Beginn einer geförderten Beschäftigung für alle Teilnehmenden. In die Förderdaten für das LZA-Programm einbezogen sind nach derzeitigem Stand alle Teilnehmenden mit Förderbeginn spätestens am 13.06.2017, insgesamt 17.657 Personen. Die Fortführung einer geförderten Beschäftigung kann bis zum 31.12.2017 beobachtet werden. Die Frage der längerfristigen Nachhaltigkeit, also inwieweit das Beschäftigungsverhältnis im Zeitverlauf stabil bleibt, kann derzeit nicht über den Jahreswechsel 2017/2018 hinaus betrachtet werden. Für die einbezogenen Personen lässt sich die Fortdauer der geförderten Beschäftigung also mindestens über einen Zeitraum von gut 6 Monaten und höchstens über 2 Jahre und 6 Monate nachvollziehen.

8.1.1 Verbleib in geförderter Beschäftigung

Ein wesentlicher Zielindikator ist die Nachhaltigkeit einer mit Hilfe des LZA-Programms geschaffenen Beschäftigung. Je länger eine Beschäftigung fortgesetzt wird, die durch das LZA-Programm geschaffen wurde, umso eher wird das gesetzliche Ziel des SGB II, dass der Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln bestritten wird, erreicht. Im Folgenden wird aus dieser Zielstellung der Zielindikator „Verbleib in Beschäftigung während und nach der Förderung durch das LZA-Programm“ abgeleitet. Ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis wird dabei in den verwendeten Daten als eine Beschäftigung definiert, die gleichzeitig (mit 14 Tagen Toleranz) mit der Förderung begonnen hat. Den 17.657 geförderten Personen können so 16.668 Beschäftigungsepisoden zugeordnet werden, von denen angenommen werden kann, dass sie durch das LZA-Programm geförderte Beschäftigungsverhältnisse darstellen.

Dafür, was eine Fortsetzung des (anfänglich) geförderten Beschäftigungsverhältnisses und was gegebenenfalls eine Unterbrechung der Beschäftigung und ein Neubeginn ist, gibt es in den verwendeten Daten keine Information. Auch in der Literatur fehlt eine allgemeingültige Abgrenzung, so dass zunächst zwei Definitionen verwendet werden:

1. Folgt auf die Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses im Abstand von höchstens 14 Tagen eine weitere Beschäftigung, so wird die Lücke zwischen der Beschäftigung ignoriert und der Verlauf als Weiterführung der Beschäftigung angesehen.
2. Auch Unterbrechungen, die nicht mehr als 60 Tage dauern, werden ignoriert und die Sequenz als eine zusammenhängende Beschäftigungsepisode angesehen.

Das Ende der Beschäftigung wird dabei durch eine entsprechende Meldung des Arbeitgebers an die Rentenversicherung definiert. Der erste Fall ist dadurch begründet, dass Verzögerungen der Erfassung bei direkten Übergängen vorkommen können. So könnte zum Beispiel in den Daten ein Beschäftigungsverhältnis enden, weil der Betrieb seine Rechtsform wechselt, und ein neues Beschäftigungsverhältnis beginnen. Tatsächlich könnte es sich aber in der Wahrnehmung der Betroffenen um die Fortsetzung ein und desselben Beschäftigungsverhältnisses handeln, selbst wenn kurze Lücken zwischen Ab- und Anmeldung bestehen.

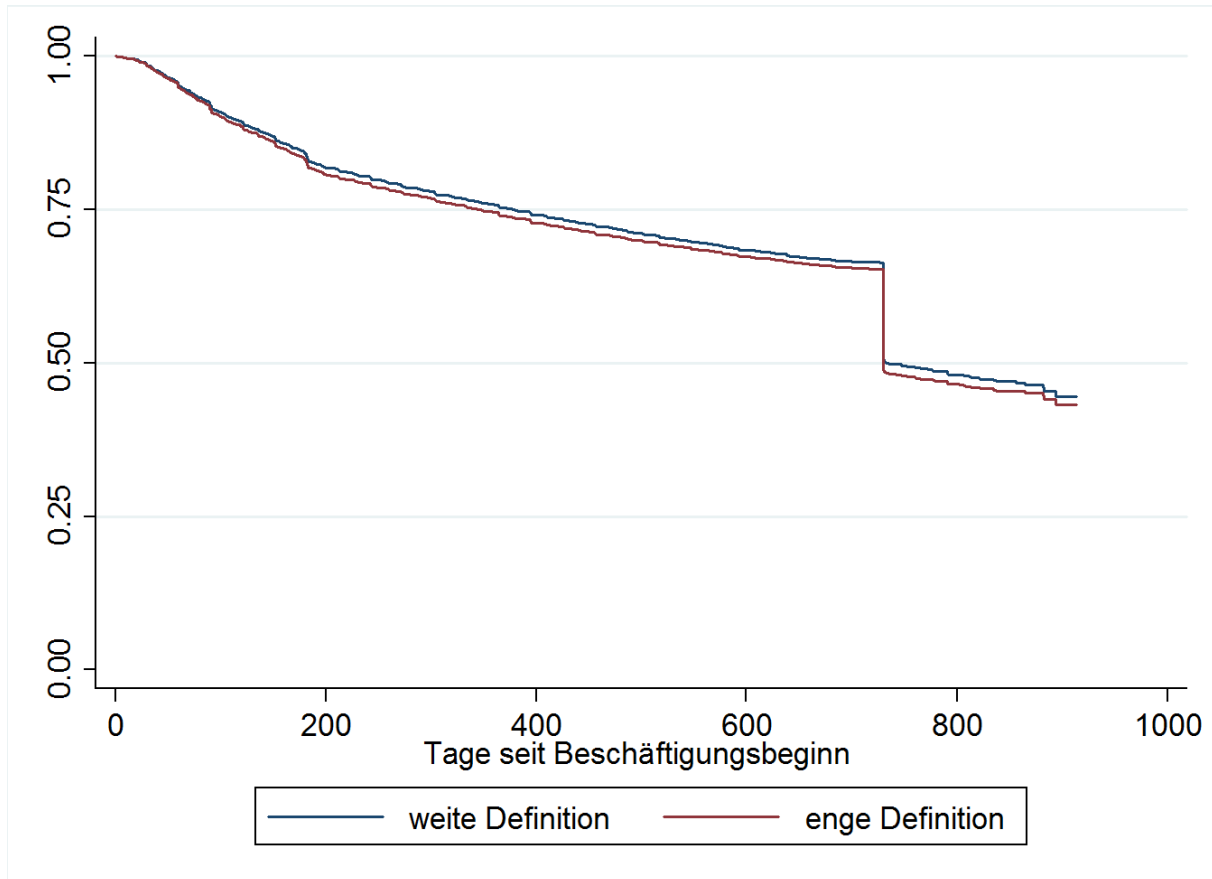
Der zweite Fall folgt der Definition von Boockmann/Steffes (2010) und schließt Fälle ein, in denen ein Beschäftigungsverhältnis beendet und das neue mit großer Wahrscheinlichkeit schon in Aussicht war. Auch hier kann man im Hinblick auf die Wahrnehmung durch die Betroffenen davon ausgehen, dass das eine Arbeitsverhältnis die unmittelbare Fortsetzung des anderen ist, auch wenn die betreffende Person in der Zwischenzeit zeitweilig arbeitslos war.

Nach einem Ende der geförderten Beschäftigung kann ein neues gefördertes Beschäftigungsverhältnis begonnen werden. In der Regel ist allerdings für eine Person nur ein einziges gefördertes Beschäftigungsverhältnis in den Daten vorhanden. In 378 der in den Daten vorhandenen 18.225 Episoden geförderter Beschäftigung - nach einer Bereinigung um Doppelzählungen und Episoden mit einer Förderdauer von nur einem Tag - handelt es sich um Zweit- oder weitere Episoden. Diese werden im Folgenden nicht berücksichtigt – es geht also um den weiteren Verbleib nach der erstmaligen Förderung durch das LZA-Programm. Die Aufnahme einer weiteren durch das LZA-Programm geförderten Beschäftigung ist ein Ergebnis der erstmaligen Förderung.

Die Wahrscheinlichkeit des Verbleibs in der (anfänglich) geförderten Beschäftigung wird durch den Kaplan-Meier-Schätzer ermittelt (siehe Blossfeld et al. 1986). Er gibt die Wahrscheinlichkeit des Verbleibs in einem Zustand (hier Verbleib in der Beschäftigung) bis zu einem Zeitpunkt t wieder. Dieser Zeitraum wird in Tagen seit Beginn der durch das LZA-Programm geförderten Beschäftigung gemessen. **Abbildung 8.1** zeigt die Wahrscheinlichkeit des Verbleibs in Beschäftigung, wenn die Abgrenzung 1 in der Definition von oben (Toleranz 15 Tage, rote Markierung) oder die Abgrenzung 2 (Toleranz 60 Tage, blaue Markierung) verwendet wird.

Zunächst ist festzustellen, dass die beiden Definitionen der Fortführung einer Beschäftigung so geringe Unterschiede ergeben, dass diese fortan ignoriert werden können. Auch zum Ende des Beobachtungsfensters liegen die Wahrscheinlichkeiten nur um wenig mehr als einen Prozentpunkt auseinander. Im Folgenden wird daher lediglich die weite Definition der Fortsetzung der Beschäftigung (Toleranz 60 Tage) verwendet.

Abbildung 8.1: Verbleib in der Förderung durch das LZA-Programm



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Der Verlauf der Verbleibswahrscheinlichkeit zeigt bei 180 Tagen eine geringe Sprungstelle. Dies dürfte auf das Ende der üblichen Probezeit in Beschäftigungsverhältnissen zurückzuführen sein. Nach sechs Monaten könnte auch das Ende der Einstiegsphase mit 75 % Lohnkostenzuschuss in der Normalförderung eine Rolle spielen. Nach dieser Beschäftigungsdauer verläuft die Verbleibswahrscheinlichkeit deutlich flacher, d.h., das Risiko, aus der Beschäftigung auszusteigen, ist geringer als in den ersten 180 Tagen.

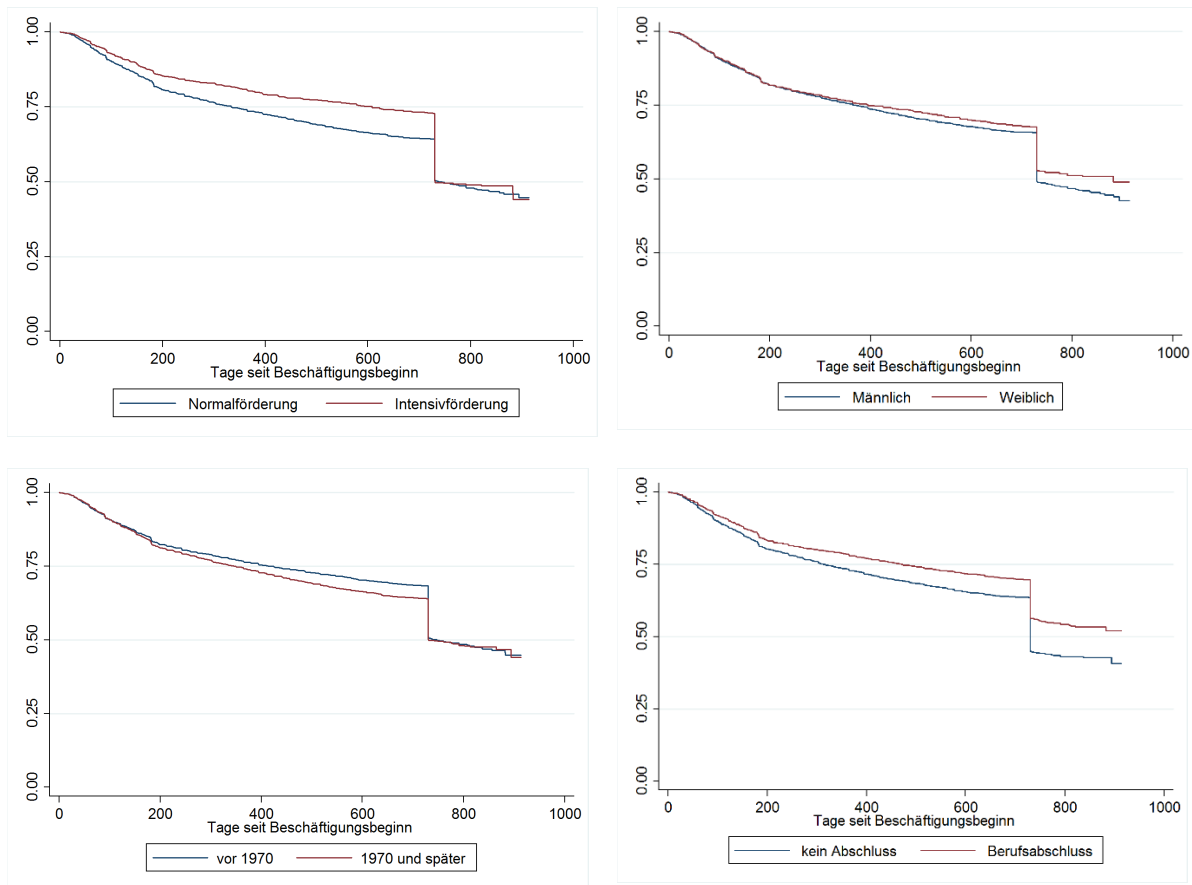
Bei einer Beschäftigungsdauer von einem Jahr sind 25 % der durch das LZA-Programm geförderten Beschäftigungsverhältnisse bereits wieder beendet. Nach zwei Jahren (730 Tagen) findet sich ein deutlicher Rückgang um 17 Prozentpunkte in der Wahrscheinlichkeit, die Beschäftigung fortzusetzen. Dieser Zeitpunkt stimmt mit dem Ende der Nachbeschäftigungszeit überein. In diesen Fällen nutzen offenbar die Arbeitgeber die Möglichkeit, das anfänglich geförderte Beschäftigungsverhältnis zu beenden, ohne dass sie Gefahr laufen, die Förderung zurückzahlen zu müssen.

Für eine Beurteilung des Verbleibs ist der Vergleich mit empirischen Untersuchungen zur Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen insgesamt sowie der Stabilität geförderter Beschäftigungsverhältnisse in vergleichbaren Programmen aufschlussreich. Nach den Ergebnissen von Erlinghagen (2017, S. 11) wird in Deutschland mehr als die Hälfte aller neu geschaffenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse innerhalb eines Jahres wieder beendet. Nach zwei Jahren besteht noch ein knappes Drittel der Arbeitsverhältnisse. Diese Werte beziehen sich auf einen längeren Zeitraum von 1976 bis 2009, in dem sich die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse jedoch kaum verändert hat. Gemessen an diesen Ergebnissen erscheint der Anteil der im Rahmen des LZA-Programms geförderten Beschäftigungsverhältnisse, die bereits beendet wurden, vergleichsweise gering. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass in der Gesamtheit der begonnenen Beschäftigungsverhältnisse auch solche enthalten sind, die von Anfang an auf kurze Dauer angelegt waren, beispielsweise in der Zeitarbeit.

Ein weiterer zweckmäßiger Vergleichsmaßstab ist die Beschäftigung im Rahmen anderer Förderprogramme. Hierzu kann die Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“ (IAW/ISG 2015) herangezogen werden. Nach den Ergebnissen der Analyse waren nach einem Jahr noch ca. 75 % der Geförderten im Rahmen der Bürgerarbeit beschäftigt (IAW/ISG 2015, S. 104), nach zwei Jahren war dieser Anteil auf etwas über 60 % gesunken. Der Anteil der beendeten geförderten Beschäftigungsverhältnisse ist in der "Bürgerarbeit" also ähnlich hoch wie im LZA-Programm. Im zweiten Jahr erscheint die durch das LZA-Programm geförderte Beschäftigung als etwas stabiler als in der "Bürgerarbeit". Deutliche Unterschiede im Arbeitsmarktstatus der Geförderten lassen sich nach dem Ende der Förderung ausmachen. Im Falle der Bürgerarbeit waren zu diesem Zeitpunkt ungefähr genauso viele Teilnehmende wie Nichtteilnehmende in den ersten Arbeitsmarkt integriert. Dies waren ca. 20 % aller Teilnehmenden. In der Normalförderung durch das LZA-Programm sind dagegen nach Ende der Förderung noch ca. 50 % der Teilnehmenden in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Dieser Unterschied ist durch die Art der Förderung bedingt. Während es beim LZA-Programm im Regelfall um den Verbleib im anfänglich geförderten Beschäftigungsverhältnis geht, war eine Fortsetzung der durch die Bürgerarbeit geförderten Beschäftigungsverhältnisse nicht möglich. Insgesamt stellt sich somit die Stabilität der geförderten Beschäftigungsverhältnisse als vergleichsweise hoch dar.

In **Abbildung 8.2** wird die Wahrscheinlichkeit des Verbleibs in der geförderten Beschäftigung nach Intensiv- und Normalförderung sowie nach ausgewählten Merkmalen der Person differenziert. Während die Merkmale der Förderung den Förderdaten (ZUWES) entnommen sind, werden die Merkmale der Person den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) entnommen. Betrachtet werden zunächst Alter, Geschlecht und das Vorhandensein einer beruflichen Ausbildung. Diese Variablen spielen für den Zugang der Teilnehmenden in das LZA-Programm eine große Rolle (vgl. **Abschnitt 7.2**). Bezüglich des Alters werden zwei in etwa gleich große Gruppen um das durchschnittliche Eintrittsalter von 45 Jahren herum (vor 1970 oder später geboren) gebildet.

Abbildung 8.2: Verbleib in der ersten Förderung nach Merkmalen der Förderung und der Person



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Die Differenzierung ergibt einige deutliche Unterschiede hinsichtlich der Stabilität der Förderepisoden. Die Intensivförderung ist in den ersten zwei Jahren wesentlich stabiler als die Normalförderung; kurz vor Erreichen des dritten Beschäftigungsjahres beträgt der Unterschied knapp neun Prozentpunkte. Nach dem Ablauf von zwei Jahren geht aber die Wahrscheinlichkeit der Fortsetzung der Beschäftigung in der Intensivförderung um 23 Prozentpunkte zurück, während der Rückgang in der Normalförderung erheblich geringer ausfällt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass gemäß die Lohnkostenzuschüsse in der Intensivförderung für Beschäftigte, die befristet beschäftigt sind, nur für eine Dauer von 24 Monaten gewährt werden können. An dieser Stelle endet die Programmteilnahme, während sie bei unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen 36 Monate dauern kann. Da in der Intensivförderung keine Nachbeschäftigungsfrist besteht, ist es für die Arbeitgeber eine Option, Personen, die die Kriterien der Intensivförderung erfüllen, mit einem befristeten Vertrag über zwei Jahre einzustellen und danach nicht weiterzubeschäftigen. Diese Option wird offenbar von nicht wenigen Arbeitgebern genutzt, wenngleich das Ende der Beschäftigung nach genau zwei Jahren nicht das dominierende Muster darstellt. Nach den Informationen der CATI-Befragung werden in der Intensivförderung 55% der Beschäftigten mit einem befristeten Vertrag eingestellt gegenüber 63% in der Normalförderung.

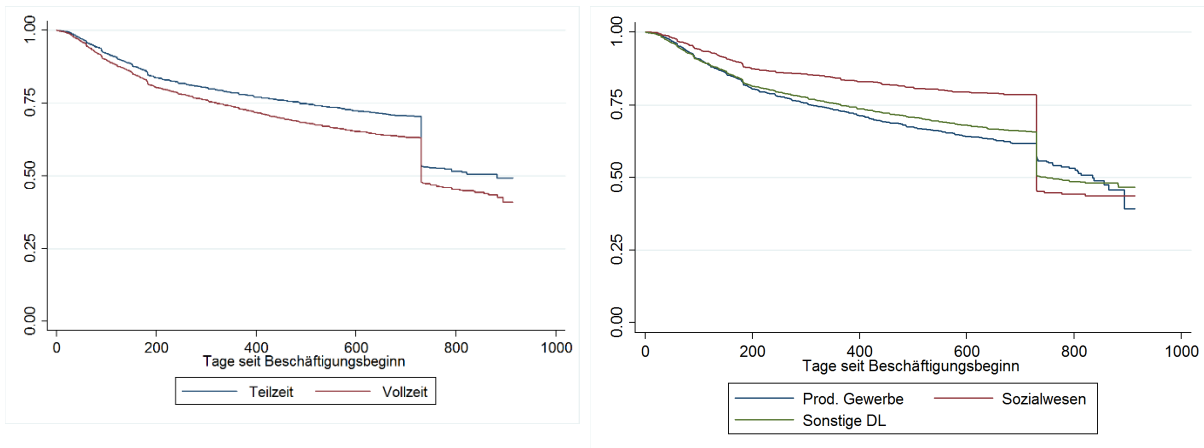
Zwischen geförderten Männern und Frauen gibt es hinsichtlich der Stabilität der Teilnahme keine deutlichen Unterschiede, allenfalls bei Beschäftigungsdauern von mehr als einem Jahr ist die Verbleibswahrscheinlichkeit bei Frauen etwas höher. Die Teilnehmenden in der älteren Kohorte haben gegenüber den Jüngeren eine etwas höhere Verbleibswahrscheinlichkeit, wobei der Unterschied im Beobachtungszeitraum je nach Zeitpunkt maximal drei Prozentpunkte beträgt. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit einer im Lebensverlauf allgemein abnehmenden Wahrscheinlichkeit, den Arbeitgeber zu wechseln

(Boockmann/Steffes 2010). Personen mit Berufsabschluss haben über den gesamten betrachteten Zeitraum eine höhere Wahrscheinlichkeit, in der Beschäftigung zu verbleiben, als Personen ohne Berufsabschluss.

8.1.2 Verbleib nach Merkmalen der Beschäftigung

Die vorhergehende Analyse lässt sich auch nach Merkmalen der geförderten Beschäftigung differenzieren. Die den Förderepisoden zugespielten Beschäftigungsdaten zeigen (hier nicht tabellarisch oder grafisch ausgewiesen), dass 55 % der Teilnehmenden in Vollzeit und 45 % in Teilzeit beschäftigt sind. Die weit überwiegende Mehrheit der geförderten Beschäftigten (83 %) findet sich in Betrieben, die nach der Klassifikation des Statistischen Bundesamtes dem Dienstleistungsbereich zugeordnet werden, während nur 17 % im Produzierenden Gewerbe tätig sind. Dies entspricht im Großen und Ganzen der beruflichen Vorerfahrung der Teilnehmenden. Die größte einzelne Branche auf der Ebene der Wirtschaftsabteilungen²¹ im Bereich der geförderten Beschäftigungen ist das Sozialwesen (ohne Heime), also die soziale Betreuung, ambulante Pflegeleistungen oder Kinderbetreuung; hierauf entfallen 10 % der Förderepisoden.

Abbildung 8.3: Verbleib in der ersten Förderung nach Merkmalen der Beschäftigung



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Die Ergebnisse der Verbleibsanalysen zeigen, dass eine im Rahmen des LZA-Programms geförderte Teilzeitbeschäftigung stabiler ist als eine Förderung, die mit einer Vollzeitbeschäftigung einhergeht. Dies könnte daran liegen, dass die Teilnehmenden aufgrund der langen vorhergehenden Arbeitslosigkeit so besser an das Arbeitsleben gewöhnt und nicht gleich überfordert werden (**Abbildung 8.3**). Ein Jahr nach dem Förderbeginn sind 27 % aller geförderten Vollzeit-Beschäftigungsverhältnisse beendet, während nur 22 % der Teilzeit-Beschäftigungen vorzeitig beendet wurden. Für beide Gruppen ist ein stufenförmiger Abfall nach 24 Monaten zu beobachten. Besonders stabil sind die Beschäftigungsverhältnisse von teilzeitbeschäftigten Männern. Allerdings beträgt der Anteil der Beschäftigten in Teilzeit unter den Männern nur 32 %, während dieser bei den Frauen 70 % beträgt. Deshalb weisen Männer im Durchschnitt trotzdem etwas kürzere Verbleibsdauern auf.

Hinsichtlich der Sektorzugehörigkeit der Beschäftigung stehen die Förderungen in Betrieben des Sozialwesens hervor. In den ersten zwei Jahren der Beschäftigung ist die Beschäftigung erheblich stabiler als in anderen Wirtschaftsbereichen. Nach einem Jahr sind nur 16 % der geförderten Beschäftigten im

²¹ Wirtschaftsabteilungen sind die zweithöchste Gliederungseinheit in der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008) des Statistischen Bundesamtes.

Sozialwesen aus der Beschäftigung ausgeschieden. Im Produzierenden Gewerbe beträgt die Wahrscheinlichkeit des Abgangs innerhalb des ersten Jahres der Förderung 27 %, in den sonstigen Dienstleistungsbereichen 25 %.

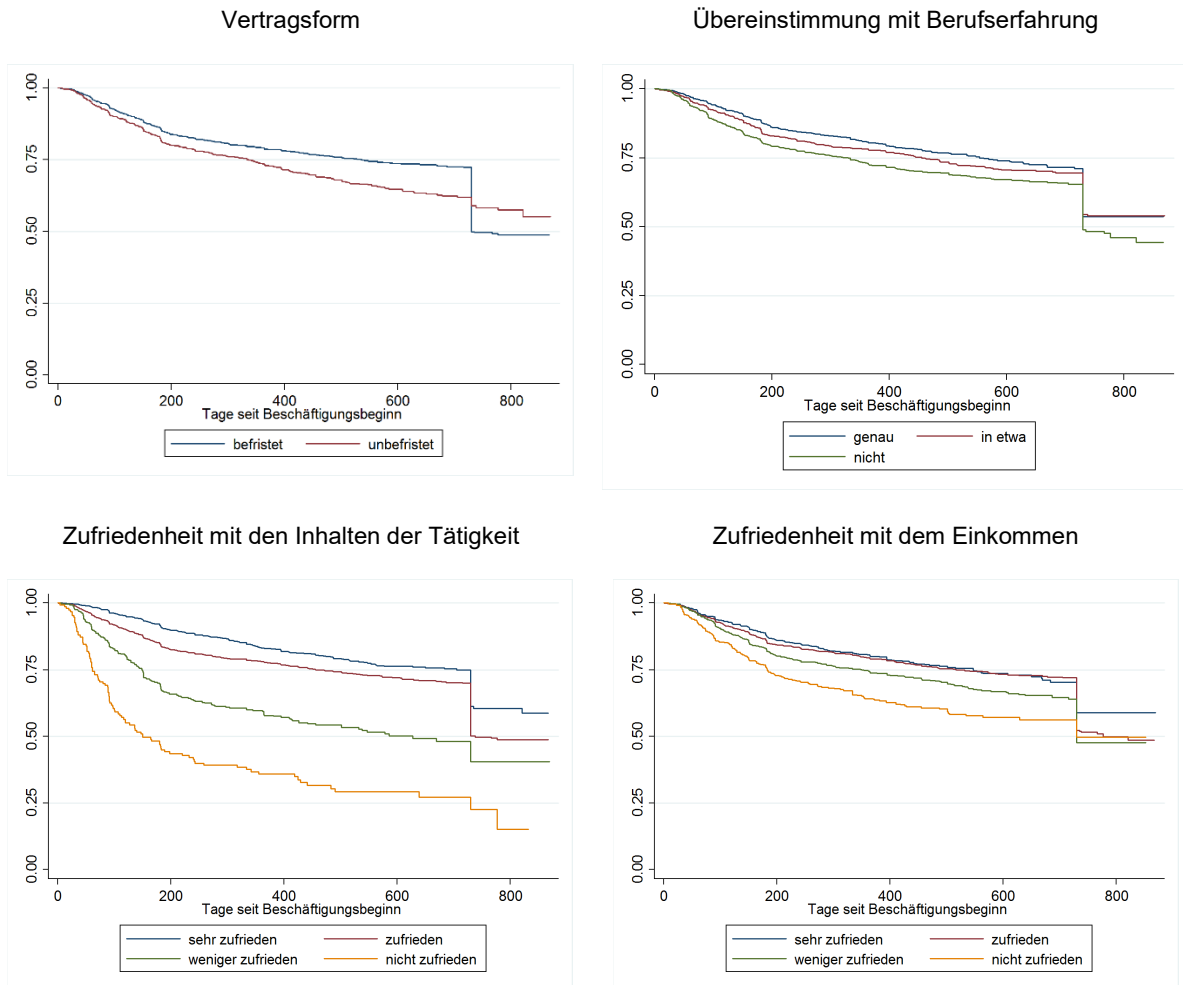
Nach zwei Jahren Beschäftigungsdauer fällt die Wahrscheinlichkeit der Weiterbeschäftigung sprunghaft um 32 Prozentpunkte. Mehr als drei von zehn im Sozialwesen aufgenommenen geförderten Beschäftigungsverhältnissen enden also genau zu diesem Zeitpunkt. Offenbar sind viele dieser Beschäftigungsverhältnisse von vornherein auf zwei Jahre Dauer angelegt. Damit sind die Beschäftigungsbedingungen dort ähnlich wie bei anderen Förderungen, z.B. in der Bürgerarbeit (ISG/IAW 2015) oder beim Passiv-Aktiv-Transfer (Fuchs/Hamann 2017), mit denen die Arbeitgeber in diesem Bereich häufig Erfahrung haben. Die Arbeitsplätze sind zumindest häufig nicht auf eine ungeforderte Weiterbeschäftigung ausgelegt, da es wirtschaftlich nicht möglich ist, sie über einen längeren Zeitraum ohne Förderung fortzuführen.

Auch die Daten der CATI-Befragung der Teilnehmenden lassen sich mit den Förderdaten verknüpfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für 430 Interviewte bzw. knapp 8 % der in der ersten Welle Befragten die Genehmigung zur Verknüpfung nicht vorliegt; sie können also im Folgenden nicht berücksichtigt werden. Für die Analyse verbleiben damit 4.712 Beobachtungen von Teilnehmenden, die an der CATI-Befragung teilgenommen haben und einen passenden IEB-Eintrag aufweisen. Bei der Interpretation der folgenden Ergebnisse muss berücksichtigt werden, dass die CATI-Stichprobe andere Wahrscheinlichkeiten aufweisen kann als die Gesamtheit aller Teilnehmenden; daher kann es zu Abweichungen kommen.

Die CATI-Befragung enthält weitere Merkmale der Beschäftigung, die nicht in den IEB enthalten sind und sich auf die Qualität des Arbeitsverhältnisses oder der Tätigkeit beziehen. Als wichtiges Merkmal in Bezug auf die Stabilität der Beschäftigung erscheint die Frage, ob das geschaffene Beschäftigungsverhältnis befristet oder unbefristet ist. Ferner wird in der CATI-Befragung erhoben, ob die Tätigkeit mit den beruflichen Vorerfahrungen übereinstimmt, und wie zufrieden die Teilnehmenden mit den Inhalten der Tätigkeit sind. Berufliche Übereinstimmung und Zufriedenheit sollten die Verbleibswahrscheinlichkeit erhöhen, zumindest vonseiten der Beschäftigten. Unter den weiteren erfragten Zufriedenheitsvariablen steht die Zufriedenheit mit dem Einkommen in einem sehr direkten Zusammenhang mit der Beschäftigung im Rahmen des LZA-Programms, während die anderen erhobenen Zufriedenheitsvariablen sich auf die Wohnung, die Gesundheit und das Leben insgesamt beziehen und damit nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang zur geförderten Beschäftigung stehen. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die Qualitätsmerkmale der Beschäftigung zum ersten Interviewzeitpunkt gemessen werden und in der folgenden Analyse als zeitlich konstant angenommen werden. Diese Werte könnten sich jedoch im Zeitverlauf verändern, beispielsweise wenn eine anfängliche Euphorie wieder verfliegt oder die Gewöhnung an ungewohnte Lebensumstände einsetzt. Zu beachten ist ebenfalls, dass der Messzeitpunkt der ersten CATI-Welle auch bereits nach der Beendigung der geförderten Beschäftigung liegen kann, wenn diese sehr früh terminiert wird.

Abbildung 8.4 zeigt den Verlauf der Verbleibswahrscheinlichkeit in der geförderten Beschäftigung nach diesen Merkmalen. Anders als zunächst zu vermuten, sind anfänglich befristete Beschäftigungsverhältnisse in den ersten zwei Jahren der Beschäftigung stabiler als unbefristete; der Unterschied in der Verbleibswahrscheinlichkeit beträgt nach einem Jahr knapp sechs Prozentpunkte. Dass unbefristete Beschäftigungsverhältnisse nicht stabiler sind als befristete, lässt sich in den ersten Monaten durch Probezeiten erklären; möglicherweise sind unbefristete Beschäftigungsverhältnisse in diesem Zeitraum sogar besonders instabil, weil ein verstärkter Sortierprozess stattfindet (Boockmann/Hagen 2008). Darüber hinaus trägt es möglicherweise zur Stabilität von befristeten Beschäftigungsverhältnissen bei, dass eine rechtliche Bindung an die Vertragslaufzeit besteht und befristete Verträge nach Ende einer eventuellen Probezeit nicht einseitig (z.B. aus betriebsbedingten Gründen) gekündigt werden können.

Abbildung 8.4: Verbleib in der ersten Förderung nach Qualität der Beschäftigung



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten und der ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden.

Nach zwei Jahren Beschäftigungsdauer fällt die Verbleibswahrscheinlichkeit bei befristeten Arbeitsverhältnissen jedoch deutlich unter die entsprechende Wahrscheinlichkeit bei unbefristeter Beschäftigung. Offenbar werden nach zwei Jahren besonders viele befristete Arbeitsverhältnisse beendet. Dies gilt, wie bereits dargestellt, insbesondere in der Intensivförderung. Den Daten lässt sich allerdings nicht direkt entnehmen, inwieweit befristete Beschäftigungsverhältnisse von vornherein auf die Zeit begrenzt werden, in der durch das Programm eine finanzielle Förderung des Beschäftigungsverhältnisses geleistet wird. Mit anderen Worten, es ist nicht klar, ob ein zweijähriger Vertrag oder mehrere kürzere Verträge beobachtet werden.

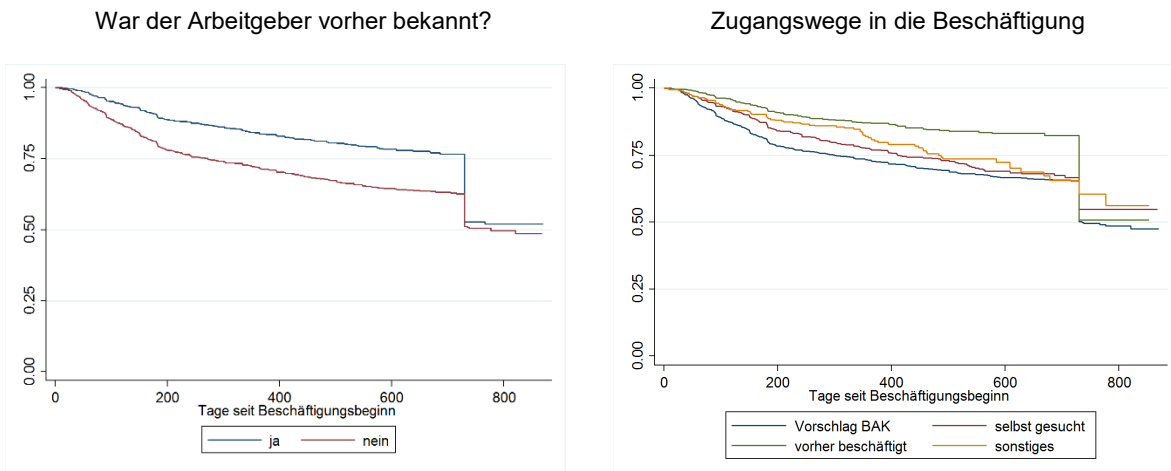
Eine gute Vorhersagekraft hinsichtlich der Programmabbrüche hat ferner die wahrgenommene Übereinstimmung zwischen der Tätigkeit in der geförderten Beschäftigung und der bisherigen Berufserfahrung. Ein Jahr nach Beginn der geförderten Beschäftigung setzen noch 80 % derer, die eine hohe Übereinstimmung sehen, ihre Beschäftigung fort, während dies nur für 72 % derer gilt, bei denen nach eigener Aussage keine (oder keine gute) Übereinstimmung besteht. Die Qualität des Matches – im Sinne der subjektiv wahrgenommenen Übereinstimmung von bisherigen Erfahrungen und jetzigen Anforderungen – trägt offenbar wesentlich dazu bei, dass die Beschäftigungsverhältnisse nicht frühzeitig beendet werden.

Besonders deutlich ausgeprägt sind die Unterschiede im Hinblick auf die Zufriedenheitsmaße. Die Mehrzahl der Teilnehmenden, die mit den Inhalten der Tätigkeit nicht zufrieden sind, scheidet vorzeitig aus dem LZA-Programm aus; nach einem Jahr ist nur noch ein Drittel (36 %) der unzufriedenen Teilnehmenden in der geförderten Beschäftigung. Die meisten dieser Abbrüche ereignen sich dabei schon

früh im Förderverlauf, etwa im ersten halben Jahr. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es sich mit 149 Befragten um eine relativ kleine Gruppe handelt. Auch die Teilnehmenden, die mit ihrer Tätigkeit "weniger zufrieden" sind, scheiden eher aus dem Arbeitsverhältnis wieder aus, während von denen, die "sehr zufrieden" sind, nach einem Jahr noch 83 % in der geförderten Beschäftigung verbleiben. Etwas weniger stark ausgeprägt sind die Unterschiede in Abhängigkeit vom Grad der finanziellen Zufriedenheit. Auch hier ergibt sich jedoch ein deutlicher Abstand zwischen denen, die sehr zufrieden sind (Verbleibswahrscheinlichkeit nach einem Jahr: 80 %), und jenen, die nicht zufrieden sind (64 %). Die Zufriedenheit mit dem Beruf, der Tätigkeit und dem Einkommen ist damit der bisher stärkste Prädiktor einer frühzeitigen Beendigung der Beschäftigung.

In **Abschnitt 7.1** wurden unterschiedliche Arten des Zugangs in die Förderung durch das LZA-Programm unterschieden. Zum einen geht es dabei um die Frage, ob der Arbeitgeber den Teilnehmenden bereits vor ihrer Teilnahme bekannt war. Trennt man die Stichprobe nach diesem Sachverhalt, so zeigt sich, dass die vorherige Bekanntheit des Arbeitgebers anfänglich zu einer deutlich höheren Stabilität der geförderten Beschäftigung führt (siehe linke Seite von **Abbildung 8.5**). In den ersten sechs Monaten der Beschäftigung entwickelt sich die Wahrscheinlichkeit des Verbleibs in der Beschäftigung deutlich unterschiedlich. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass bei einem bis dato unbekanntem Arbeitgeber Unsicherheit über Arbeitsanforderungen, Arbeitsabläufe und andere Aspekte besteht. Nach den ersten sechs Monaten verlaufen die Kurven dagegen weitgehend parallel, und für die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung nach zwei Jahren oder mehr macht es keinen Unterschied mehr, ob der Arbeitgeber anfänglich bekannt war oder nicht.

Abbildung 8.5: Verbleib in der ersten Förderung nach Zugang in die Beschäftigung



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten und der ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden.

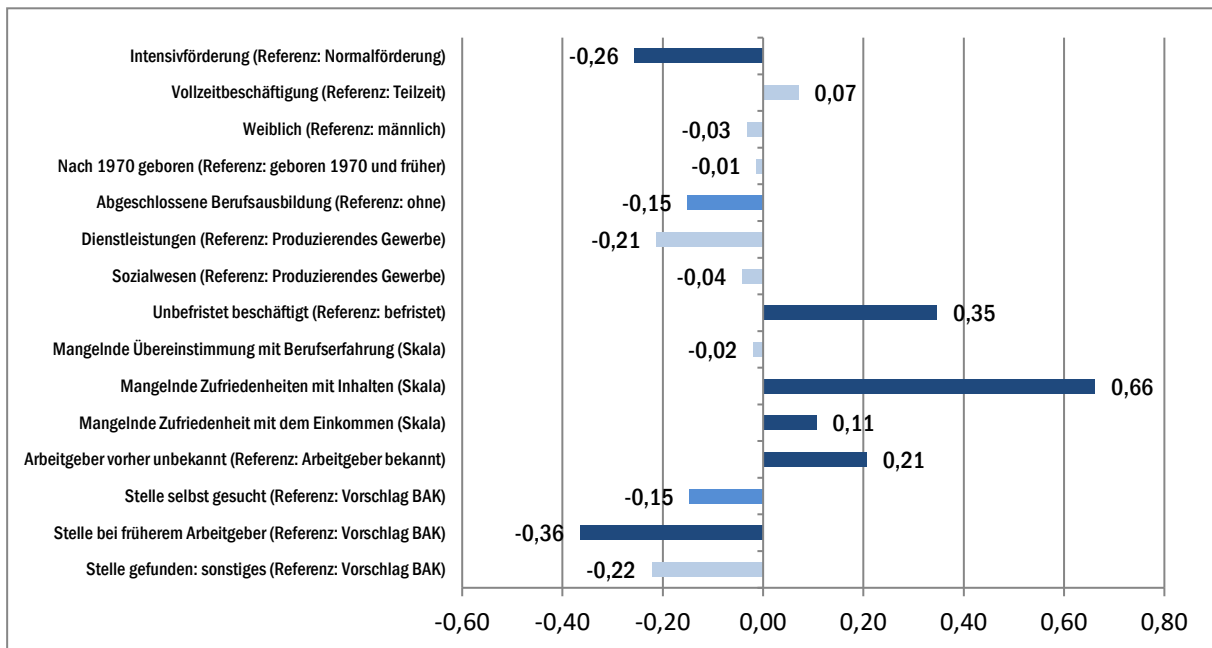
Die rechte Seite von **Abbildung 8.5** unterscheidet danach, wie aus der Sicht der Befragten das Beschäftigungsverhältnis zustande gekommen ist. Auch hier ergeben sich prägnante Unterschiede. Am stabilsten ist die Beschäftigung innerhalb der ersten zwei Jahre in den Fällen, in denen die Befragten angeben, bereits vorher bei dem jeweiligen Arbeitgeber beschäftigt gewesen zu sein. Dies entspricht dem Ergebnis der linken Seite der Abbildung. Am wenigsten stabil sind offenbar die Beschäftigungsverhältnisse, deren Entstehung von den Befragten auf die Tätigkeit der BAK zurückgeführt wird. In diesen Fällen sind nach einem Jahr bereits 26 % der Teilnehmenden ausgeschieden. Die anderen Zugangswege liegen im Hinblick auf die Verbleibswahrscheinlichkeit dazwischen. Dies bedeutet nicht unbedingt, dass es den BAK nicht gelungen ist, passende Beschäftigungsverhältnisse zu finden, denn es ist zu erwarten, dass Beschäftigungsverhältnisse, bei denen sich die Beteiligten vorher nicht kannten, weniger stabil sind, als wenn die Passung zwischen beiden bereits erprobt ist.

8.1.3 Multivariate Analyse des Verbleibs

Die bisherigen Unterschiede im Hinblick auf die Stabilität der geförderten Beschäftigung wurden jeweils separat für einzelne Merkmale bestimmt. Somit zeigen die Ergebnisse Bereiche der Stabilität oder Instabilität, jedoch wird der eigenständige Einfluss jedes einzelnen Merkmals nicht bestimmt. Ein eigenständiger Einfluss berücksichtigt, dass Unterschiede zwischen den Kategorien eines Merkmals auch durch dritte Variablen hervorgerufen werden können, die mit dem betrachteten Merkmal korrelieren. Beispielsweise könnten Personen, die ihren Arbeitgeber vorher schon gekannt haben, auch zufriedener mit den Tätigkeiten sein, da sie ja schon wussten, was auf sie zukommt. Ob also der Effekt von der Zufriedenheit ausgeht oder von der Bekanntheit des Arbeitgebers, kann nur analysiert werden, wenn beide Merkmale gemeinsam berücksichtigt werden.

Um die eigenständigen Effekte zu ermitteln, wurde eine Cox-Regression der Abgangsrate aus der geförderten Beschäftigung vorgenommen (Blossfeld et al. 1986). Die Ergebnisse sind in **Abbildung 8.6** enthalten. Die dargestellten Balken zeigen den Einfluss des jeweiligen Merkmals auf die Abgangsrate aus der Förderung. Anders als beim Kaplan-Meier Schätzer wird hier also nicht der Verbleib, sondern die Beendigung betrachtet, so dass sich die Richtung der Einflüsse umkehrt. Ein positiver Balken (nach rechts) bedeutet eine höhere Abgangswahrscheinlichkeit aus der Beschäftigung. Beispielsweise haben Teilnehmende in der Intensivförderung im Durchschnitt und über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg eine um 26 % geringere Abgangsrate als Teilnehmende in der Normalförderung. Dieser Effekt ist auf dem 5 %-Niveau statistisch signifikant. Die geringere Abgangsrate entspricht dem in **Abbildung 8.2** dargestellten Befund einer höheren Verbleibswahrscheinlichkeit in der Intensivförderung. Diese ist nun aber als eigenständiger Effekt zu bewerten, gilt also unter Berücksichtigung aller weiteren in **Abbildung 8.6** aufgeführten Unterschiede in den beobachtbaren Merkmalen.

Abbildung 8.6: Einflüsse auf den Abgang aus der Förderung (in %)



Anmerkung: dunkle Schattierung = 5% Signifikanz, mittelblau = 10% Signifikanz, hellblau = insignifikant.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Eine wesentliche Einflussgröße auf die Abgangsrate ist der Analyse zufolge außerdem die Rechtsform des Beschäftigungsverhältnisses. Hier bestätigt sich der Befund, dass befristet abgeschlossene Beschäftigungsverhältnisse mit einer größeren Stabilität des Förderverlaufs einhergehen (unbefristetes Beschäftigungsverhältnis +35 %). Die Zufriedenheit mit der Tätigkeit und der finanziellen Situation sind ebenfalls wichtige Determinanten des Verbleibs in der Förderung, wobei die Zufriedenheit mit der Tätigkeit quantitativ den größten Einfluss hat (mangelnde Zufriedenheit mit Inhalten +66 %; mangelnde Zufriedenheit mit Einkommen +11 %). Die Bekanntheit des Arbeitgebers bei den Teilnehmenden am LZA-Programm sowie vorherige Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber sind weitere signifikante Einflussfaktoren (Arbeitgeber vorher unbekannt +21 %, beim vorherigen Arbeitgeber beschäftigt -36 %). Andere Faktoren erweisen sich in der multivariaten Analyse als nicht signifikant. Dies liegt aber teilweise darin, dass die Parameter des Schätzmodells einen durchschnittlichen Effekt über die gesamte Beschäftigungsdauer wiedergeben. Bei einigen Merkmalen, insbesondere der Beschäftigung im Sozialwesen, sind jedoch je nach Zeitpunkt in der Beschäftigungsdauer sehr unterschiedliche Effekte festzustellen, die sich in der multivariaten Betrachtung gegenseitig aufheben.

Insgesamt hängt die Stabilität der anfänglich geförderten Beschäftigung in hohem Maße von wenigen Rahmenbedingungen ab, insbesondere von Merkmalen der Qualität des Beschäftigungsverhältnisses und des Zugangs in das LZA-Programm. Auch bei diesen multivariaten Ergebnissen muss darauf verwiesen werden, dass sie statistische Korrelationen darstellen und nicht in einem kausalen Sinn interpretiert werden dürfen. Beispielsweise könnte es weitere, unbeobachtete oder sogar unbeobachtbare Einflussfaktoren geben, die sowohl mit dem Eintritt in die Intensivförderung als auch mit der Verbleibswahrscheinlichkeit korreliert sind und den Effekt der Intensivförderung auf die Verbleibswahrscheinlichkeit verzerren könnten.

8.2 Entlohnung in der geförderten Beschäftigung

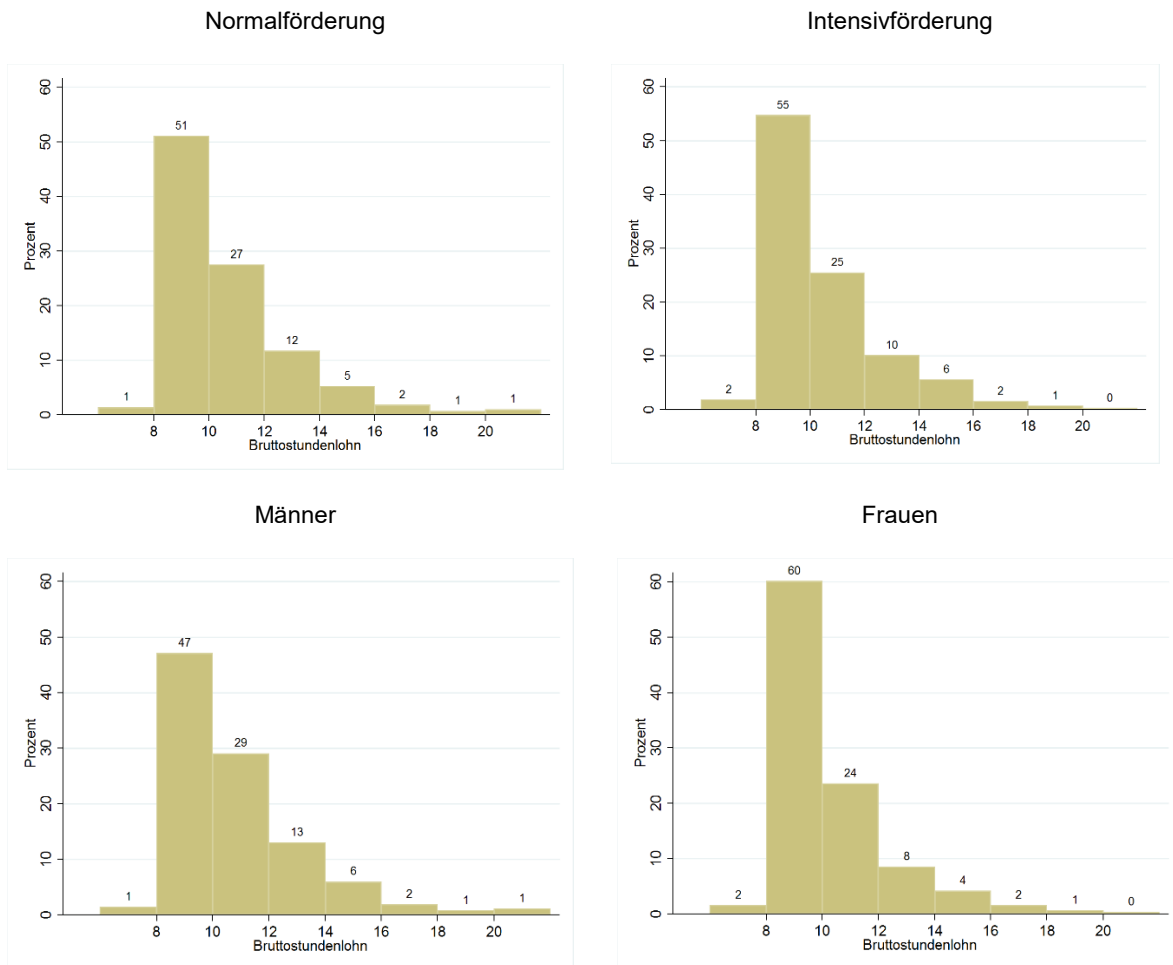
Die Höhe des individuellen Arbeitseinkommens ist ein weiterer relevanter Ergebnisindikator der Förderung, da das Arbeitseinkommen ein Element des individuellen Nutzens ist, den die Teilnehmenden aus

ihrer Teilnahme ziehen. Nach der Förderrichtlinie des LZA-Programms wird ein Arbeitsverhältnis mindestens unter Einhaltung des tariflichen Arbeitsentgelts oder, wenn eine tarifliche Regelung keine Anwendung findet, des für vergleichbare Tätigkeiten ortsüblichen Arbeitsentgelts begründet. Diese Bestimmungen ergeben zusammen mit dem gesetzlichen Mindestlohn, der ebenfalls auf die geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse anwendbar ist, eine Untergrenze für die Entlohnung.

Die Entlohnung wird in der CATI-Erhebung (Welle 1) abgefragt. Die Lohnverteilung wird für vier Gruppen von Teilnehmenden in **Abbildung 8.7** dargestellt. Aus der Tatsache, dass mehr als die Hälfte der Beschäftigten ein Bruttostundenentgelt von bis zu 10,00 Euro erhält, wird deutlich, dass ein großer Teil der durch das LZA-Programm geförderten Beschäftigten im Niedriglohnbereich angesiedelt ist. Insgesamt erhalten nur 21 % der Teilnehmenden einen Bruttolohn oberhalb von 12,00 Euro. Die Tatsache, dass einige Befragte einen Lohn unterhalb von 8,00 Euro angeben, sollte nicht überinterpretiert werden, da es sich bei diesen geringen Anteilen auch um fehlerhafte Angaben handeln kann, beispielsweise wenn die Personen implizit den Lohnkostenzuschuss schon abziehen oder Überstunden mit verrechnen, die ggf. noch nicht abgegolten wurden.

Zwischen den einzelnen Gruppen unterscheidet sich die Lohnverteilung, wenngleich die Gestalt der Verteilung in allen vier betrachteten Gruppen ähnlich ist. Vor allem zwischen Frauen und Männern bestehen Unterschiede. Die Lohnverteilung ist bei den Frauen weitaus stärker auf das Segment von 8,00 Euro bis 10,00 Euro konzentriert (Frauen 60 %, Männer 47 %). Im Ansatz findet sich dies auch bei der Intensivförderung im Vergleich zur Normalförderung: Geförderte in der Normalförderung erzielen etwas höhere Löhne als solche in der Intensivförderung, wenngleich die Unterschiede zwischen diesen beiden Gruppen weniger stark ausgeprägt sind als zwischen den Geschlechtern.

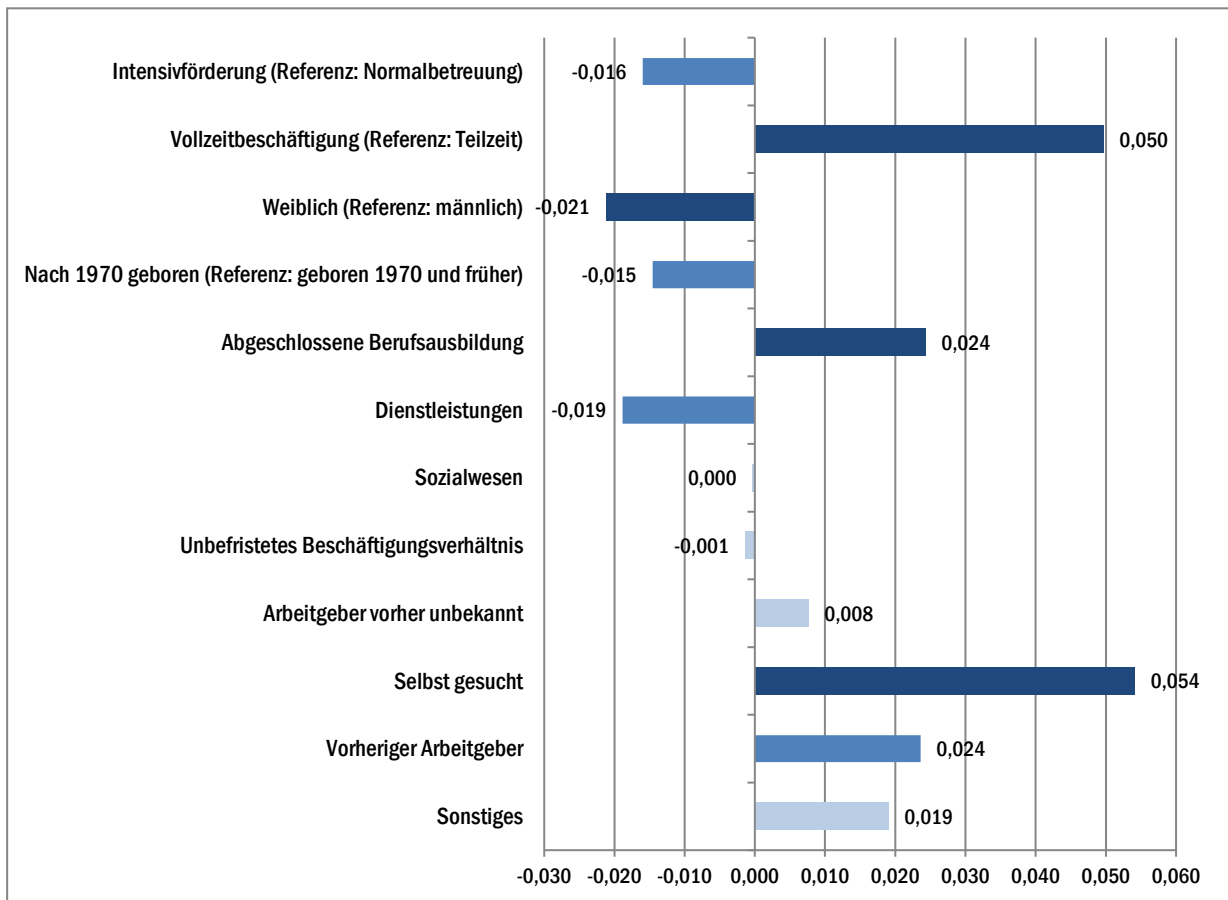
Abbildung 8.7: Verteilung der Bruttostundenlöhne



Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1)

Eine Lohnregression zeigt, dass weitere individuelle und tätigkeitsbezogene Merkmale eine Rolle für die Entlohnung spielen. **Abbildung 8.8** stellt die partiellen Effekte auf die Entlohnung dar, wenn die jeweils anderen Merkmale berücksichtigt werden. Die ausgewiesenen Koeffizienten sind Prozente, um die sich der Bruttostundenlohn jeweils erhöht oder vermindert, wenn das jeweils ausgewiesene Merkmal zutrifft. Beispielsweise erhalten Personen in Intensivförderung einen um knapp 2 % (1,6 %) geringeren Bruttostundenlohn als Personen in der Normalförderung, wobei dieser Effekt nur auf dem 10 %-Niveau statistisch signifikant ist. Weibliche Geförderte haben ebenfalls ein um gut 2 % geringeres Tagesentgelt als männliche Geförderte, wenn für alle anderen in die Analyse einbezogenen Merkmale bereinigt wird. Es sind demnach ca. 20 Cent bezogen auf einen 10-Euro-Stundenlohn, die als Differenz durch das Geschlecht erklärt werden.

Abbildung 8.8: Partielle Effekte von Merkmalen auf das Tagesentgelt (in %)



Anmerkung: dunkle Schattierung = 5% Signifikanz, mittelblau = 10% Signifikanz, hellblau = insignifikant. Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1)

Vergleichsweise höhere Löhne erhalten laut Regressionsanalyse Vollzeitbeschäftigte im Vergleich zu Teilzeitbeschäftigten (plus 5 %) sowie Personen, die eine abgeschlossene Berufsausbildung haben, im Vergleich zu Personen ohne diese (plus 2 %). Auch in Bezug auf das Arbeitsentgelt spielt der Zugang in Beschäftigung eine Rolle: Hierbei sind es vor allem Personen, die angeben, ihre Beschäftigung selbst gefunden zu haben, die ein höheres Arbeitsentgelt realisieren (plus 5 % im Vergleich zu Arbeitsverhältnissen, die durch die BAK vermittelt wurden).

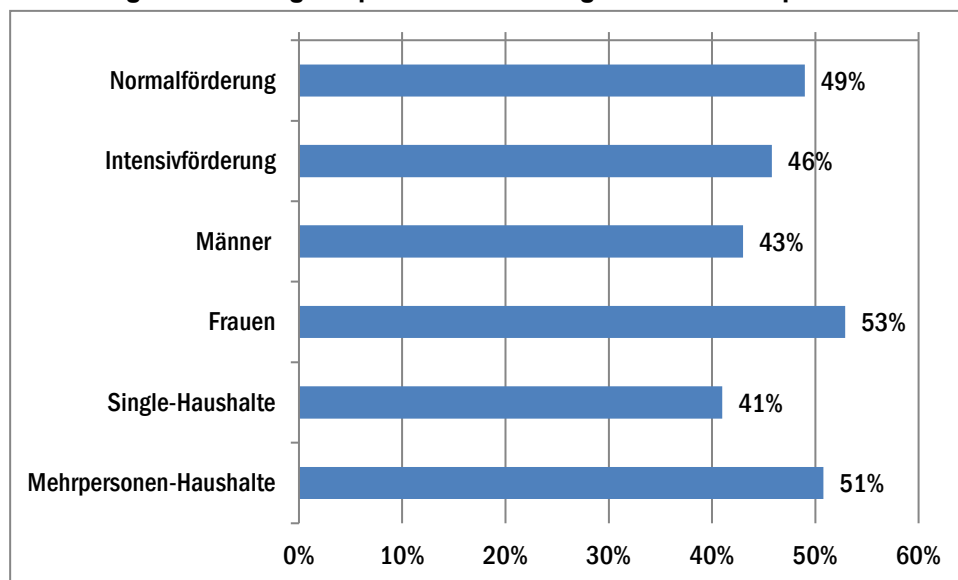
Darüber hinaus kann die Frage analysiert werden, ob die durch das LZA-Programm geförderten Teilnehmenden einen Einkommenszuwachs verzeichnen können. Hierzu lässt sich die Veränderung des Stundenlohns zwischen der ersten und der zweiten Welle der CATI-Befragung betrachten (ohne Abbildung). Dabei sind nur geringe Veränderungen der durchschnittlich gezahlten Stundenlöhne festzustellen. Der Zuwachs ist bei Personen in der Intensivförderung mit 13 Cent pro Stunde etwas höher als in der Normalförderung und bei Männern geringfügig höher als bei Frauen. Die Mehrzahl der Befragten berichtet jedoch keinen Lohnzuwachs. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der zeitliche Abstand zwischen der ersten und zweiten Befragungswelle nur etwa sechs Monate beträgt.

8.3 Hilfebedürftigkeit und Leistungsbezug

Als letzter Ergebnisindikator wird betrachtet, ob die geförderte Beschäftigung im Rahmen des LZA-Programms mit einem Abgang aus dem Leistungsbezug nach dem SGB II verbunden ist.²² Diese Frage bedarf einer genaueren Definition von Leistungsbezug, denn in den Daten sind Übergänge in den und aus dem SGB-II-Leistungsbezug vor, während und nach der Beschäftigung häufig zu beobachten. Ein möglicher Grund hierfür können Veränderungen in der Bedarfsgemeinschaft sein, beispielsweise Änderungen im Umfang der Beschäftigung anderer Angehöriger der Bedarfsgemeinschaft oder Änderungen der Familienkonstellation. Daher stellt sich die Frage nach dem Zeitbezug von Förderung und Leistungsbezug.

Im Folgenden wird betrachtet, ob während der durch das LZA-Programm geförderten Beschäftigung jemals SGB-II-Leistungen empfangen werden. Da in den Daten Probleme der zeitlichen Zuordnung bestehen können, wird aber nicht jeder Leistungsbezug im Förderverlauf berücksichtigt, sondern nur dann, wenn sich Leistungsbezug und Förderung durch das LZA-Programm mindestens in einem ganzen Monat (31 Tage) überschneiden haben.

Abbildung 8.9: Häufigkeit paralleler Leistungs- und Förderepisoden



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Insgesamt trifft für 46 % der Förderepisoden zu, dass eine Überschneidung von mindestens einem Monat Dauer mit dem Bezug von SGB-II-Leistungen besteht. **Abbildung 8.9** differenziert dieses Ergebnis für sechs Teilgruppen: Männer und Frauen, Geförderte in der Normal- und Intensivförderung sowie Ein-Personen- und Mehrpersonenhaushalte. Danach bestehen zwischen Männern und Frauen deutliche Unterschiede im Leistungsbezug während der Förderung. Offensichtlich gelingt es weniger leicht, eine Bedarfsgemeinschaft durch die Beschäftigung einer Frau im Rahmen des LZA-Programms aus dem SGB-II-Leistungsbezug zu führen, als dies bei einer Beschäftigung eines Manns der Fall ist; 53 % der teilnehmenden Frauen beziehen während ihrer geförderten Beschäftigung SGB-II-Leistungen, aber nur 43 % der Männer. Vor allem sind Frauen im Rahmen des LZA-Programms mehrheitlich (70 %) in Teilzeit

²² In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass das Verlassen des SGB-II-Bezugs zwar ein Ende der Transferabhängigkeit bedeutet, aber gleichzeitig den Wegfall von weiteren damit verbundenen Vergünstigungen bedeutet, die den Lohnzuwachs wieder reduzieren. Dies betrifft etwa die Befreiung von den Rundfunkgebühren sowie auf kommunaler Ebene Vergünstigungen wie Sozialtickets, die an den Transferbezug gekoppelt sind.

beschäftigt, während das nur für 31 % der männlichen Teilnehmenden gilt. Ferner könnte der Unterschied im Leistungsbezug daran liegen, dass Frauen häufiger in Haushalten mit Kindern oder anderen Angehörigen und somit seltener in Single-Haushalten leben als Männer (vgl. **Abschnitt 7.2.1**). Zudem haben die vorherigen Auswertungen gezeigt, dass Frauen im Durchschnitt geringere Löhne in der geförderten Beschäftigung realisieren, so dass es ihnen auch deshalb weniger häufig gelingen könnte, den Leistungsbezug zu verlassen. Single-Haushalte sind während der Förderung deutlich seltener im Leistungsbezug als Personen in Mehrpersonen-Haushalte, was daran liegt, dass das Arbeitseinkommen im letzten Fall erheblich größer sein muss, um ein bedarfsdeckendes Haushaltseinkommen zu erwirtschaften. Die Unterschiede zwischen Normal- und Intensivförderung sind demgegenüber weit geringer ausgeprägt.

8.4 Schlussfolgerungen zu Verbleib, Entlohnung und Transferbezug

Die bislang präsentierten Ergebnisse weisen auf eine relativ hohe Nachhaltigkeit der durch das LZA-Programm geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse hin, wenn man ihre Dauer mit allen neu begonnenen Beschäftigungsverhältnissen vergleicht. Das gilt durchaus auch jenseits der „Sollbruchstelle“ am Ende der Nachbeschäftigungszeit nach 24 Monaten in der Normalförderung: Danach besteht noch immer die Hälfte der zuvor geförderten Beschäftigungsverhältnisse.

Die Beschäftigung in der Intensivförderung ist in den ersten zwei Jahren der Förderung sogar wesentlich stabiler als in der Normalförderung, doch nach zwei Jahren gleicht sich die Wahrscheinlichkeit der Fortsetzung der Beschäftigung der Normalförderung an. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Förderleistungen in der Intensivförderung für Beschäftigte, die befristet beschäftigt sind, nur für eine Dauer von 24 Monaten gewährt werden können. In der Intensivförderung werden also viele Beschäftigungsverhältnisse mit Auslaufen der Förderung beendet. Viele dieser Arbeitsplätze, insbesondere bei Trägern und im Sozialwesen, sind vermutlich nicht auf eine ungeforderte Weiterbeschäftigung ausgelegt, da es wirtschaftlich nicht möglich ist, sie über einen längeren Zeitraum ohne Förderung fortzuführen. Im Gegensatz zum Ende der Intensivförderung nach 24 Monaten sind befristete Beschäftigungsverhältnisse ansonsten jedoch stabiler als unbefristete.

Neben der Fördervariante, dem Sektor und dem Vertragstyp beeinflussen auch Tätigkeits- und Entlohnungsmerkmale die Nachhaltigkeit der Beschäftigung. Eine hohe Zufriedenheit der Beschäftigten mit den Inhalten der Tätigkeit stabilisiert die geschaffenen Arbeitsverhältnisse dabei noch stärker als eine hohe Zufriedenheit mit dem Einkommen. Hierbei dürfte auch eine Rolle spielen, dass die Entgelte in der geförderten Tätigkeit durchweg im unteren Bereich der Lohnverteilung angesiedelt sind. Dies gilt ganz besonders für Frauen und Teilzeitbeschäftigte. Damit stimmt überein, dass Frauen häufiger gleichzeitig mit ihrer geförderten Beschäftigung noch Leistungen nach dem SGB II beziehen.

8.5 Bewertung durch die Arbeitgeber

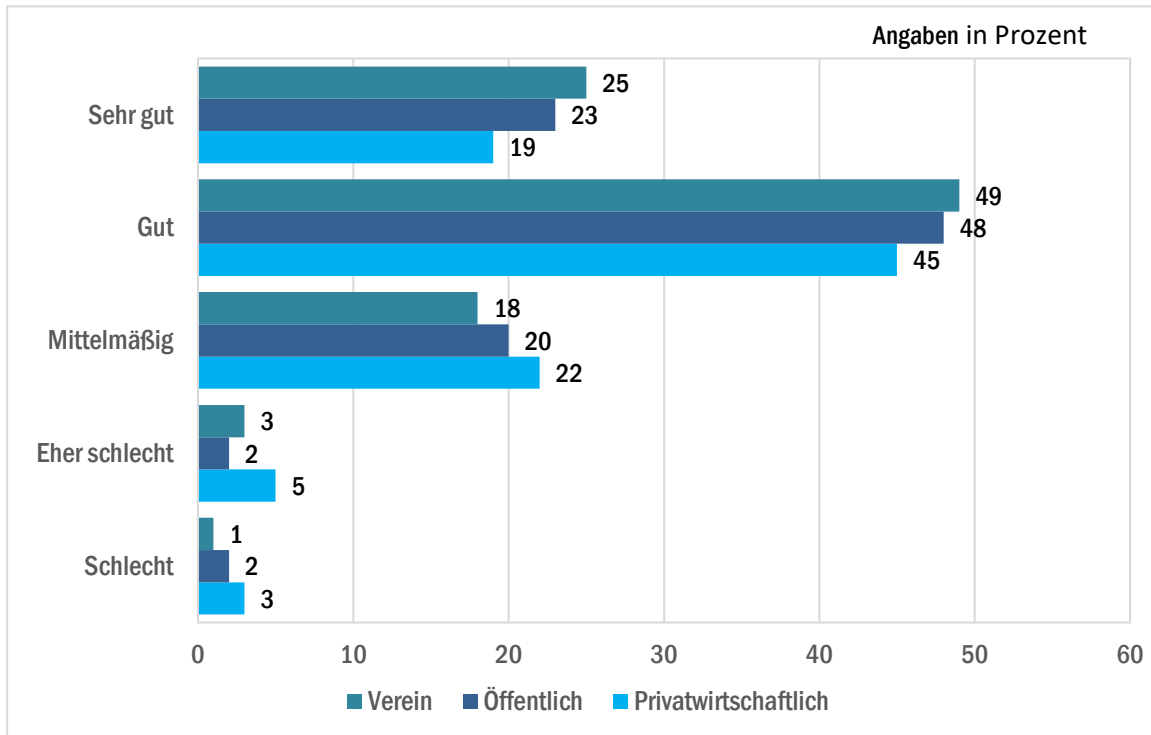
Dass es überhaupt zur Integration der Teilnehmenden in geförderte Beschäftigungsverhältnisse kommt, hängt maßgeblich davon ab, dass sich Arbeitgeber finden, die bereit sind, Personen aus der Zielgruppe einzustellen und nach Auslaufen der Förderung ggf. auch zu übernehmen. Insofern spielen auch deren Einschätzungen und Bewertungen verschiedener Aspekte des LZA-Programms eine wichtige Rolle.

Passgenauigkeit der Vermittlung und Beurteilung der Beschäftigten

Auf die Frage, wie gut die vom Jobcenter vermittelte Arbeitskraft mit ihren Fähigkeiten und Erfahrungen zu den wahrzunehmenden Aufgaben im Betrieb passt, fiel die Antwort der Arbeitgeber insgesamt zu zwei Dritteln positiv aus; allerdings wurde die Note "sehr gut" nur von jedem Fünften vergeben. Die Bewertung „mittelmäßig“ machte ebenfalls ein Fünftel der Antworten aus. Der Anteil der Fälle, die mit

„eher schlecht“ bis „sehr schlecht“ bewertet wurden, lag hingegen zusammengenommen nur bei ca. einem Zehntel. Dabei fielen die Bewertungen der privatwirtschaftlichen Arbeitgeber insgesamt leicht negativer aus, wie **Abbildung 8.10** verdeutlicht. Dies ist ein Hinweis auf tendenziell höhere Anforderungen hinsichtlich der Passgenauigkeit bei der Vermittlung von ehemaligen Langzeitarbeitslosen in privatwirtschaftliche Betriebe.

Abbildung 8.10: Passgenauigkeit der vermittelten Teilnehmenden



Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Mit Blick auf die Leistungsfähigkeit sowie die Selbständigkeit der eingestellten Arbeitskräfte fällten insgesamt jeweils zwei Drittel der Arbeitgeber positive Urteile über die von ihnen beschäftigten Teilnehmenden (**Tabelle 8.1**). Auch hinsichtlich Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit gab es in 83 % der Fälle kaum etwas zu bemängeln.²³ Aus Sicht der Arbeitgeber hat sich zudem mit über 80 % das Gros der im Rahmen des LZA-Programms geförderten Arbeitskräfte "gut" oder "eher gut" in die jeweilige Belegschaft integriert, was nahelegt, dass die soziale Facette der betrieblichen Etablierung den meisten Geförderten gelingt. Knapp die Hälfte sind gar „aus dem Betrieb kaum mehr wegzudenken“; sie haben sich und ihre Arbeitsleistung im Betrieb unentbehrlich gemacht.

Tabelle 8.1: Bewertung der Teilnehmenden durch die Arbeitgeber (nach Rechtsform)

Die geförderte Arbeitskraft ...	Privatwirtschaftliche Arbeitgeber	Öffentliche Arbeitgeber	Vereine und Genossenschaften
hat sich als zuverlässig und pünktlich erwiesen	81%	86%	88%
hat sich gut in den Kollegenkreis integriert	80%	86%	87%
hat sich als leistungsfähig erwiesen	69%	78%	78%
arbeitet mittlerweile überwiegend selbständig	66%	63%	74%

²³ Betriebe, die mehrere durch das LZA-Programm geförderte Beschäftigte haben, wurden gebeten, die Fragen separat für jede einzelne oder zumindest für einige beschäftigte Personen zu beantworten.

ist aus dem Betrieb kaum mehr wegzudenken	45%	41%	52%
braucht bei der Arbeit besonders genaue Anweisungen und Anleitung	53%	45%	47%
kann nur dank der Förderung gewinnbringend eingesetzt werden	52%	45%	59%
ist den Anforderungen öfter nicht gewachsen	34%	20%	28%
hat persönliche Probleme, die die Arbeit im Betrieb beeinflussen	32%	24%	33%
ist sehr oft krank/arbeitsunfähig	23%	16%	20%

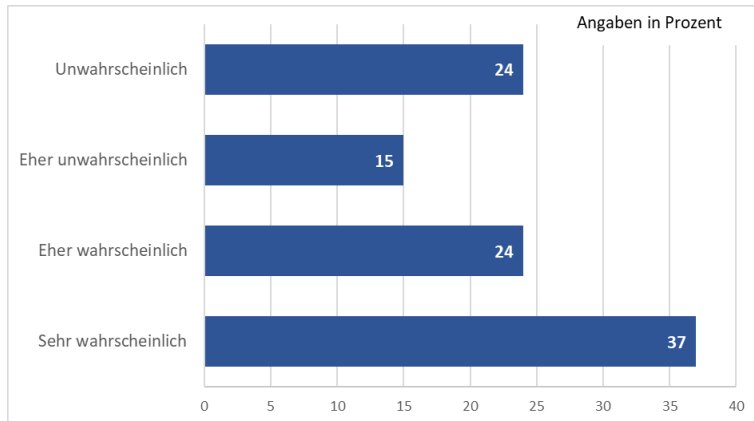
Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Daneben gibt es aber auch einen nicht zu vernachlässigenden Anteil von etwa 30 % der Geförderten, die nach Einschätzung der Arbeitgeber aufgrund persönlicher Probleme in ihrer Arbeitsleistung beeinträchtigt waren. Auch war gut jeder Fünfte (22 %) sehr oft krank bzw. arbeitsunfähig. Wenig überraschend registriert jeweils etwa die Hälfte der Arbeitgeber einen besonderen Bedarf an Anleitung der Geförderten. Unter den privatwirtschaftlichen Arbeitgebern ist der Anteil an Zustimmungen zum erhöhten Leitungsbedarf am höchsten, was womöglich erneut auf etwas höhere Anforderungen in diesem Segment hindeutet. Die Notwendigkeit der Förderung betonen hingegen Vereine und Genossenschaften am stärksten, wofür deren teils eher karitative Ausrichtung und die Beschaffenheit der dort angebotenen Arbeitsplätze verantwortlich sein dürften. Dennoch ist festzuhalten, dass im Umkehrschluss knapp die Hälfte der Arbeitgeber (48 %, Durchschnittswert, in Tabelle nicht ausgewiesen) nicht der Auffassung sind, dass die im Rahmen des LZA-Programms eingestellten Arbeitskräfte nur aufgrund der finanziellen Kompensation gewinnbringend eingesetzt werden könnten. Die Ergebnisse der Fallstudien legen jedoch nahe, dass es kurzschlüssig wäre anzunehmen, dass diese Arbeitgeber die Arbeitskräfte auch ohne Förderung eingestellt hätten. Vielmehr verweisen diese Antworten darauf, dass sich offenkundig viele der vermittelten Arbeitskräfte im Nachhinein als produktiver erwiesen haben, als dies möglicherweise zu Beginn erwartet worden war. Denn wie in **Kapitel 5** verdeutlicht wurde, hätten viele der von den BAK in ihren Bewerbungsbemühungen unterstützten Programmteilnehmenden ansonsten überhaupt nicht die Chance erhalten, ein Bewerbungsgespräch zu führen. Insgesamt fällt damit das Urteil der Arbeitgeber über die Beschäftigten und deren Einsatz im Betrieb in der Mehrheit positiv aus, wenngleich ein substantieller Anteil der Arbeitgeber auch weniger gute Erfahrungen gemacht hat.

Chancen für eine Weiterbeschäftigung

Nach der Absicht der Weiterbeschäftigung wurden die Arbeitgeber ebenfalls gefragt. Insgesamt standen die Chancen für eine Übernahme in eine ungeforderte Beschäftigung nach Programmende laut Arbeitgebern für etwas mehr als 60 % der Arbeitskräfte relativ gut, da sie als "sehr wahrscheinlich" oder zumindest "eher wahrscheinlich" eingestuft wurden (**Abbildung 8.11**). Kehrseitig waren fast 40 % der Arbeitgeber diesbezüglich skeptischer, da sie die Chance der Weiterbeschäftigung als "eher unwahrscheinlich" (15 %) bzw. "unwahrscheinlich" (24 %) einstufen.

Abbildung 8.11: Chancen einer Weiterbeschäftigung beim Arbeitgeber

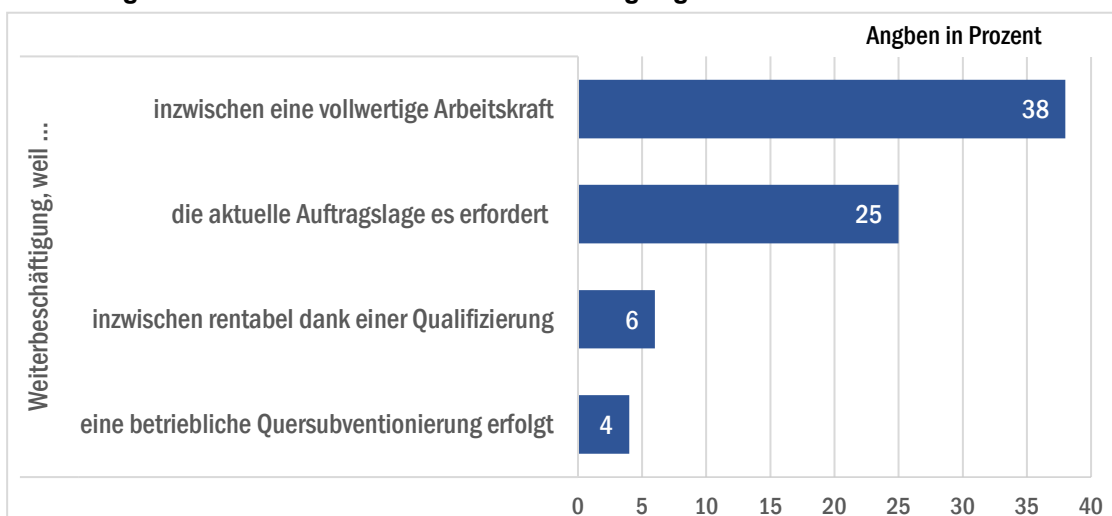


Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Eine Betrachtung der Betriebe nach Rechtsform zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit einer Übernahme nach Ablauf der Förderung im privatwirtschaftlichen Bereich deutlich höher eingestuft wird als bei den anderen Arbeitgebern (ohne Darstellung). Eine Erklärung hierfür dürfte sein, dass die in der Privatwirtschaft geschaffenen Arbeitsplätze eher das Potenzial für eine hinreichend wertschöpfende Tätigkeit der Geförderten bieten, als dies teilweise bei gemeinnützigen Arbeitgebern der Fall ist. Auf eine solche Diskrepanz deuten zumindest Fallstudien-Interviews mit gemeinnützigen Arbeitgebern hin, die einräumen, dass sich der konkrete Arbeitsplatz ohne Förderung betriebswirtschaftlich nicht rechnen würde und daher die Fortführung des Arbeitsverhältnisses nach Wegfall der Subventionen eher unwahrscheinlich sei, ungeachtet der Entwicklung der Geförderten.

Die Übernahmekancen der Geförderten stehen in einem Zusammenhang mit verschiedenen weiteren Faktoren (**Abbildung 8.12**). Aus Sicht der Arbeitgeber stand dabei das Kriterium Leistungsfähigkeit deutlich im Vordergrund. So wurde die Weiterentwicklung zur „vollwertigen“ Arbeitskraft am häufigsten (38 %) als zentrales Motiv für eine Weiterbeschäftigung genannt. Bereits mit deutlichem Abstand folgt der betriebliche Bedarf aufgrund der „guten Auftragslage“ (25 %), also konjunkturelle Aspekte, die weitgehend unabhängig von der Förderung und den Geförderten sind. Die beiden weiteren Motive, rentabler Einsatz infolge einer Qualifizierung (6 %) sowie Weiterbeschäftigung dank innerbetrieblicher Quersubventionierung (4 %), spielen nur eine marginale Rolle.²⁴

Abbildung 8.12: Gründe für eine Weiterbeschäftigung



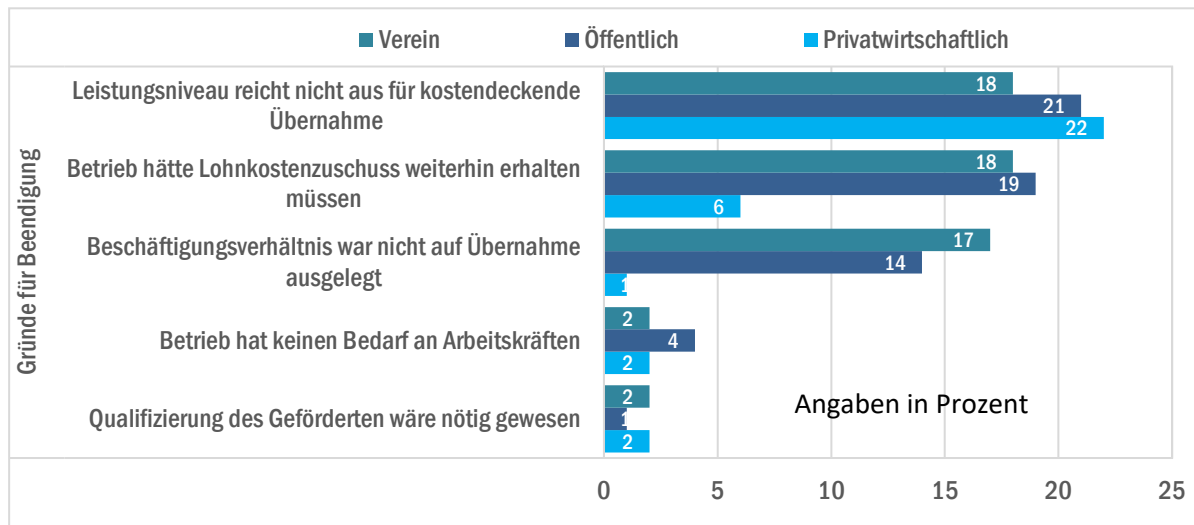
²⁴ Die übrigen 27 Prozent der Arbeitgeber machten hierzu keine Angabe.

Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Umgekehrt wurde als Hauptmotiv für eine Beendigung der Beschäftigung nach Auslaufen der Förderung die mangelnde Rentabilität bzw. Kostendeckung aufgrund des unzureichenden Leistungsniveaus der Arbeitskraft mit Abstand am häufigsten angegeben (21 %).²⁵ Nur weniger als 10 % der Arbeitgeber waren hingegen der Ansicht, dass der Lohnkostenzuschuss zu früh ausgelaufen sei; dabei handelte es sich deutlich häufiger um nicht-privatwirtschaftliche Arbeitgeber. Mit anderen Worten wäre den wenigsten privatwirtschaftlichen Arbeitgebern mit längerfristigen Subventionen geholfen gewesen. Und nur 6 % aller Arbeitgeber gaben an, dass das Beschäftigungsverhältnis von Anfang an nicht auf eine Übernahme abgezielt habe. Dieses Motiv gilt insbesondere für die öffentlichen Arbeitgeber sowie für die Vereine und Genossenschaften und dürfte hier vor allem auf die Fälle zutreffen, in denen die Geförderten eher marktferne Tätigkeiten ausüben. Eine schwache Auftragslage und eine fehlende Finanzierung für eine notwendige Qualifikationsmaßnahme waren indes kaum von Bedeutung für die Entscheidung für eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses (**Abbildung 8.13**).

²⁵ Mit 41 % machte ein erheblicher Anteil der Arbeitgeber hierzu keine Aussage, so dass sich zum einen die Prozentzahlen in der Grafik nicht zu 100 addieren und zum anderen die Angaben mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren sind.

Abbildung 8.13: Gründe für eine Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses

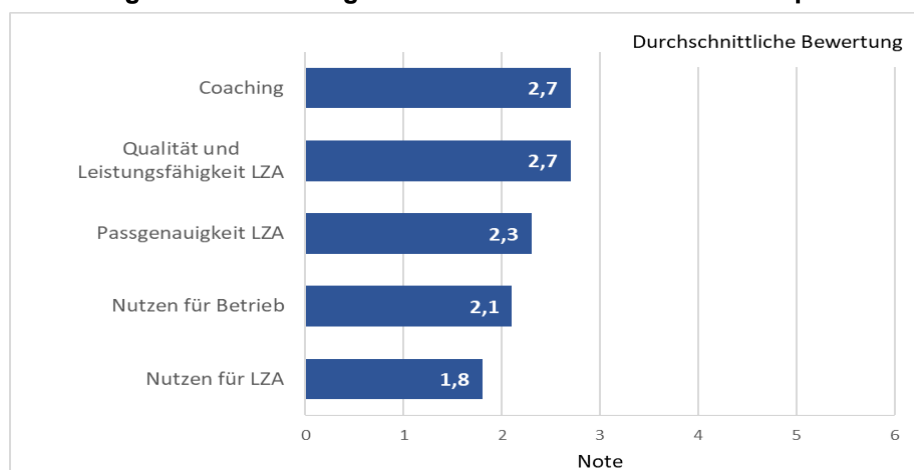


Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

LZA-Programm insgesamt

Abschließend wurden die Befragten gebeten, die unterschiedlichen Aspekte des Programms mit Schulnoten zu bewerten (**Abbildung 8.14**). Am günstigsten wird der Nutzen des LZA-Programms für die Geförderten mit einem Notendurchschnitt von 1,8 eingestuft. Mit nur geringem Abstand folgen der Nutzen für den Betrieb (Durchschnittsnote: 2,1) sowie die Passgenauigkeit der Vermittelten (Durchschnittsnote: 2,3). Letzteres spricht für eine aus Sicht der Betriebe gute Arbeit der BAK. Etwas verhaltener fallen die Bewertungen des Coachings und der Qualität und Leistungsfähigkeit der Geförderten mit einem Notendurchschnitt von jeweils 2,7 aus. Hierin dürfte zum einen zum Ausdruck kommen, dass die Erwartungen der Betriebe an die Geförderten bisweilen deren Leistungsfähigkeit übersteigen bzw. die Entfaltung der Leistungsfähigkeit nach einer langen Phase der Arbeitslosigkeit schlichtweg Zeit braucht. Zum anderen scheint das Coaching zumindest bei einem Teil der Arbeitgeber nur bedingt Anklang gefunden zu haben. Insgesamt zeugen gerade die bilanzierenden Bewertungen jedoch von einer recht hohen Zufriedenheit der Arbeitgeber mit dem LZA-Programm.

Abbildung 8.14: Bewertung des Nutzens unterschiedlicher Aspekte des LZA-Programms



Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

9. Kurzfristige Wirkungen des LZA-Programms

Zentrales Ziel der Wirkungsanalysen ist es zu ermitteln, inwieweit die Teilnahme am LZA-Programm ursächlich dazu führt, dass sich die Beschäftigungssituation der Geförderten verbessert und inwieweit das Programm damit einen Beitrag zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit leistet. Hierzu ist eine kontrafaktische Evaluation notwendig, welche die beobachteten Arbeitsmarktergebnisse mit denen vergleicht, die ohne das LZA-Programm eingetreten wären. Da Letztere nicht beobachtbar sind, werden sie mit Hilfe von geeigneten mikroökonomischen Methoden geschätzt.

Aufgrund der zeitlichen Begrenzung der bisher verfügbaren Daten werden im vorliegenden Bericht kurzfristige Wirkungen betrachtet. Dabei steht das Geschehen zum Zeitpunkt des Förderbeginns im Vordergrund. Künftige längerfristige Analysen werden sich damit befassen, ob es gelingt, die geförderten Langzeitarbeitslosen infolge der Förderung dauerhaft (d.h. nach Ablauf der Nachbeschäftigungsfrist und darüber hinaus) in Arbeit zu integrieren.

9.1 Methodik der Wirkungsanalyse

9.1.1 Identifikation von Wirkungen

Da das LZA-Programm Fördermittel nur dann bereitstellt, wenn ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis geschaffen wurde, könnte es auf den ersten Blick trivial erscheinen, dass durch das Programm zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden. Bei näherer Betrachtung ist die „Zusätzlichkeit“ der geschaffenen Beschäftigung aber keineswegs trivial, da die geförderte Beschäftigung auf Kosten der nicht geförderten Beschäftigung gehen könnte. Dabei ist zwischen den folgenden Gründen für eine fehlende Zusätzlichkeit zu unterscheiden:

- **Mitnahmeeffekte:** Auch ohne das Programm wären dieselben Beschäftigungsverhältnisse geschaffen worden; die Unternehmen, die Geförderte beschäftigen, nehmen die Förderung mit, ohne dass diese einen verhaltenslenkenden Effekt hat.
- **Substitutionseffekte:** Betriebe stellen infolge des Programms Geförderte ein, reduzieren aber dafür die Beschäftigung der Nicht-Geförderten.
- **Verdrängungseffekte:** Betriebe, die Geförderte beschäftigen, können infolge der geringen Belastung mit Lohnkosten ihre Produkte und Dienstleistungen günstiger anbieten als Konkurrenten und verdrängen dadurch andere Betriebe vom Markt. Im Ergebnis geht auch hierdurch die nicht geförderte Beschäftigung zurück.

Um diese möglichen „unerwünschten Begleiterscheinungen“ öffentlich geförderter Beschäftigung zu bestimmen, wird im Folgenden untersucht, inwieweit **netto** durch das LZA-Programm mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geschaffen wird. Dazu wird ein Kontrollgruppenvergleich vorgenommen, der an der Möglichkeit ansetzt, das LZA-Programm zu nutzen. Wenn in einer Gruppe, die das Programm nutzen konnte, auch unter Berücksichtigung der Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte netto mehr Arbeitslose in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergehen als in einer Gruppe, die das Programm nicht nutzen konnte, aber ansonsten vergleichbar mit den möglichen Nutzern/innen ist, wird dies auf die Wirkung des Programms zurückgeführt. Da zur Unterscheidung der beiden Gruppen an der Möglichkeit der Förderung und nicht an der tatsächlichen Förderung angesetzt wird, spricht man von einem „Intent-to-Treat-Effekt“. Die tatsächliche Teilnahme spielt für die Betrachtung keine Rolle. Damit wird zugleich vermieden, dass für die in **Kapitel 7** festgestellt starke Selektivität der Teilnahme kontrolliert werden muss.

Der Effekt der tatsächlichen Teilnahme auf die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist in kurzer Frist trivial, denn die Förderung ist an die Beschäftigung gebunden. Daher ist nicht

die tatsächliche Teilnahme, sondern die Möglichkeit der Teilnahme im Folgenden das „Treatment“. In längerfristiger Perspektive sind die Wirkungen der tatsächlichen Teilnahme auf den weiteren Beschäftigungsverlauf eine interessante Fragestellung, der in der verbleibenden Laufzeit der Evaluation nachgegangen werden soll.

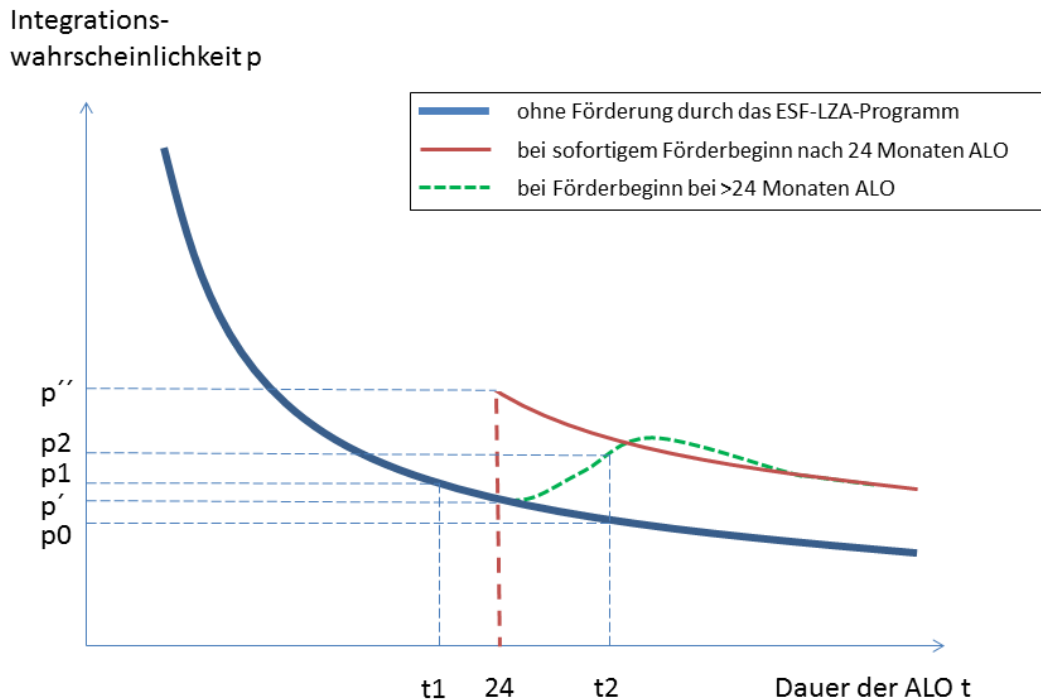
Als mögliche Nutzer/innen des Programms und damit mögliche Angehörige der Treatment-Gruppe werden solche Personen verstanden, die die Förderkriterien des LZA-Programms gemäß den Förderrichtlinien erfüllen. Dazu zählt insbesondere die Voraussetzung, dass sie in der Normalförderung ab Programmstart im Juli 2015 zu mindestens einem Zeitpunkt 24 Monate oder länger arbeitslos waren. Ferner werden nur Personen betrachtet, die zu diesem Zeitpunkt das 35. Lebensjahr vollendet hatten und im Bereich derjenigen Jobcenter waren, die am LZA-Programm teilnehmen. Die Kontrollgruppe wird durch Personen gebildet, die dieselben persönlichen Kriterien erfüllen, aber in einem Zeitraum 24 Monate oder länger arbeitslos waren, in dem das LZA-Programm noch nicht umgesetzt wurde. Konkret werden hierzu Personen herangezogen, die von Juli 2010 bis Juni 2011 mindestens 24 Monate arbeitslos waren. Dabei kann die gleiche Person, sofern die Förderbedingungen zu beiden Zeitpunkten erfüllt sind, für den ersten Zeitraum Bestandteil der Kontrollgruppe und für den zweiten Zeitraum Bestandteil der Treatmentgruppe sein.

Der Vergleich der Übergänge dieser Personen in Arbeitslosigkeit ist allerdings hinsichtlich der Wirkungen nicht unbedingt aussagekräftig, denn zwischen 2010 und 2015 haben sich viele Bedingungen geändert. Insbesondere hat sich die Arbeitsmarktlage verbessert, was allmählich auch die Übergänge von SGB-II-Arbeitslosen in Beschäftigung verbessert hat. Unabhängig vom LZA-Programm könnte dies die Integrationsquote der ab dem Jahr 2015 beobachteten Personen im Vergleich zu den ab 2010 beobachteten Arbeitslosen verbessert haben.

Daher wird nicht einfach die Differenz zwischen den beiden Zeitpunkten betrachtet, sondern auf die Unterschiede in den Abgangsraten vor und nach Beginn der Förderberechtigung bei 24 Monaten Arbeitslosigkeit abgestellt. Dahinter steht die Annahme, dass das LZA-Programm Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung erst nach 24 Monaten Arbeitslosigkeitsdauer beeinflussen kann. Eine Wirkung des LZA-Programms wird also erst dann festgestellt, wenn die Gruppe der Förderberechtigten nach der Schwelle von 24 Monaten einen Anstieg der Integrationsrate zu verzeichnen hat, während dies bei der Vergleichsgruppe nicht der Fall ist.

In **Abbildung 9.1** ist exemplarisch der Verlauf der Wahrscheinlichkeit der Integration in Beschäftigung (unabhängig von der Förderung im LZA-Programm oder einer anderen Förderung) in Abhängigkeit von der Dauer der Arbeitslosigkeit abgetragen. Dabei ist auf der X-Achse die Dauer der Arbeitslosigkeit abgetragen und auf der Y-Achse die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu verlassen. In der Regel haben arbeitslos werdende Personen zunächst eine relativ große Chance, diesen Zustand wieder zu verlassen. Je länger jedoch eine Person arbeitslos ist, desto schwieriger wird es, wieder eine Arbeit zu finden, beispielsweise weil die erworbenen Qualifikationen an Wert verlieren oder weil nach vielen Absagen die Motivation zu neuen Bewerbungen nachlässt (Darstellung der Reduktion der Abgangswahrscheinlichkeit durch die dicke blaue Linie).

Abbildung 9.1: Differenz-von-Differenzen vor und nach Teilnahmeberechtigung



Quelle: Eigene Darstellung. ALO = Arbeitslosigkeit

Das LZA-Programm richtet sich in erster Linie (Normalförderung) an Personen, die mindestens 24 Monate ununterbrochen arbeitslos sind. Wenn die Förderung stets unmittelbar nach Ablauf der 24 Monate einsetzen würde, wäre der zeitliche Verlauf der Integrationen durch die rote Kurve gekennzeichnet. Nach Ablauf von 24 Monaten kämen die Teilnehmenden in eine geförderte Beschäftigung, so dass eine Sprungstelle in der Integrationswahrscheinlichkeit entstünde. Diese Sprungstelle könnte zur Identifikation des Effekts der Förderung genutzt werden; der ermittelte Effekt wäre dann die Integrationswahrscheinlichkeit unter Berücksichtigung des LZA-Programms (p'') abzüglich der Integrationswahrscheinlichkeit ohne Förderung durch das LZA-Programm (p').

Allerdings ist nicht zu erwarten, dass die Förderung in jedem Fall genau nach 24 Monaten Arbeitslosigkeit einsetzt. Möglicherweise fördern Jobcenter eher Personen, die schon länger arbeitslos sind, als Personen, die gerade eben das Kriterium einer 24-monatigen Arbeitslosigkeit erfüllen. Manche Jobcenter könnten wegen Unsicherheiten der Abgrenzung auch erst später als nach 24 Monaten mit der Förderung einsetzen, da es sich ja lediglich um eine Untergrenze handelt. Diese recht wahrscheinliche Situation wird durch die grüne durchbrochene Kurve dargestellt. In diesem Fall muss der Fördereffekt zu jedem Zeitpunkt nach 24 Monaten bestimmt werden. Dies gelingt mit Hilfe einer Kontrollgruppe, die ohne das Programm den gleichen Verlauf der Integrationswahrscheinlichkeit hat, für die also ebenfalls die blaue Kurve gilt. Es ist ausreichend, wenn die Kurve für die Kontrollgruppe den gleichen Verlauf wie die Kurve der Teilnehmenden hat, die beiden Kurven könnten also auch parallel verschoben sein. Das bedeutet, dass eventuell geänderte Rahmenbedingungen wie z.B. die Arbeitsmarktlage oder die Geltung des Mindestlohns für den Vergleich nicht mehr relevant sind, sofern diese Rahmenbedingungen die Integration nicht zu unterschiedlichen Zeitpunkten in unterschiedlicher Weise beeinflussen. Diese Bedingung bezeichnet man als die Annahme gemeinsamer Trends („common trends“-Annahme).

Damit wird zur Schätzung des Effekts der Förderung das Differenz-von-Differenzen-Verfahren (DvD-Verfahren) verwendet. Dieses ist ein in der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik häufig verwendeter Ansatz. Er beruht auf einem Vergleich der Entwicklung der Ergebnisse in der Teilnehmendengruppe mit der einer Vergleichsgruppe *vor* und *nach* Beginn der Förderung. Im vorliegenden Fall wird die Entwicklung der Ergebnisse erwerbsfähiger Leistungsberechtigter vor und nach Beginn des LZA-Programms zwischen teilnahmeberechtigten und nicht teilnahmeberechtigten Personen verglichen. Der geschätzte Effekt ist die doppelte Differenz (also die „Differenz von Differenzen“) zwischen den Zeitpunkten und den unterschiedlichen Personengruppen. Der Treatment-Effekt bei Wahl der Beobachtungszeitpunkte t_1 und t_2 ergibt sich beispielsweise nach der Formel für den DvD-Schätzer als:

$$\text{geschätzter Effekt} = (p_2 - p_1) - (p_0 - p_1)$$

Die Messung zu zwei Zeitpunkten wird hier lediglich zur Vereinfachung dargestellt. In der Analyse werden die Ergebnisse kontinuierlich gemessen und Wirkungen deshalb im Zeitablauf ermittelt.

Für eine kausale Interpretation der Ergebnisse ist, wie bereits dargestellt, die Annahme gemeinsamer Trends in der Teilnehmenden- und Kontrollgruppe notwendig. Dies bedeutet, dass sich die Ergebnisvariablen ohne die Förderung in der Teilnehmergruppe so entwickelt hätten wie in der Kontrollgruppe. Daher muss eine Kontrollgruppe gewählt werden, bei der diese Annahme plausibel erscheint. Exakte Tests für die Annahme stehen nicht zur Verfügung, da der Verlauf in der Teilnehmergruppe im kontrafaktischen Szenario ohne die Fördergruppe nicht beobachtbar ist.

Gemeinsame Trends sind insbesondere dann nicht zu erwarten, wenn andere Programme mit ähnlichen Förderkriterien die Treatment- oder Kontrollgruppe ausschließen. Um festzustellen, ob es andere Programme der Förderung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gibt, die ebenfalls nach 24 Monaten der Beschäftigungsdauer einsetzen, wurden die Förderbedingungen dieser Programme untersucht. Dabei wurden Förderungen auf Bundesebene wie die Modellprojekte Bürgerarbeit, die Förderung von Arbeitsverhältnissen gemäß § 16e SGB II, die Eingliederungszuschüsse (EGZ) nach dem SGB III und das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ herangezogen. Neben diesen bundesweiten Förderungen führen auch manche Bundesländer Programme zur Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch, beispielsweise die „Öffentlich geförderte Beschäftigung und gemeinwohlorientierte Arbeit in Thüringen“, die „öffentlich geförderte Beschäftigung“ (öGB) in Nordrhein-Westfalen, der „Passiv-Aktiv-Transfer“ in Baden-Württemberg und das Programm „Perspektive Arbeit - LAZLO“ in Bremen. Bei keiner der im Untersuchungszeitraum durchgeführten Förderungen gibt es eine Schwelle der Förderberechtigung bei 24 Monaten. Lediglich die Neufassung des § 16e SGB II, die vom Jahr 2019 an gültig ist, sieht eine Arbeitslosigkeitsdauer von 24 Monaten als Abgrenzung der Förderberechtigung vor.

Im Folgenden wird – wie in **Abbildung 9.1** dargestellt – lediglich das Einsetzen der Förderfähigkeit nach 24 Monaten in der Normalförderung betrachtet. Eine entsprechende Analyse wäre prinzipiell auch für die Intensivförderung möglich. Allerdings reichen die Fallzahlen hierbei nicht aus, um statistisch signifikante Effekte erzielen zu können, da in dem gewählten Datenausschnitt der förderfähigen Personen nur 23 Personen als tatsächliche Teilnehmende in der Intensivförderung beobachtet werden.

9.1.2 Aufbereitung der Daten

Um die Wirkungsanalyse wie beschrieben durchführen zu können, wurde eine Stichprobe aus den Daten der BA gezogen. Diese besteht aus zwei Untersuchungsgruppen. Dabei enthält die erste Untersuchungsgruppe Personen, die prinzipiell berechtigt sind, die Normalförderung des LZA-Programms zu erhalten, unabhängig davon, ob sie tatsächlich am Programm teilnehmen. Das bedeutet, dass sie zum SGB-II-Leistungsbezug berechtigt sein müssen und im Juli 2015 oder später mindestens 24 Monate ununterbrochen arbeitslos sein müssen. Die Definition der Arbeitslosigkeit ergibt sich dabei aus den jeweils geltenden Förderrichtlinien des LZA-Programms. Darüber hinaus müssen die Personen zum Zeitpunkt der Arbeitslosigkeitsdauer von 24 Monaten ihr 35. Lebensjahr vollendet haben und sich im

Bereich teilnehmender Jobcenter befinden. Die zweite Untersuchungsgruppe enthält Personen, die zu einem früheren Zeitpunkt berechtigt gewesen wären, die Normalförderung des LZA-Programms in Anspruch zu nehmen. Allerdings konnten sie nicht teilnehmen, da es das Programm zu diesem Zeitpunkt noch nicht gab. Personen dieser Untersuchungsgruppe müssen genau die gleichen Anforderungen erfüllen wie Personen der ersten Untersuchungsgruppe. Allerdings unterscheidet sich der Zeitpunkt, an dem eine Arbeitslosigkeitsdauer von 24 Monaten erreicht sein muss. Für Personen der zweiten Untersuchungsgruppe muss dieser zwischen Juli 2010 und Dezember 2012 liegen.

Aus beiden Untersuchungsgruppen wurden Zufallsstichproben gezogen. Alle verfügbaren Informationen ab Januar 2005 werden in die Analyse einbezogen. Bevor die Integrierten Erwerbsbiografien der Personen der Stichprobe der Wirkungsanalyse zugrunde gelegt werden können, muss jedoch eine umfassende Aufbereitung erfolgen. Zunächst ist zu definieren, welche Ergebnisvariable untersucht werden soll. Aus den verschiedenen Möglichkeiten wird im Folgenden als erstes der Austritt aus der Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als Ergebnis gewählt. Zu untersuchen ist also, wie sich die Wahrscheinlichkeit, zu einem bestimmten Zeitpunkt die Arbeitslosigkeit zu beenden und eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu beginnen, über die Dauer der Arbeitslosigkeit entwickelt. Dabei handelt es sich um eine bedingte Wahrscheinlichkeit; die Bedingung ist hier, dass die Arbeitslosigkeit bis zu dem betrachteten Zeitpunkt bestanden hat. Wie in der Ergebnisanalyse wird ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis als eine Beschäftigung definiert, die gleichzeitig (mit 14 Tagen Toleranz) mit der Förderung begonnen hat.

Wie oben beschrieben, wird die Entwicklung der Austrittswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit getrennt für eine Kontroll- und eine Treatmentgruppe untersucht. Dabei werden nicht Personen einer der beiden Gruppen zugewiesen, sondern deren einzelne Zeiten der Arbeitslosigkeit. Das führt dazu, dass manche Arbeitslosigkeitszeiten einer Person der Kontrollgruppe zugeordnet werden, während andere Arbeitslosigkeitszeiten derselben Person der Treatmentgruppe zugeordnet werden. Die Einteilung in die beiden Gruppen geschieht dabei nach den folgenden Kriterien:

Zur Treatmentgruppe werden Arbeitslosigkeitszeiten zugeordnet, die am 1. Juli 2013 oder später begonnen haben. Unabhängig davon, ob die Arbeitslosigkeit tatsächlich 24 Monate oder länger andauert, liegt das Erreichen dieser Schwelle am oder nach dem 1. Juli 2015 und damit nach Beginn des LZA-Programms. Von Beginn der Arbeitslosigkeit an besteht also theoretisch die Möglichkeit, nach 24 Monaten in das LZA-Programm einzutreten. Diese Arbeitslosigkeitsepisoden werden bis zum 31. Dezember 2017 beobachtet und danach zensiert, sie können also bis zum Ende der Beobachtungsperiode maximal 4,5 Jahre andauern. Gezogen wird aus denjenigen SGB-II-Leistungsberechtigten, die nach dem 1. Juli 2015 mindestens 24 Monate ununterbrochen arbeitslos waren. Für die Treatmentgruppe wird die Wahrscheinlichkeit, aus der Arbeitslosigkeit heraus eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, danach differenziert, ob es sich um eine geförderte oder eine ungeforderte Beschäftigung handelt.

Für die Kontrollgruppe wird ein ähnliches, nur um fünf Jahre in die Vergangenheit verschobenes Zeitfenster gewählt. Das bedeutet, dass Zugänge in Arbeitslosigkeit ab dem 1. Juli 2008 betrachtet werden und die entsprechenden Arbeitslosigkeitsepisoden bis zum 31. Dezember 2012 nachverfolgt werden. Wurde innerhalb dieser Zeitspanne eine Arbeitslosigkeitsdauer von 24 Monaten erreicht, waren die Förderbedingungen für eine Teilnahme an der LZA Förderung zwar erfüllt, aber dennoch war eine Teilnahme nicht möglich, weil es das Programm zu diesem Zeitpunkt noch nicht gab. Die Kontrollgruppe wird aus einem entsprechenden Kreis von Personen gezogen, die ab dem 1. Juli 2010 zu einem Zeitpunkt zwei Jahre oder länger arbeitslos waren.

Schließlich muss die Definition der Arbeitslosigkeitsdauer abgegrenzt werden. Dies geschieht anhand der drei Förderrichtlinien des LZA Programms. Für jede Person der Stichprobe ist die Information vor-

handen, welche Version der Förderrichtlinie bei der Entscheidung, ob die betreffende Person zur Grundgesamtheit gehört oder nicht, angewendet wurde. Somit ist für jede Person bekannt, welche Förderrichtlinie die Zeiten vorgibt, die als Arbeitsloskeitszeiten zu zählen sind.

Allerdings lassen sich manche Bestimmungen der Förderrichtlinien nur teilweise oder gar nicht abbilden. So besagt die erste Förderrichtlinie, dass auch eine Beschäftigung von weniger als 15 Stunden pro Woche die Arbeitslosigkeit unterbricht. Da die Integrierten Erwerbsbiografien allerdings lediglich die Information enthalten, ob eine Beschäftigung in Vollzeit oder in Teilzeit ausgeübt wird, kann diese Bestimmung bei der folgenden Analyse nicht beachtet werden. Ebenso verhält es sich mit Zeiten der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger, des Mutterschutzes oder der Elternzeit, Zeiten genehmigter Ortsabwesenheiten oder Zeiten ohne Nachweis von bis zu sechs Wochen. Um zu verhindern, dass die untersuchten Arbeitsloskeitszeiten deshalb systematisch zu kurz sind, werden Lücken zwischen zwei Arbeitsloskeitszeiten von maximal drei Monaten nicht als Unterbrechung der Arbeitslosigkeit gewertet. Dies gilt allerdings nur für Lücken, die entweder durch vollständig fehlende Informationen verursacht werden, oder dadurch, dass Personen in diesen Zeiten als nichtarbeitslos, nichtarbeitssuchend oder nichtratsuchend gekennzeichnet sind, ohne dass bekannt ist, wodurch diese Kennzeichnung entstanden ist. Die meisten Maßnahmeteilnahmen, die laut Förderrichtlinien als unschädlich für die Arbeitsloskeitsdauer gelten, können in die folgende Analyse einbezogen werden. Die Teilnahme an einer geförderten beruflichen Weiterbildung, die vorzeitig abgebrochen wurde, verursacht nach allen drei Förderrichtlinien keine Unterbrechung der Arbeitslosigkeit. Allerdings ist die Anforderung des vorzeitigen Abbruchs der Maßnahme nicht ohne Weiteres umzusetzen, weshalb die Teilnahme an einer Förderung der beruflichen Weiterbildung unabhängig von ihrer Dauer die Arbeitsloskeitszeit nicht unterbricht.

Die Zeiten der nach den Förderrichtlinien unschädlichen Zustände werden mit allen Zeiten der Arbeitslosigkeit zusammengefasst. Die Dauern der auf diese Weise zusammengefassten Arbeitsloskeitszeiten entsprechen nun (soweit möglich) dem Kriterium der ununterbrochenen Arbeitslosigkeit nach den verschiedenen Förderrichtlinien.

9.1.3 Beschreibung der Stichprobe

Die Stichprobe, die der Analyse zugrunde liegt, umfasst nach der oben beschriebenen Einschränkung auf die jeweiligen Beobachtungsperioden für Treatment- und Kontrollgruppe 134.515 Personen, davon sind 69.036 männlich und 65.479 weiblich (siehe **Tabelle 9.1**). 29 % der Personen besitzen keine abgeschlossene Ausbildung, und 64 % haben eine berufliche Ausbildung absolviert. Der Anteil der Personen mit einer Hochschulausbildung ist mit 8 % sehr gering.

Tabelle 9.1: Merkmale der Stichprobe

	Personen		
Insgesamt	134.515		
Männer	69.036		
Frauen	65.479		
Nach Bildungsabschlüssen			
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	38375 (29%)		
Berufliche Ausbildung	85.673 (64%)		
Hochschulbildung	10.260 (8%)		
	Arbeitslosigkeitsepisoden		
	Treatmentgruppe	Kontrollgruppe	Insgesamt
Anzahl	82.354	155.520	237.874
Durchschnittliche Dauer in Tagen	526	610	
Mediandauer in Tagen	349	482	
Anteil der Episoden, der in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mündet	9%	7%	

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Zu diesen Personen werden 237.874 Arbeitslosigkeitsepisoden beobachtet. Davon entfallen 82.354 Episoden (das entspricht 35 %) auf die Treatmentgruppe und 155.520 Episoden (65 %) auf die Kontrollgruppe. 52 % (54 %) der Episoden in der Treatmentgruppe (Kontrollgruppe) sind Männern zuzuordnen, 48 % (46 %) Frauen. Im Durchschnitt dauern die Arbeitslosigkeitsepisoden der Treatmentgruppe 526 Tage. Arbeitslosigkeitsepisoden der Kontrollgruppe sind länger und betragen im Durchschnitt 610 Tage. Die Mediane der beiden Gruppen betragen 349 Tage in der Treatmentgruppe und 482 Tage in der Kontrollgruppe. In der Treatmentgruppe münden 9 % aller Arbeitslosigkeitsepisoden in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, in der Kontrollgruppe sind es 7 %.

In der Stichprobe befinden sich 331 Personen, die tatsächlich durch das LZA-Programm gefördert wurden, was 0,25 % der Stichprobe entspricht (**Tabelle 9.2**). 60 % dieser 331 Personen sind männlich, 40 % weiblich. In der Gruppe der tatsächlich geförderten Personen ist der Anteil derjenigen ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit 22 % deutlich geringer als in der gesamten Untersuchungsstichprobe. Im Gegenzug ist auch der Anteil der Personen mit einer beruflichen Ausbildung (73 %) deutlich höher. Der Anteil der Personen mit Hochschulstudium ist mit 4 % sehr gering.

Tabelle 9.2: Merkmale der Geförderten in der Stichprobe

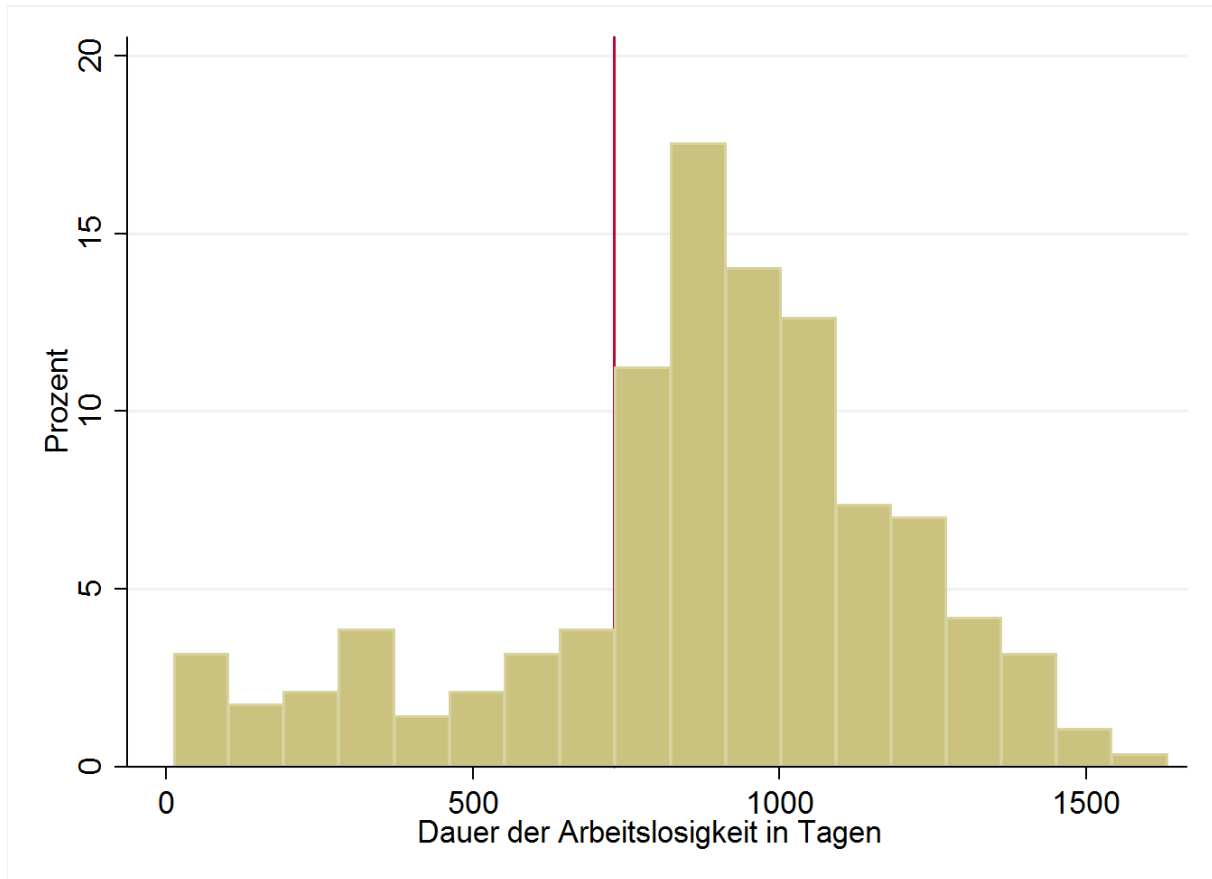
	Teilnehmende am ESF-LZA Programm
Personen	331
Männer	199 (60%)
Frauen	132 (40%)
Nach Bildungsabschlüssen	
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	74 (22%)
Berufliche Ausbildung	242 (73%)
Hochschulbildung	14 (4%)
Arbeitslosigkeitsepisoden	
Anzahl	849
Durchschnittliche Dauer in Tagen	496
Mediandauer in Tagen	395
Episoden, die in eine geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung münden	285 (35%)

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Zu den tatsächlich geförderten Personen können 849 Arbeitslosigkeitsepisoden beobachtet werden. 285 (35 %) dieser Episoden sind Förderfälle, d.h. sie wurden durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Rahmen des LZA-Programms beendet. Eine Betrachtung der Dauern der Arbeitslosigkeitsepisoden, die in eine geförderte Beschäftigung münden, zeigt, dass die Förderung relativ direkt nach Erreichen der Förderberechtigung beginnt (siehe **Abbildung 9.2**). Auf der x-Achse ist die Dauer der Arbeitslosigkeit in Tagen abgetragen, auf der y-Achse der prozentuale Anteil der Arbeitslosigkeitsdauern, die durch Aufnahme einer geförderten Beschäftigung enden. Die rote vertikale Linie markiert das Erreichen der Förderberechtigung bei 24 Monaten (730 Tagen). Kurz nach Erreichen dieser Schwelle steigt die Häufigkeit, die Arbeitslosigkeit zu beenden und in eine geförderte Beschäftigung überzugehen, sprunghaft an. Viele Übergänge in LZA-geförderte Beschäftigung finden also, wie im Schätzansatz unterstellt, zu Beginn der Förderberechtigung statt.

Abbildung 9.2 zeigt, dass es auch Teilnehmende gibt, die nach den oben dargestellten Definitionen das Kriterium für die Förderfähigkeit von 24 Monaten Arbeitslosigkeitsdauer nicht erfüllen. Insgesamt haben 16 % der in der Stichprobe enthaltenen Förderfälle eine Arbeitslosigkeitsdauer von weniger als 730 Tagen. Aufgrund der begrenzten Informationen in den IEB lässt sich die Dauer der Arbeitslosigkeit in der Definition der Förderrichtlinie nicht vollständig nachbilden. Wie sich in den folgenden Ergebnissen zeigt, ergeben sich darauf nur vergleichsweise geringe Effekte, die sich im Bereich normaler statistischer Unschärfe bewegen.

Abbildung 9.2: Verteilung der Arbeitslosigkeitsdauer der Geförderten



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

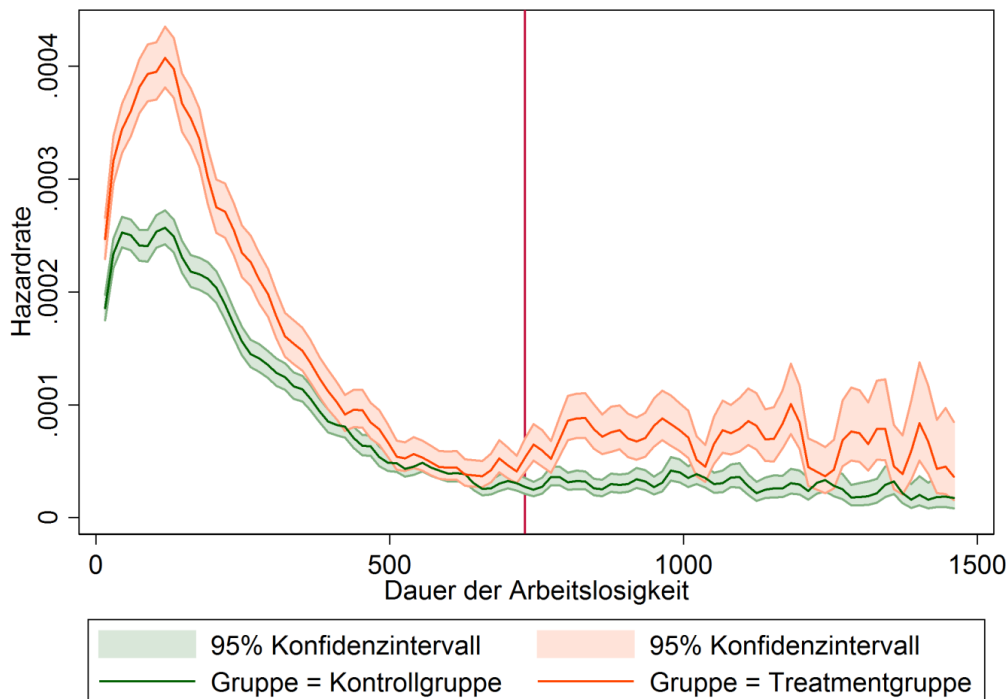
9.2 Ergebnisse der Wirkungsanalyse

Um den Effekt des LZA Programms auf die Beendigung der Arbeitslosigkeit zu analysieren, wird zunächst die sogenannte Hazardrate, also die Wahrscheinlichkeit des Abgangs aus Arbeitslosigkeit in einem kleinen Zeitintervall betrachtet. **Abbildung 9.3** zeigt die Hazardrate der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Gruppe der Förderberechtigten (beobachtet von 2013 bis 2017) und der Kontrollgruppe (beobachtet von 2008 bis 2012). Die Kurve der Hazardrate wird in der Darstellung durch die Anwendung eines Kernel-Schätzers geglättet und entspricht ungefähr dem Bild, das man erhält, wenn man die Hazardraten monatsweise aggregiert. Die Abbildung enthält zudem die Konfidenzintervalle um die geschätzten Hazardraten – also diejenigen Werte, die vom geschätzten Wert der Hazardrate statistisch nicht unterschieden sind, wenn man eine bestimmte Irrtumswahrscheinlichkeit (üblicherweise 5 %) annimmt. Andersherum ausgedrückt: Werte außerhalb des Konfidenzintervalls sind mit einer Wahrscheinlichkeit von mindestens 95 % nicht mit dem geschätzten Wert der Hazardrate identisch.

Insgesamt sind die Abgangsraten niedrig. Sie entsprechen in der Gruppe der Förderfähigen anfänglich 1 %, gehen aber im Verlauf deutlich auf 0,2 % zurück. Diese Größenordnung ist damit deutlich geringer, als sie von der BA ausgewiesen wird. Die durchschnittliche Abgangsrate in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung betrug nach Angaben der BA im Jahr 2017 3,13 % (BA 2018: 20). Der Unterschied ist erstens dadurch bedingt, dass hier eine andere Population betrachtet wird, nämlich diejenige, die mindestens eine Arbeitslosigkeitsepisode von zwei Jahren hatte. Darüber bestehen die Arbeitslosigkeitsepisoden im Sinne unseres Konzepts meist aus mehreren Episoden mit im Sinne des LZA-Programms „unschädlichen“ Unterbrechungen.

In **Abbildung 9.3** ist der Beginn der Förderberechtigung in der Normalförderung durch eine senkrechte rote Linie gekennzeichnet. Aus der Abbildung geht hervor, dass sich Kontrollgruppe und Vergleichsgruppe im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit teilweise deutlich unterscheiden. Das ist auf die bessere Arbeitsmarktlage in der Periode 2013 bis 2017 gegenüber der Periode 2008 bis 2012 zurückzuführen. Nach ca. 500 Tagen haben sich allerdings die Abgangsrate einander angenähert, so dass davon auszugehen ist, dass die Abgangsrate nach 500 Tagen in den beiden Gruppen vergleichbar sind. In der späteren Periode sind die Aussichten, die Arbeitslosigkeit nach mehr als einem Jahr zu verlassen, nicht besser als in der früheren Periode. Mit anderen Worten: Nur Kurzzeit-Arbeitslose haben von der Verbesserung der Arbeitsmarktlage profitiert.

Abbildung 9.3: Hazardrate des Übergangs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Vergleichsgruppen 2013 bis 2017 und 2008 bis 2012



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

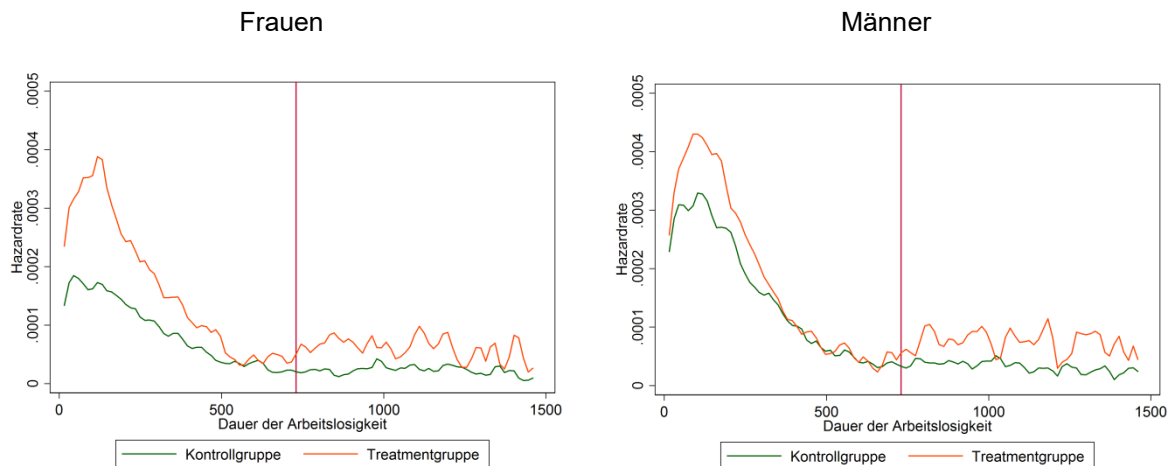
Die Kontrollgruppe zeigt bis zu einer Arbeitslosigkeitsdauer von ca. 700 Tagen einen deutlichen Abfall der Wahrscheinlichkeit, aus Arbeitslosigkeit abzugehen. Danach verharrt die Abgangswahrscheinlichkeit auf einem konstant niedrigen Niveau. Dies stellt die kontrafaktische Situation für die Gruppe der Förderberechtigten dar. In der Gruppe der Förderberechtigten steigt dagegen die Wahrscheinlichkeit, innerhalb eines Monats die Arbeitslosigkeit in Richtung eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses zu verlassen, nach ca. zwei Jahren wieder deutlich an. Sie liegt anschließend durchgängig oberhalb der Rate in der Kontrollgruppe. Die Konfidenzintervalle der beiden Kurven überlappen sich zu den meisten Zeitpunkten nach 730 Tagen der Arbeitslosigkeitsdauer nicht. Damit sind zu den meisten Zeitpunkten statistisch signifikante Unterschiede in den Hazardraten zu beobachten.

Sieht man die Entwicklung der Hazardrate in der Periode 2008 bis 2012 als gültiges Kontrafaktum für die hypothetische Entwicklung in der Periode 2013 bis 2017 ohne die Möglichkeit der Förderung durch das LZA-Programm an, so ergibt sich also eine signifikante Erhöhung der Abgangsrate infolge des LZA-Programms. Die entscheidende Annahme hierfür ist die oben diskutierte Annahme der gemeinsamen Trends. Die Grafik entspricht – wenn auch nicht im Intervall bis ca. 500 Tage, das aber hier auch nicht relevant ist – dem hypothetischen Verlauf in **Abbildung 9.1** für den Fall eines positiven Intent-to-Treat-

Effekts. Danach hat das LZA-Programm also zusätzliche Abgänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bewirkt.

Dieser Effekt stellt sich für verschiedene Teilgruppen unterschiedlich dar, wie sich **Abbildung 9.4** für die Unterscheidung zwischen Männern und Frauen entnehmen lässt. Zur besseren Übersichtlichkeit wird für diese Abbildungen auf die Darstellung von Konfidenzintervallen verzichtet.

Abbildung 9.4: Hazardrate des Übergangs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Männer und Frauen, 2013 bis 2017 und 2008 bis 2012



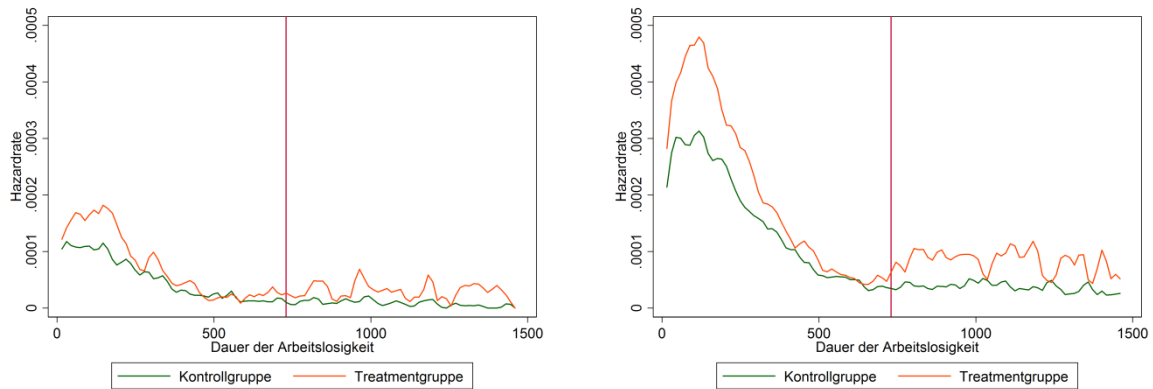
Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Sowohl bei Männern als auch bei Frauen findet sich der charakteristische Anstieg in der Hazardrate nach ca. 720 Tagen der Arbeitslosigkeitsdauer. Aus dem Vergleich der linken und der rechten Grafik ergibt sich, dass die Hazardrate der Frauen in der Treatmentgruppe fast durchgängig unterhalb der Hazardrate von Männern liegt. Dies entspricht der Tatsache, dass Frauen seltener am LZA-Programm teilnehmen. Die Unterschiede sind allerdings nicht groß und statistisch nicht signifikant. Anzeichen für positive Wirkungen des LZA-Programms auf die Chance zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sind nach diesen Ergebnissen also sowohl bei Männern als auch bei Frauen zu finden. Die Annahme gemeinsamer Trends scheint bei Männern eher erfüllt zu sein als bei Frauen, wenn man die Entwicklung der Hazardrate bis zur Dauer von 24 Monaten zum Maßstab nimmt.

Die Ergebnisse unterscheiden sich jedoch deutlich nach Bildungsgruppen. Hierbei wird die Stichprobe in Personen, die eine schulische oder duale Berufsausbildung oder ein Studium abgeschlossen haben, und Personen ohne einen beruflichen oder akademischen Abschluss geteilt (siehe **Abbildung 9.5**).

Abbildung 9.5: Hazardrate des Übergangs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Personen mit bzw. ohne beruflichen Abschluss, 2013 bis 2017 und 2008 bis 2012

ohne abgeschlossene Ausbildung/Studium mit abgeschlossener Ausbildung/Studium

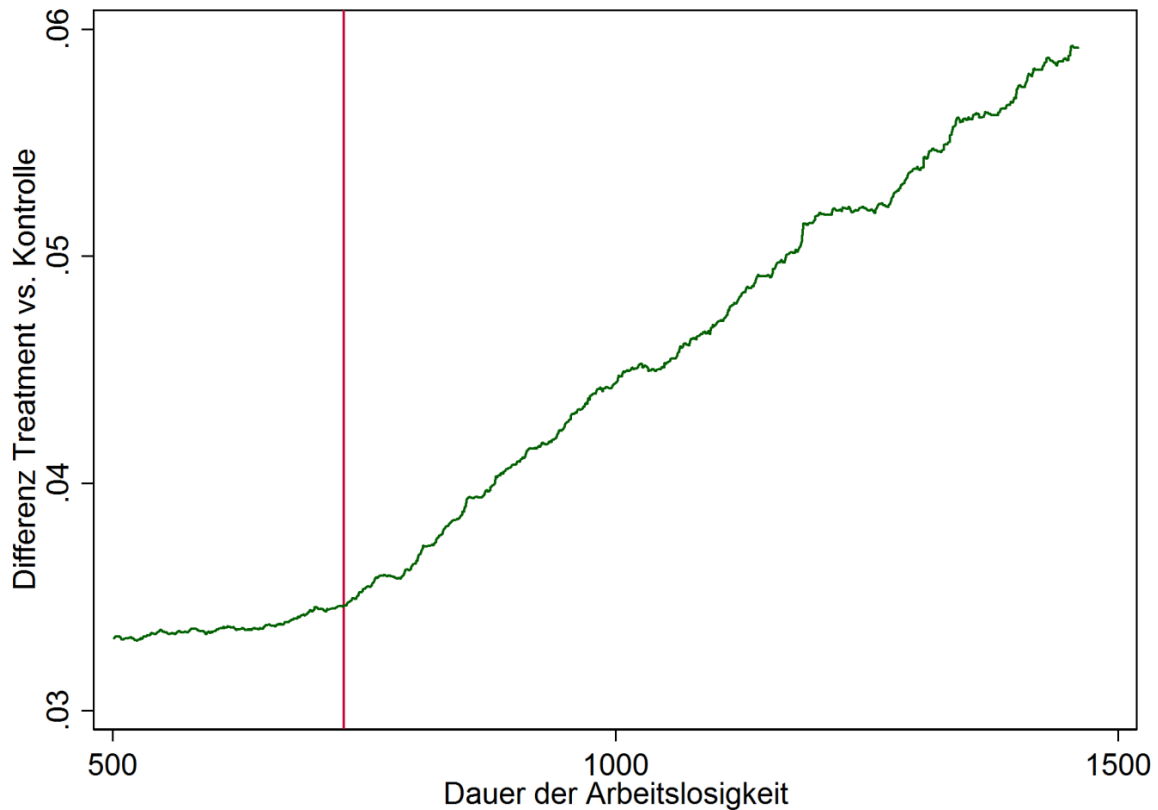


Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Abbildung 9.5 zeigt zunächst die zu erwartenden deutlichen Unterschiede in der Größenordnung der Hazardraten. Die Chancen, die Arbeitslosigkeit in Richtung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu verlassen, sind bei Personen ohne abgeschlossene Ausbildung deutlich schlechter als bei besser qualifizierten Arbeitslosen. Zudem zeigt sich ein deutlicher Anstieg nach der Grenze von 730 Tagen nur in der Gruppe mit einer beruflichen oder akademischen Ausbildung. Die Geringqualifizierten erhalten also durch das Programm keinen zusätzlichen Impuls. Dies kann zum einen daran liegen, dass Geringqualifizierte, wie die Analyse des Zugangs in das LZA-Programm zeigt, unter den Teilnehmenden deutlich unterrepräsentiert sind. Zum anderen könnte es sein, dass sich besonders bei den Geringqualifizierten Mitnahmeeffekte zeigen (s.u.).

Im Folgenden soll die Größenordnung des Effekts untersucht und eingeschätzt werden. Wenn man den Abstand zwischen den Raten in der Treatment- und der Kontrollgruppe betrachtet und das Kurvenintegral der Fläche zwischen den Kurven berechnet, kommt man zu den geschätzten durch das LZA-Programm entstandenen zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen (siehe **Abbildung 9.6** für die gesamte Stichprobe). Zum Zeitpunkt von 500 Tagen unterscheidet sich die Wahrscheinlichkeit, bis zu diesem Zeitpunkt aus der Arbeitslosigkeit in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis gewechselt zu haben, um 3,3 Prozentpunkte. Dieser Unterschied beginnt um die Schwelle von 720 Tagen anzusteigen und beträgt zum Beispiel nach zwei Jahren und sechs Monaten 3,7 Prozentpunkte. Interpretiert man den Anstieg der Differenz als Wirkung des LZA-Programms, bedeutet dies, dass die Chance innerhalb dieses Zeitraums um 0,4 Prozentpunkte angestiegen ist. Die doppelte Differenz über die Schwelle von 720 Tagen und zwischen den beiden Gruppen ergibt den Differenz-von-Differenz-schätzer der Möglichkeit, durch das LZA-Programm gefördert zu werden (siehe **Tabelle 9.3**).

Abbildung 9.6: Differenzenschätzer der Wirkung des LZA-Programms auf die Wahrscheinlichkeit, bis zum jeweiligen Zeitpunkt ein Beschäftigungsverhältnis aufgenommen zu haben



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten

Im weiteren Zeitverlauf münden weitere Arbeitslose in die Förderung durch das LZA-Programm ein. Entsprechend vergrößert sich der Schätzer. Nach vier Jahren seit Beginn der Arbeitslosigkeit liegt der Effekt bei 2,6 Prozentpunkten.

Tabelle 9.3: Ergebnisse des Differenz-von-Differenzen-Schätzers für die Wirkung des LZA-Programms

	kumulierte Abgangsrate	DvD-Effekt auf die kumulierte Abgangsrate
t = 500	0,0332	
t = 810	0,0372	0,004
t = 1.095	0,0469	0,014
t = 1.460	0,0592	0,026

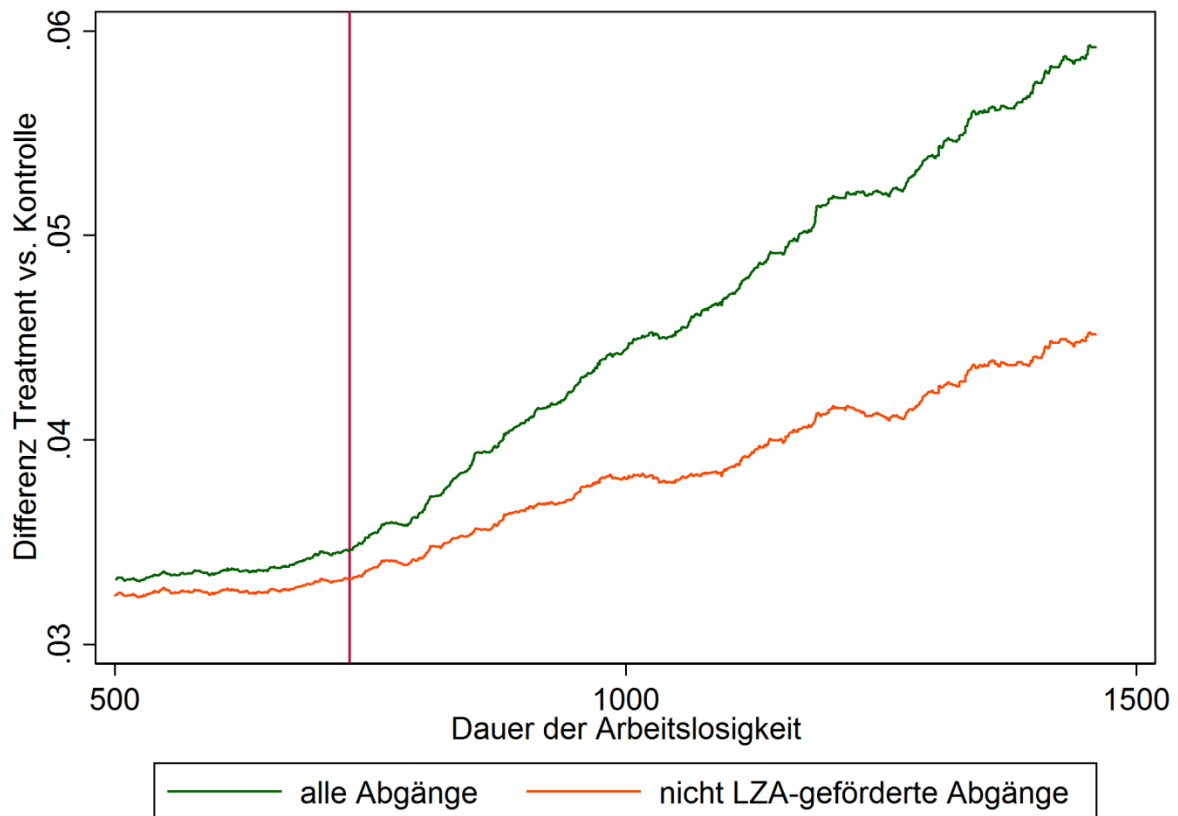
Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten

Die Größenordnung dieses Effekts ist direkt vom Umfang der Förderung abhängig und relativ zu diesem zu bewerten. Würden mehr Personen aus der Gruppe der Förderberechtigten die Förderung erhalten, wären die geschätzten Effekte höher.

An der Größenordnung der Effekte lässt sich aber auch ablesen, in welchem Ausmaß Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte vorkommen. Diese Effekte würden dazu führen, dass gleichzeitig zu einem Anstieg der Übergangswahrscheinlichkeit in geförderte Beschäftigung ein Rückgang des Übergangs in nicht geförderte Beschäftigung festzustellen ist. Entsprechend würde sich auch der Übergang in Beschäftigung insgesamt vermindern. Daher wird in **Abbildung 9.7** zusätzlich zum Effekt auf

die Gesamtbeschäftigung aus **Abbildung 9.6** der Effekt auf die Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit Ausnahme der durch das LZA-Programm geförderten Beschäftigung dargestellt. Würden Mitnahme, Substitution oder Verdrängung stattfinden, würde sich dies in einem fallenden Kurvenverlauf der nicht LZA-geförderten Abgänge bemerkbar machen.

Abbildung 9.7: Differenzschätzer der Wirkung des LZA-Programms



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten

Die Abbildung zeigt jedoch keinen fallenden, sondern sogar einen steigenden Kurvenverlauf. Die Verfügbarkeit des LZA-Programms scheint demnach ungeförderte Beschäftigung nicht zu verdrängen. Insofern ist die durch die Förderung geschaffene Beschäftigung offenbar zusätzlich.²⁶

Der steigende Kurvenverlauf für die ungeförderte Beschäftigung könnte darauf hindeuten, dass die Annahme der gemeinsamen Trends nicht erfüllt ist. Dies würde bedeuten, dass sich, anders als in der Kontrollgruppe, auch ohne das LZA-Programm in der Gruppe der Förderberechtigten nach 720 Tagen Arbeitslosigkeitsdauer ein Anstieg der Übergangswahrscheinlichkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ergibt. Wenn dies zutrifft, sind die Treatment-Effekte aus **Tabelle 9.3** überschätzt.

Hierbei wäre allerdings zu fragen, wodurch sich dieser Effekt ergeben könnte. Da Arbeitslose im Verlauf der Arbeitslosigkeit ihre Chancen nicht verbessern (der Zeiteffekt ist negativ), könnte es sich allenfalls um einen institutionell bedingten Anstieg der Übergangsrates handeln, beispielsweise weil zu diesem

²⁶ Dass die Kurve für alle Abgänge auch bereits zu Beginn der Betrachtung (500 Tage nach Eintritt in Arbeitslosigkeit) oberhalb der Kurve für die nicht durch das LZA-Programm geförderte Beschäftigung liegt, ist darauf zurückzuführen, dass einige tatsächlich Geförderte in den Daten geringere Arbeitslosigkeitsdauern als 730 Tage haben. Der vertikale Abstand ist jedoch so gering, dass keines der berichteten Ergebnisse nennenswert durch diese mögliche Fehlklassifikation beeinträchtigt sein kann.

Zeitpunkt eine andere Förderung einsetzt. Im Untersuchungszeitraum gab es jedoch keine Programme geförderter Beschäftigung, die nach zwei Jahren Arbeitslosigkeitsdauer einsetzten.

Eine alternative Erklärung des positiven Verlaufs des Abgangs in nicht geförderte Beschäftigung könnte darin bestehen, dass nicht für alle LZA-Förderungen in den Daten eine entsprechende Beschäftigungs-episode gefunden werden konnte. Wie oben beschrieben, war die Bedingung, dass in einem zeitlichen Radius von 14 Tagen zum LZA-Förderbeginn ein Beschäftigungsverhältnis aufgenommen wurde. Möglicherweise sind damit in der rot gezeichneten Kurve auch LZA-Förderfälle enthalten. Diese Möglichkeit soll künftig noch eingehender untersucht werden.

Der Anstieg der Abgangswahrscheinlichkeit in nicht durch das LZA-Programm geförderte Beschäftigung sollte jedoch nicht überbewertet werden, da der Unterschied zum Kontrollgruppenverlauf (gegeben die für **Abbildung 9.3** gewählten Glättungsparameter), wie in **Abbildung 9.3** dargestellt, nur für wenige Zeitpunkte statistisch signifikant ist. Auch der Stichprobenfehler könnte also den Anstieg erklären.

An dieser Stelle ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass diese Ergebnisse lediglich erste Befunde zu den Wirkungen darstellen, die im Weiteren noch validiert und abgesichert werden müssen. So sollen noch Ergebnisse einer weiteren Kontrollgruppe einbezogen werden (Personen im Bereich von Jobcentern, die nicht am Programm teilnahmen). Ferner lässt sich eine Kombination von mehreren Kontrollgruppen betrachten. Der unterschiedliche Verlauf der Integrationswahrscheinlichkeiten im Bereich der Kurzarbeitslosigkeit könnte ferner durch eine parametrische Korrektur berücksichtigt werden. Zudem sind noch sogenannte Placebo-Tests erforderlich, um die Validität der Ergebnisse besser einschätzen zu können.

9.3 Schlussfolgerungen aus der Wirkungsanalyse

Während sich die Ergebnisanalyse im Rahmen dieses Zwischenberichts im Schwerpunkt mit der Stabilität und Nachhaltigkeit der durch das LZA-Programm geschaffenen Beschäftigung beschäftigt, thematisiert die Wirkungsanalyse die Frage der Wirkung des Programms auf die Aufnahme einer geförderten Beschäftigung. Diese Frage ist dem Förderverlauf vorgelagert. Dass die Wirkungsanalyse derzeit noch keine Ergebnisse zur Nachhaltigkeit der geförderten Beschäftigung vorlegen kann, liegt daran, dass das Ende der Förderung bisher vielfach in den Daten noch nicht beobachtet werden kann.

Die vorläufigen Ergebnisse zeigen, dass es keine Hinweise auf Mitnahme-, Verdrängungs- oder Substitutionseffekte infolge des LZA-Programms gibt. Demnach ist die im Rahmen des LZA-Programms geförderte Beschäftigung zusätzlich zur nicht oder durch andere Programme und Maßnahmen geförderten Beschäftigung, die die Förderberechtigten im Untersuchungszeitraum aufgenommen haben.

Dieses Ergebnis gilt für einen Zeitraum von 2,5 Jahren nach Einsetzen der Förderung. Insgesamt erhöhte sich die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosen, in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung überzugehen, in diesem Zeitraum um bis zu 2,6 Prozentpunkte. Es ist auch kein bloßer Vorzieheffekt in dem Sinne festzustellen, dass nach einiger Zeit die Zahl der Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Kontrollgruppe im Vergleich zu den Geförderten ansteigt, so dass sich der Effekt der Förderung vermindert.

Männer und Frauen konnten nach den Ergebnissen der Wirkungsanalyse durch das LZA-Programm ihre Chancen auf einen Wechsel von Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in ähnlichem Ausmaß erhöhen. Die Ergebnisse für Frauen erscheinen dabei aufgrund der möglichen Verletzung der zugrunde liegenden Annahme gemeinsamer Trends als weniger gesichert als die für Männer. An dieser Stelle ist allerdings darauf hinzuweisen, dass bei der Aufnahme einer Beschäftigung nicht nach Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung unterschieden wird und nicht betrachtet wird, ob dadurch der SGB-II-Leistungsbezug beendet wird. Diese Differenzierungen werden Gegenstand künftiger Analysen

sein. Bemerkenswert ist, dass die geschätzten Wirkungen für Geringqualifizierte deutlich kleiner sind als für Personen mit abgeschlossener Berufs- oder Hochschulausbildung.

10. Soziale Teilhabe

Für die Nachhaltigkeit des Beschäftigungsverhältnisses spielt die soziale Situation der Teilnehmenden am LZA-Programm eine zentrale Rolle. Entsprechend soll das beschäftigungsbegleitende Coaching nach der Förderrichtlinie nicht nur arbeitsbezogene, sondern auch persönliche, soziale und interkulturelle Kompetenzen stärken. Damit müssen neben der Nachhaltigkeit der Beschäftigung weitere Ergebnisdimensionen berücksichtigt werden, um umfassend Aufschluss über die Zielerreichung des Bundesprogramms zu erhalten.

Eine wesentliche Zieldimension in diesem Kontext ist die soziale Teilhabe, die sich wiederum in verschiedene Dimensionen aufgliedern lässt. Diesem Begriff – und dem Gegenbegriff der sozialen Ausgrenzung – liegt das Verständnis zugrunde, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Aspekte der Gestaltung von Lebensweisen das Gelingen oder Scheitern von Teilhabe kennzeichnen kann. Teilhabe bzw. Ausgrenzung sind in biographische Verlaufsformen eingebettet und unterliegen damit einer zeitlichen Dynamik. Die Beschreibung von Teilhabe und Ausgrenzung setzt handlungsorientierte Begriffe voraus, die das Verhalten von Institutionen, aber auch subjektive Wahrnehmungen und Formen des Erlebens aufseiten der Betroffenen berücksichtigen müssen (vgl. Bartelheimer 2004; Bartelheimer 2007; Kronauer 2002; IAQ/ZEW/Zoom/SOKO 2017, S. 97ff.).

Um die Vielfalt der für Teilhabe relevanten Aspekte zu erfassen, wurde in der CATI-Befragung der Teilnehmenden eine Reihe von Indikatoren erhoben, die an allgemein akzeptierte Definitionen anknüpfen und sich auf Erhebungskonzepte, die in anderen Datensätzen bereits umgesetzt wurden, stützen. Letzteres ermöglicht auch einen direkten Vergleich der Ergebnisse für die Teilnehmenden am LZA-Programm mit anderweitig verfügbaren Ergebnissen, insbesondere solchen, die auf dem PASS (Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung des IAB) basieren. Generell können die betrachteten Indikatoren in mehrere Gruppen eingeteilt werden. Die eine Gruppe umfasst Selbsteinschätzungen über die Zugehörigkeit zum gesellschaftlichen Leben und zur wahrgenommenen Position in der Gesellschaft. Diese Dimension kann als subjektive Repräsentanz von Teilhabe bezeichnet werden. Eine zweite Gruppe von Indikatoren stellen subjektive Einschätzungen zu wichtigen Ressourcen wie Gesundheit und Wohnung sowie zur Zufriedenheit mit dem Leben insgesamt dar. Diese Ressourcen bilden wesentliche materielle Grundlagen und Elemente von Teilhabe ab. Die dritte Gruppe von Indikatoren stellt auf die Größe und Beschaffenheit des sozialen Netzwerks der Teilnehmenden ab. Diese letzte Gruppe knüpft an Messkonzepte für das Sozialkapital an (Putnam 1993). Dabei hat sich die Unterscheidung von „bonding capital“ in Form von persönlichen Beziehungen und vorhandenen Unterstützungsnetzwerken vor allem innerhalb der eigenen sozialen Gruppe und „bridging capital“, das die Verbindung zu anderen sozialen Gruppen ermöglicht, herausgebildet. Beide Aspekte werden in der CATI-Befragung berücksichtigt.

Im Folgenden werden die Indikatoren deskriptiv ausgewertet und relevanten Vergleichsgruppen aus anderen Befragungen gegenübergestellt sowie in Hinblick auf soziodemografische und programmspezifische Eigenschaften zwischen den Teilnehmenden verglichen. Studien für Deutschland zeigen, dass die Teilnehmenden in Arbeitsgelegenheit im SGB II (Wulfgramm 2011) sowie den früheren ABM (Crost 2014) im Vergleich zu Arbeitslosen eine signifikant erhöhte Lebenszufriedenheit hatten, die allerdings geringer war als die der Beschäftigten. Ein wesentliches Ziel der Teilhabeanalysen im Rahmen der Evaluation ist darüber hinaus die Ermittlung des zeitlichen Verlaufs der sozialen Teilhabe. Für eine Veränderung der Teilhabe während der Teilnahme am LZA-Programm und darüber hinaus kann es mehrere Gründe geben. Zum einen ist zu erwarten, dass die soziale Integration mit Fortdauer der Beschäftigung zunimmt, weil sich die sozialen Netzwerke durch die Arbeit erweitern, weil die Teilnehmenden bei der Arbeit Wertschätzung erfahren und so eher das Gefühl haben, zur Gesellschaft zugehörig zu sein. Zum anderen gibt es aber auch Gründe für einen möglichen Rückgang der Teilhabe im Förderverlauf. Gemäß den Befunden der empirischen Psychologie treten psychosoziale Reaktionen (bspw. eine Veränderung des allgemeinen Glücksempfindens) auf neue Lebensumstände oft sehr schnell ein, aber kehren recht schnell wieder auf das Vorniveau zurück (Lucas et al. 2003, 2004). Diese Befunde sind

unter dem Begriff des „Honeymoon Effekts“ bekannt. Empirische Studien zu den Wirkungen einer Aufnahme von Beschäftigung kommen zu ähnlichen Ergebnissen (Andersen 2008; Juvonen-Posti et al. 2002; Galic et al. 2008). Unabhängig davon kann sich eine negative Veränderung auch deshalb ergeben, weil manche Indikatoren durch bestimmte Arten von Beschäftigung negativ beeinflusst werden. So könnte die gesundheitliche Situation infolge arbeitsbedingter Belastungen als schlechter wahrgenommen werden.

Neben dem zeitlichen Verlauf der Teilhabe aller Teilnehmenden soll auch untersucht werden, welche Aspekte des LZA-Programms und welche individuellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Verbesserung der Teilhabe zuträglich sind. Dazu muss die Entwicklung der unterschiedlichen Teilhabe-Indikatoren nach Umsetzungsaspekten und Rahmenbedingungen differenziert werden. Die Analysen basieren derzeit auf der ersten und zweiten Welle der CATI-Befragung, da die Befragungen der dritten und vierten Welle noch nicht abgeschlossen sind. Die erste Welle sollte möglichst zu Beginn der Einstiegsphase, also gleich im ersten Monat nach Programmeintritt, stattfinden. Hierbei konnten die Daten von insgesamt 5.091 Personen genutzt werden, für die zugleich Informationen in den IEB zur Verfügung stehen. Die zweite Befragung fand zu Beginn der Stabilisierungsphase statt. Für Teilnehmende in Normalförderung bedeutet das, dass sie nach ca. 6 Monaten im LZA-Programm ein zweites Mal befragt wurden, für Teilnehmende in Intensivförderung fand die zweite Befragung hingegen nach ca. 12 Monaten statt. Von den Personen, die in der ersten Welle befragt wurden, stehen Daten von 3.799 Personen zur Verfügung, die an der Folgebefragung teilgenommen haben.

Da die erste Befragung nach Beginn der Teilnahme am LZA-Programm stattfand, ist davon auszugehen, dass die Teilnahme bereits zu diesem Zeitpunkt die Wahrnehmung der sozialen Teilhabe durch die Betroffenen beeinflusst hat. Ein „Honeymoon-Effekt“ könnte daher als Rückgang der Teilhabe-Indikatoren sichtbar werden. Die hier dargestellten Ergebnisse sind jedoch als Momentaufnahme zu verstehen, die den Ausgangspunkt und eine kurzfristige Entwicklung darstellen. Ergebnisse zur langfristigen Entwicklung werden ein wichtiger Gegenstand des Abschlussberichts 2020 sein, in dem zusätzlich die dritte und vierte Welle ausgewertet werden können.

Im ersten Abschnitt dieses Kapitels werden die Teilnehmenden des LZA-Programms mit anderen Gruppen der Bevölkerung verglichen. Für diesen Vergleich wird die PASS-Erhebung herangezogen. In deren Rahmen werden sowohl Haushalte, die Transferleistungen beziehen, als auch Haushalte der Gesamtbevölkerung befragt. Dadurch bietet das PASS die Möglichkeit, die Teilnehmenden des LZA-Programms mit der gesamten Bevölkerung, mit Erwerbstätigen, die mehr als 16 Wochenstunden arbeiten, mit allen Arbeitslosen und mit SGB-II-Leistungsbeziehenden zu vergleichen. Dieser Vergleich ist möglich, da einige Fragen der CATI-Befragung direkt aus dem PASS übernommen wurden.²⁷ Zusätzlich wird die zeitliche Entwicklung der sozialen Teilhabe zwischen der ersten und zweiten Welle analysiert.

Im zweiten Abschnitt des vorliegenden Kapitels wird analysiert, wie sich der Grad der sozialen Teilhabe und ihre Veränderung zwischen unterschiedlichen Gruppen von Teilnehmenden unterscheidet. Dabei werden sowohl programmspezifische als auch persönliche Merkmale einschließlich der Arbeitsmarkterfahrung als Differenzierungsmerkmale verwendet. Abbrecher/innen der Förderung werden in diesen Analysen ausgeschlossen. Im dritten Teil werden deshalb die Indikatoren der sozialen Teilhabe für diejenigen Teilnehmenden, die im Verlauf des Programms abgebrochen haben, gesondert betrachtet. Damit sollen Einblicke in die Selektivität eines Abbruchs gewonnen werden. Teilnehmende, die vorzeitig

²⁷ Es ist jedoch zu beachten, dass drei der vorgestellten Fragen, nämlich ob die Teilnehmenden einen Ansprechpartner haben, um von ihm Rat einzuholen, um Probleme mit ihm zu besprechen oder der ihnen hilft, amtliche Anträge auszufüllen, nicht aus der ersten Welle des PASS, sondern aus der dritten Welle stammen. Hier müssen wir auf eine andere Definition der Erwerbstätigkeit zurückgreifen - nämlich einem Verdienst über 400€.

aus der Förderung durch das LZA-Programm ausscheiden, stellen eine Gruppe dar, die vermutlich andere Voraussetzungen aufweist als diejenigen, die weiter in der Förderung verbleiben. Umgekehrt bedeutet dies, dass auch die im Programm verbliebenen Teilnehmenden eine systematische Auswahl aller Personen sind, die eine durch das Programm geförderte Beschäftigung aufgenommen haben. Das muss berücksichtigt werden, wenn die Ergebnisse zwischen den Befragungswellen verglichen werden. Im vierten Abschnitt werden qualitative Befunde zur sozialen Teilhabe aus den Fallstudien dargestellt, die eine vertiefte Betrachtung der Gesichtspunkte erlauben, die in der repräsentativen Befragung untersucht wurden.

10.1 Vergleich der sozialen Integration der Teilnehmenden mit anderen Bevölkerungsgruppen

Um die Entwicklung der sozialen Teilhabe der Programmteilnehmenden beurteilen zu können, werden in diesem Abschnitt die Teilnehmenden des LZA-Programms mit Personen aus anderen Bevölkerungsgruppen verglichen. Datengrundlage für die Teilnehmenden ist die CATI-Befragung, während für die anderen Bevölkerungsgruppen das PASS als Datenbasis genutzt wird.

Damit die Ergebnisse des Vergleichs übersichtlich dargestellt werden können, werden sie in Grafiken zusammengefasst, die den Mittelwert der betrachteten Bevölkerungsgruppen und sein 95%-Konfidenzintervall darstellen.²⁸ In der Analyse wird zwischen dem Befragungszeitpunkt, zwischen Normal- und Intensivgeförderten sowie zwischen Männern und Frauen unterschieden.

Abbildung 10.1 ermöglicht einen Vergleich der selbst wahrgenommenen Zugehörigkeit zum gesellschaftlichen Leben der Teilnehmenden mit anderen Bevölkerungsgruppen, wobei die Zugehörigkeit auf einer Skala von 0 bis 10 dargestellt wird und 10 „voll und ganz dazugehörig“ bedeutet.²⁹ Für die gesamte Population der Teilnehmenden ergibt sich ein durchschnittlicher Wert von knapp über 8 in der ersten Welle. Damit fühlen sich die Teilnehmenden im Durchschnitt stärker zum gesellschaftlichen Leben zugehörig als die erwerbstätige und arbeitslose Bevölkerung sowie die Leistungsbeziehenden nach dem SGB II, welche mit einem Wert von knapp über 5 am wenigsten am gesellschaftlichen Leben teilhaben. Der absolute Unterschied zwischen teilnehmenden und erwerbstätigen Personen ist allerdings gering. Dieses Muster ist insofern auffällig, als es von den Ergebnissen aus Untersuchungen in vergleichbaren Programmen öffentlich geförderter Beschäftigung abweicht (Beschäftigungszuschuss nach §16e SGB II, öffentlich geförderte Beschäftigung NRW, Passiv-Aktiv-Transfer Baden-Württemberg). Diese kommen alle zu dem Befund, dass sich das Niveau der subjektiv berichteten sozialen Teilhabe der Geförderten oberhalb der Werte für Erwerbslose und auch Aufstockern bewegt, aber zumindest knapp unterhalb den Werten für alle Erwerbstätigen verbleibt (Bauer et al. 2016, Fuchs/Hamann 2017, ISG/IAW 2011). Insofern ist diese hohe Ausprägung der Teilhabe unter den Geförderten des LZA-Programms sowohl absolut als auch relativ bemerkenswert.

Die hohe Einschätzung der Zugehörigkeit zum gesellschaftlichen Leben durch die Teilnehmenden wird hauptsächlich durch Personen, die sich in der Normalförderung befinden, hervorgerufen. Normalgeförderte fühlen sich signifikant stärker zum gesellschaftlichen Leben zugehörig als erwerbstätige Personen, Intensivgeförderte hingegen nicht. Dies könnte sich durch die längere Dauer der Arbeitslosigkeit erklären, die Teilnehmende in der Intensivförderung aufweisen müssen, da sie womöglich aufgrund dieser langen Erfahrung der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt ein niedrigeres „Grundniveau“ der Teilhabe

²⁸ Falls nicht anders im Text gekennzeichnet, ist mit signifikanten Unterschieden ein signifikanter Unterschied auf einem Signifikanzniveau von 5% gemeint.

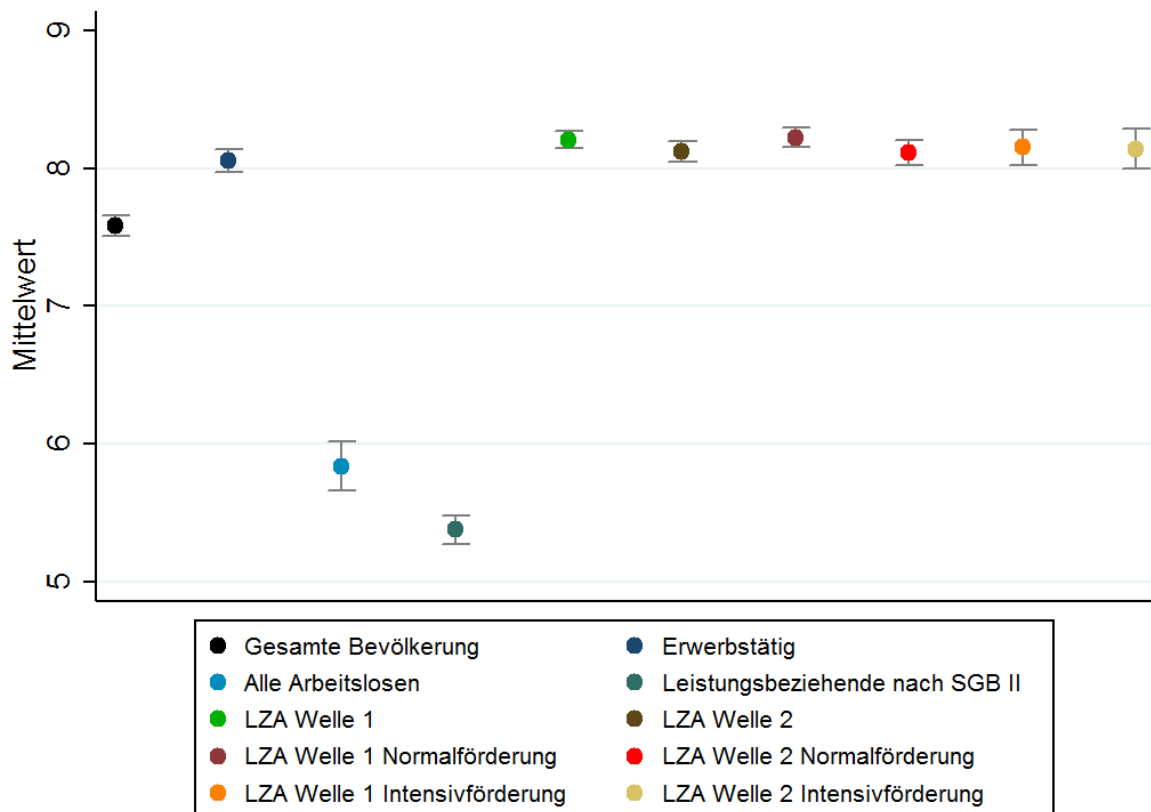
²⁹ Die Frageformulierung lautet: „Man kann das Gefühl haben, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und dazuzugehören oder sich eher ausgeschlossen fühlen. Wie ist das bei Ihnen? Inwieweit fühlen Sie sich eher dazugehörig oder eher ausgeschlossen?“

aufweisen. Umgekehrt findet sich bei Normalgeförderten möglicherweise eine stärkere Übereinstimmung mit Werten der Arbeitsgesellschaft, denen sie dank der Förderung nun wieder entsprechen können. In der getrennten Betrachtung von Männern und Frauen können die gleichen Muster beobachtet werden wie in der gesamten Population.³⁰

In der zweiten Befragungswelle nähert sich das Gefühl der Zugehörigkeit zum gesellschaftlichen Leben der Teilnehmenden dem der erwerbstätigen Population an. So vermindert sich unter allen Teilnehmenden das Gefühl, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben, im Vergleich zur ersten Welle signifikant. Absolut stellt der Rückgang aber nur eine kleine Änderung dar. Der Rückgang des Gefühls der Zugehörigkeit könnte als „Honeymoon-Effekte“ interpretiert werden, wonach sich die Teilnehmenden nach einer anfänglich positiven Wahrnehmung ihrer Erwerbstätigkeit an den Erwerbsalltag gewöhnt haben. Möglicherweise nehmen sie dadurch ihre Erwerbstätigkeit auch weniger als Schlüssel zur gesellschaftlichen Zugehörigkeit wahr.

³⁰ Da die getrennte Betrachtung keine zusätzlichen Erkenntnisse liefert, finden sich die entsprechenden Abbildungen im Anhang zu Kapitel 10.

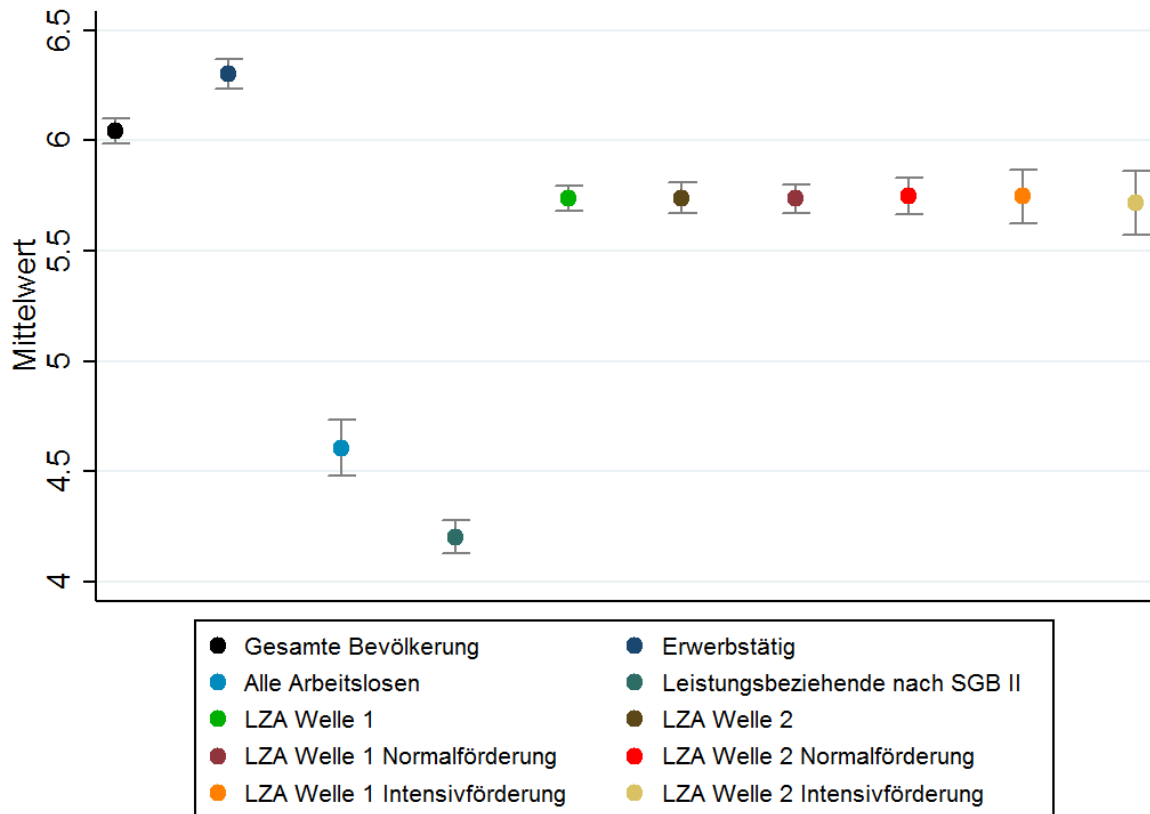
Abbildung 10.1: Zugehörigkeit zum gesellschaftlichen Leben



Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1 und Welle 2), PASS. Anzahl der Beobachtungen: zwischen 727 (LZA Welle 2 Intensivförderung) und 18.764 (Gesamte Bevölkerung).

Wie die Teilnehmenden ihre Stellung in der Gesellschaft auf einer aufsteigenden Skala von 0 bis 10 einschätzen, gibt weitere Einblicke in deren subjektive Wahrnehmung sozialer Teilhabe (**Abbildung 10.2**). Die Frage zielt dabei auf die Einordnung der eigenen Position zwischen Bevölkerungsgruppen, die „eher oben stehen“, und solchen, „die eher unten stehen“. Die erwerbstätige Bevölkerung siedelt sich auf dieser Skala am höchsten an (6,25). Leistungsbezieher/innen nach dem SGB II beurteilen ihre soziale Stellung hingegen am niedrigsten (4,25). Die Teilnehmenden am LZA-Programm befinden sich mit einem durchschnittlichen Wert von 5,7 zwar unterhalb der erwerbstätigen Bevölkerung, aber signifikant über den Arbeitslosen sowie den Leistungsbezieher/innen nach dem SGB II. Die zeitliche Entwicklung dieses Indikators unterscheidet sich von der zuvor dargestellten Wahrnehmung der gesellschaftlichen Zugehörigkeit. Weder kann bei der Wahrnehmung der gesellschaftlichen Stellung ein besonders hoher Wert in der ersten Welle, noch ein Gewöhnungseffekt in der zweiten Welle gefunden werden. Die Einordnung bleibt konstant in einer Mittelposition.

Abbildung 10.2: Gesellschaftliche Stellung



Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1 und Welle 2), PASS. Anzahl der Beobachtungen: zwischen 722 (LZA Welle 2 Intensivförderung) und 18.628 (Gesamte Bevölkerung).

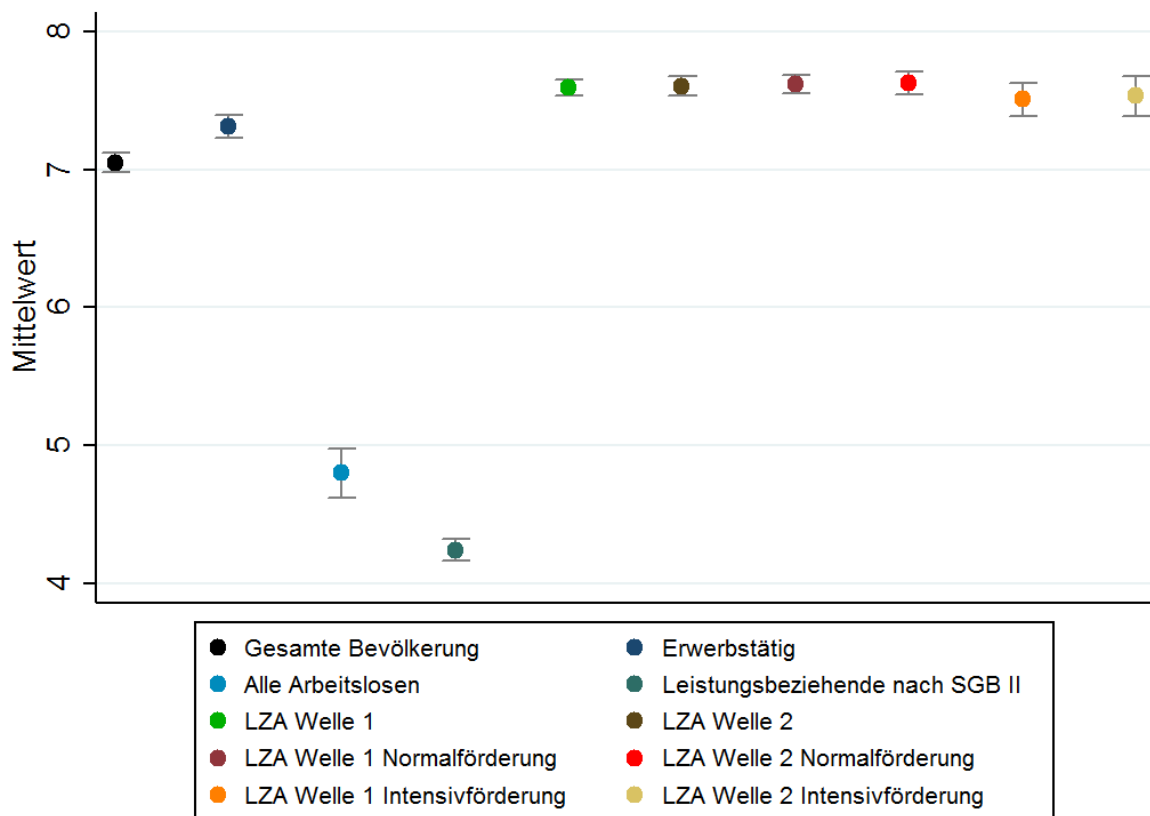
Als nächstes werden subjektive Zufriedenheitsmaße der Teilnehmenden betrachtet. Die Fragen hierzu basieren auf einer Skala von 0 bis 10, wobei 0 "ganz und gar unzufrieden" und 10 "ganz und gar zufrieden" bedeutet³¹.

Hinsichtlich ihrer allgemeinen Lebenszufriedenheit weisen die Teilnehmenden im Durchschnitt eine signifikant höhere Zufriedenheit als die Erwerbstätigen und damit auch die höchste Lebenszufriedenheit von allen betrachteten Gruppen auf (**Abbildung 10.3**). Dies gilt für Frauen und Männer gleichermaßen.³² Dieses Ergebnis ist ähnlich wie bei der anfangs dargestellten sozialen Zugehörigkeit. Anders als dort fällt die Bewertung aber in der zweiten Befragungswelle nicht schlechter aus, sondern bleibt auf demselben hohen Niveau. Dieses Ergebnis ist umso bemerkenswerter, als dieser Indikator an einer eher diffusen Grundstimmung anknüpft, von der man glauben könnte, dass sie ganz besonders von einer Eintrübung infolge von Gewöhnungseffekten (im Sinne des Honeymoon-Effekts) betroffen sein könnte. Möglicherweise zeigt sich dies aber zum Zeitpunkt der zweiten Welle noch nicht. Daher wird die Entwicklung dieses Indikators im weiteren Zeitverlauf besonders interessant sein.

Abbildung 10.3: Zufriedenheit mit dem Leben insgesamt

³¹ Die Frageformulierung lautet: „Wie zufrieden sind Sie heute mit den folgenden Bereichen Ihres Lebens? [...] a) mit Ihrer Gesundheit b) mit ihrer Wohnung c) Alles in allem, mit ihrem Leben insgesamt.“

³² Die entsprechende Abbildung findet sich im Anhang zu Kapitel 10.

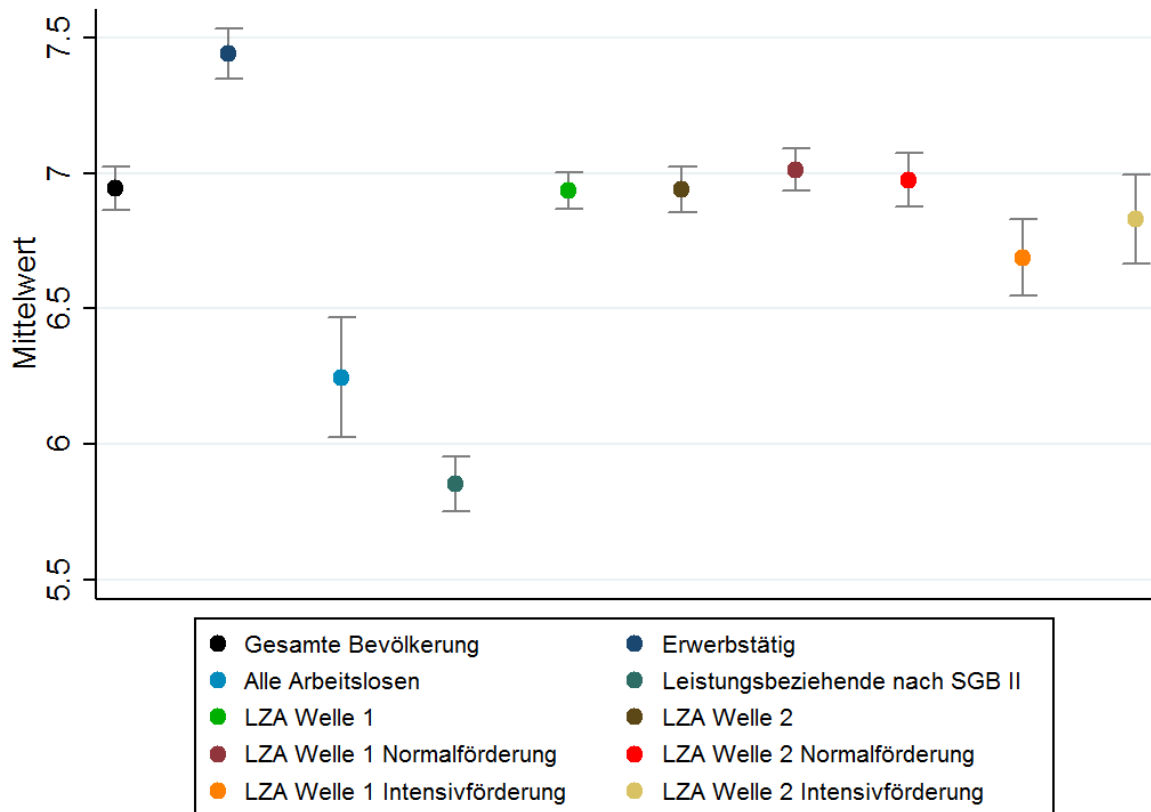


Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1 und Welle 2), PASS. Anzahl der Beobachtungen: zwischen 735 (LZA Welle 2 Intensivförderung) und 18.895 (Gesamte Bevölkerung).

Eine wichtige Ressource, die die materielle Versorgung oder Deprivation der Haushalte beeinflusst, ist die Wohnsituation. Die Wohnung ist aber auch als Voraussetzung für andere Aspekte sozialer Teilhabe wichtig, insbesondere weil die räumliche Lage als Merkmal der Wohnung eine unmittelbare Auswirkung auf Nachbarschafts- und sonstige räumliche Netzwerkbeziehungen hat (siehe z.B. Sthamer et al. 2013: 13). Unabhängig von der Förderintensität sind die Teilnehmenden des LZA-Programms sowohl in der ersten als auch in der zweiten Welle signifikant unzufriedener mit ihrer Wohnsituation als Erwerbstätige, jedoch signifikant zufriedener als Arbeitslose sowie SGB-II-Leistungsbeziehende. Verglichen mit der ersten Befragungswelle steigt die Zufriedenheit mit der Wohnung bei einem Signifikanzniveau von 10 % an. Dieses Ergebnis lässt sich möglicherweise durch eine allmähliche Verbesserung der Wohnsituation infolge eines regelmäßigen Erwerbseinkommens erklären, beispielsweise wenn dadurch ein Umzug oder Möbelkäufe möglich werden.

Auch hinsichtlich der Zufriedenheit mit der Gesundheit befinden sich die Teilnehmenden im Mittelfeld der Vergleichsgruppen (**Abbildung 10.4**). Sie sind, unabhängig vom Befragungszeitpunkt, im Durchschnitt signifikant weniger mit ihrer Gesundheit zufrieden als Erwerbstätige, aber signifikant zufriedener als Arbeitslose und Leistungsbeziehende nach dem SGB II (die Skala reicht von 0 bis 10 und steigt mit zunehmender Zufriedenheit). Dieses Muster unterscheidet sich nicht grundsätzlich zwischen Personen, die sich in Intensiv- und Normalförderung befinden. Trotzdem bestehen einige Unterschiede. Personen in Normalförderung sind zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle signifikant zufriedener mit ihrer Gesundheit als Personen in Intensivförderung. Dies könnte durch die Selektion von Personen mit schlechterer Gesundheit in die Intensivförderung erklärt werden. Insgesamt deuten die Ergebnisse der zweiten Welle weder auf eine Steigerung der Zufriedenheit mit der Gesundheit durch die Aufnahme einer Arbeit, noch auf ein Sinken der Zufriedenheit mit der Gesundheit durch physische und psychische Belastungen am Arbeitsplatz hin.

Abbildung 10.4: Zufriedenheit mit der Gesundheit



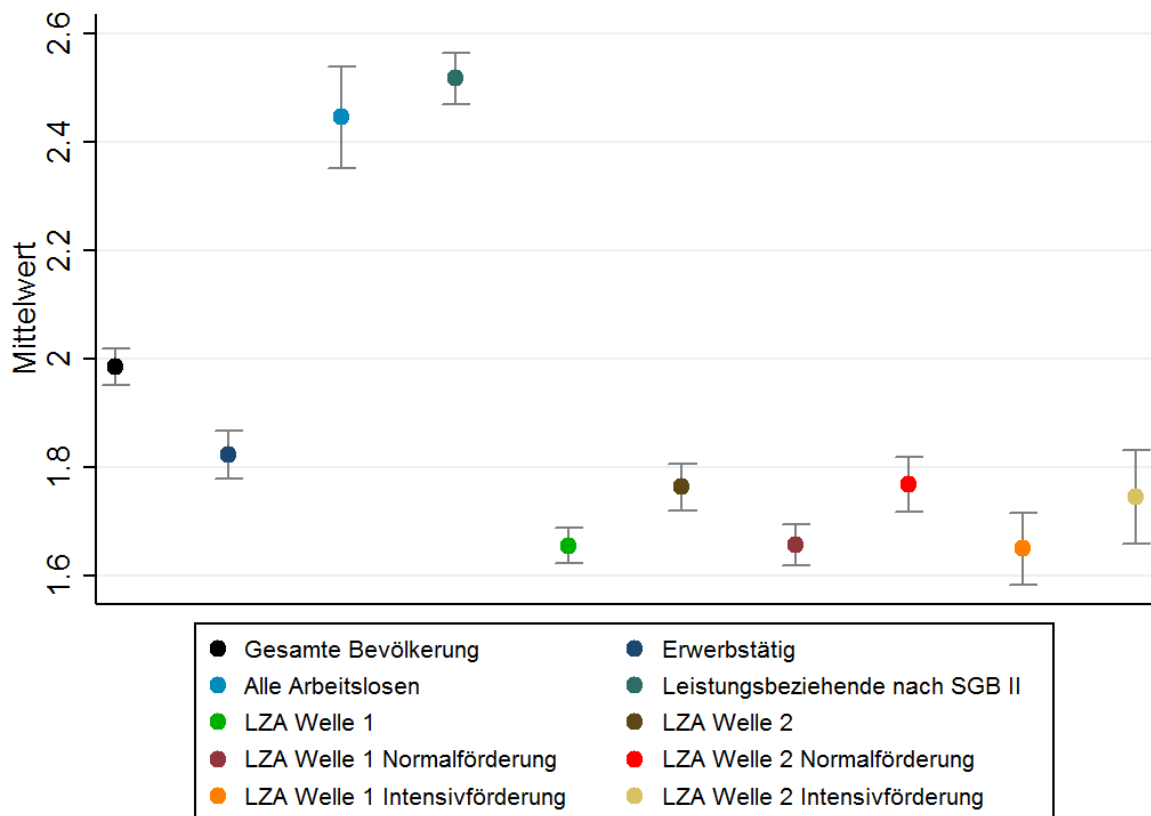
Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1), PASS. Anzahl der Beobachtungen: zwischen 737 (LZA Welle 2 Intensivförderung) und 18.899 (Gesamte Bevölkerung).

Neben dem subjektiven Zufriedenheitsmaß für die Gesundheit können auch weitere Maße zur gesundheitlichen Situation verglichen werden: die Intensität von seelischen Problemen und die Einschätzung des allgemeinen Gesundheitszustands. So wurde mit einer Skala von 1 bis 5 erfragt, in welchem Maß die Teilnehmenden in den vier Wochen vor der Befragung seelische Probleme hatten³³. Die Vergleiche der Ergebnisse zeigen, dass die Teilnehmenden in der ersten Welle der Befragung im Durchschnitt angeben, in den letzten vier Wochen vor der Befragung signifikant weniger starke seelische Probleme als Beschäftigte, Arbeitslose und ALG-II-Beziehende zu haben. Dieses Muster gilt sowohl für Normalgeförderte als auch für Intensivgeförderte und ist unabhängig vom Geschlecht. Jedoch nimmt die Intensität seelischer Probleme bei den Teilnehmenden zwischen der ersten und der zweiten Welle signifikant zu. Auch dieses Muster ist sowohl über das Geschlecht sowie über die Förderintensität ähnlich.³⁴ Dadurch nähert sich der psychische Gesundheitszustand der Teilnehmenden in der zweiten Welle an den der erwerbstätigen Bevölkerung an (siehe **Abbildung 10.5**).

Abbildung 10.5: Seelische Probleme

³³ Die Frageformulierung lautet: „Haben Ihnen in den letzten 4 Wochen seelische Probleme, zum Beispiel Angst, Niedergeschlagenheit oder Reizbarkeit, zu schaffen gemacht? Sagen Sie mir bitte, ob sie Ihnen „Überhaupt nicht“, „Wenig“, „Mäßig“, „Ziemlich“ oder „Sehr“ zu schaffen gemacht haben?“

³⁴ Für intensivgeförderte kann ein Unterschied auf einem Signifikanzniveau von 10% gefunden werden.

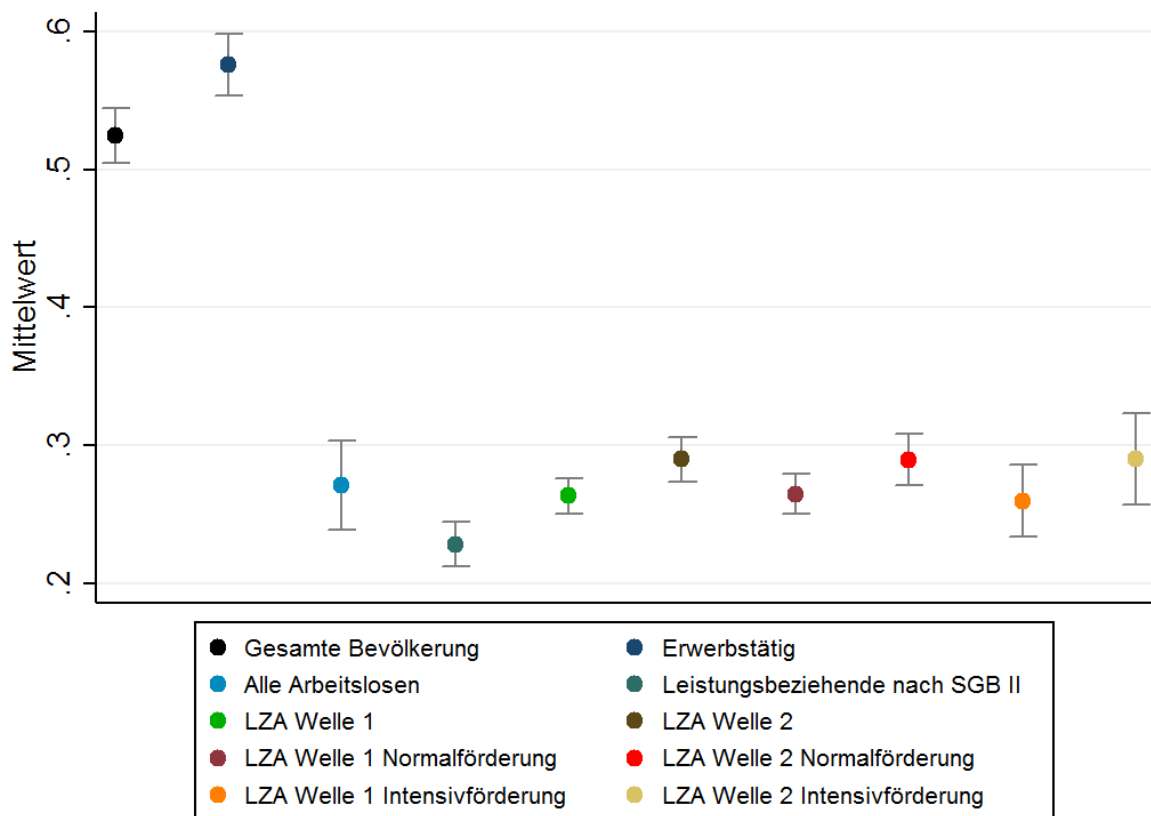


Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1 und Welle 2), PASS. Anzahl der Beobachtungen: zwischen 737 (LZA Welle 2 Intensivförderung) und 18.849 (Gesamte Bevölkerung).

Während der vier Wochen vor dem ersten Befragungszeitpunkt hatten Teilnehmende möglicherweise deshalb geringere psychische Probleme, weil sie eine Beschäftigung aufgenommen und damit neue Perspektiven gewonnen hatten. Die hohe Prävalenz von psychischen Problemen im SGB II ist bekannt (Oschmiansky et al. 2017). Die große Differenz zwischen den Geförderten und Erwerbslosen verweist daher auf die Bedeutsamkeit von Arbeitslosigkeit an sich als belastendem psychischen Faktor. Sobald diese wegfällt (hier durch die Aufnahme einer geförderten Beschäftigung), fallen auch erhebliche Belastungen qua Status weg. Zwar findet im Verlauf der Förderung ein leichter Anstieg der Belastungen statt, doch dieser ist immer noch gering und lässt sich womöglich eher im Sinne von „normalen“ Belastungen durch Arbeit interpretieren, da es zu einer Annäherung des Wertes an alle Erwerbstätigen kommt. Möglicherweise kann dieser Sachverhalt aber auch als Honeymoon-Effekt interpretiert werden, wenngleich es überraschend wäre, dass sich ein solcher Effekt gerade bei der seelischen Gesundheit und nicht bei allgemeinen Zufriedenheitsmaßen niederschlägt.

Die letzte Gruppe von Indikatoren zur sozialen Teilhabe beschreibt, in welchem Maß die Teilnehmenden in Vereinen und Organisationen tätig sind und inwieweit sie in ihren sozialen Netzwerken auf Rat und Hilfe durch andere Personen zurückgreifen können. Zuerst wird der Anteil der Befragten, die Mitglied in einer Organisation wie zum Beispiel einem Verein oder einer Gewerkschaft sind, betrachtet.

Abbildung 10.6: Mitgliedschaften in Organisationen



Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1 und Welle 2), PASS. Anzahl der Beobachtungen: zwischen 734 (LZA Welle 2 Intensivförderung) und 17.217 (gesamte Bevölkerung).

Abbildung 10.6 zeigt, dass zwischen 25 und 30 % der Teilnehmenden Mitglied in solchen Organisationen sind, während in der Gesamtbevölkerung und unter den Erwerbstätigen mehr als die Hälfte Mitgliedschaften aufweist. Damit sind die Teilnehmenden grundsätzlich ähnlich einzuordnen wie Arbeitslose. Nur die Gruppe der SGB-II-Leistungsbeziehenden weist noch einen geringeren Anteil an Mitgliedschaften in Organisationen auf und hat insofern weniger am gesellschaftlichen Leben teil; der Unterschied zu den Teilnehmenden ist dabei signifikant zum 10 %-Niveau. Zwischen den beiden Befragungswellen der CATI-Befragung ist ein geringfügiger Anstieg des Anteils der Personen mit Mitgliedschaften festzustellen, der jedoch nicht statistisch signifikant ist. Wenn überhaupt, so ist allenfalls ein langsamer Zuwachs der sozialen Teilhabe in dieser Dimension festzustellen.

Wie viel Unterstützung die Teilnehmenden aus ihrem Umfeld erhalten, stellt einen weiteren Indikator der sozialen Integration dar (ohne Darstellung). Hierzu wird erfragt, ob die Gesprächspartnerin eine Ansprechpartnerin für persönliche Probleme hat³⁵. Auch in dieser Hinsicht geben die Teilnehmenden des LZA-Programms ein ähnliches Bild ab wie Arbeitslose und SGB-II-Leistungsempfänger/innen. In der ersten Befragungswelle ist im Durchschnitt kein signifikanter Unterschied zwischen den Anteilswerten der Teilnehmenden, der Arbeitslosen sowie der SGB-II-Leistungsbeziehenden

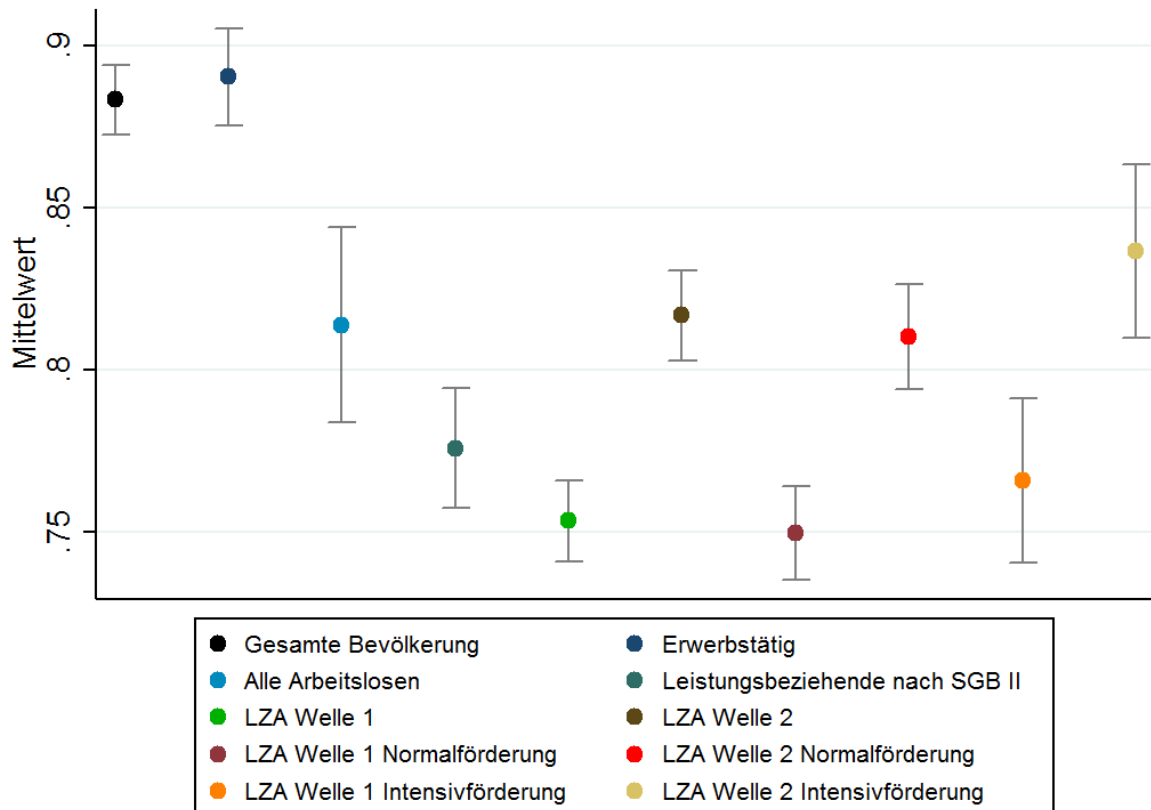
³⁵ Die Fragestellung lautet: „Ich möchte Ihnen jetzt einige Situationen nennen, in denen Menschen häufig andere Personen um Unterstützung bitten. Sagen Sie mir bitte, ob Sie jemanden kennen, der Sie in den beschriebenen Situationen unterstützen würde. Dies können sowohl Personen sein, die in Ihrem Haushalt leben, als auch Personen, die nicht in Ihrem Haushalt leben.“

den zu finden. Dagegen ist der Anteil der Teilnehmenden mit einem Ansprechpartner oder einer Ansprechpartnerin geringer als der Anteil unter Erwerbstätigen. Nur bei den Männern stellt sich die Situation der Teilnehmenden geringfügig besser dar, als bei Leistungsbeziehern nach dem SGB II. In der zweiten Befragungswelle steigen die Anteile unabhängig von Förderintensität und Geschlecht signifikant an. Es bleibt jedoch dabei, dass Teilnehmenden des LZA-Programms signifikant seltener Personen in ihrem Umfeld haben, mit denen sie Probleme besprechen können, als die erwerbstätige Bevölkerung. Inwieweit die Befragten die Möglichkeiten, ihre Probleme im Coaching zu besprechen, in die Beantwortung der Frage einbeziehen, kann nicht direkt beantwortet werden. Gerade bei der Frage nach persönlichen Problemen ist jedoch zu vermuten, dass die Befragten eher an ihr privates Netzwerk denken als an ihren Coach oder auch die für sie zuständige Vermittlungsfachkraft im Jobcenter.

Dass die Teilnehmenden hinsichtlich der sozialen Integration eher am unteren Ende der Vergleichspopulationen einzuordnen sind, sieht man auch an zwei weiteren Maßen, nämlich dem Anteil derjenigen, die eine Person in ihrer Umgebung haben, auf deren Rat sie sich verlassen können, und dem Anteil derer, die jemanden kennen, der oder die ihnen beim Ausfüllen von amtlichen Anträgen hilft. Bei diesen Fragen wird nicht danach unterschieden, um welche Personen es sich dabei handelt, es können also sowohl Personen aus dem privaten Netzwerk von Verwandten und Freunden sein, Ratgeber/innen aus der Zivilgesellschaft oder von Institutionen wie z.B. den Jobcentern.

Auffällig ist, dass die Teilnehmenden zum ersten Befragungszeitpunkt sogar signifikant seltener als alle Arbeitslosen und SGB-II-Leistungsbeziehenden angeben, einen Ratgeber oder eine Ratgeberin zu haben (nicht abgebildet). Offenbar sehen die Befragten auch bei dieser Frage keine hervorgehobene Funktion der Coaches. In der zweiten Befragungswelle steigt zwar der Anteil der Teilnehmenden, die eine Person kennen, von der sie Rat einholen können. Noch immer ist dieser Anteil aber ähnlich hoch wie bei Arbeitslosen und signifikant geringer als in der erwerbstätigen Bevölkerung.

Abbildung 10.7: Ansprechpartner für amtliche Anträge



Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1 und Welle 2), PASS. Anzahl der Beobachtungen: zwischen 735 (LZA Welle 2 Intensivförderung) und 13.288 (Gesamte Bevölkerung).

Als letztes wird der Anteil der Teilnehmenden analysiert, die beim Ausfüllen von amtlichen Anträgen auf die Unterstützung Dritter zurückgreifen können. Zum Zeitpunkt der Erstbefragung haben die Teilnehmenden unter allen Gruppen den geringsten Anteil von Personen, auf die das zutrifft (**Abbildung 10.7**). Dies gilt für Teilnehmende in Intensiv- und Normalförderung und zeigt sich bei Frauen noch stärker als bei Männern.³⁶ Zum Zeitpunkt der zweiten Befragungswelle hat sich dieser Anteil bei den Teilnehmenden etwas erhöht und befindet sich jetzt auf dem gleichen Niveau wie unter Arbeitslosen. Aber noch immer gilt, dass Erwerbstätige deutlich häufiger Hilfestellung beim Ausfüllen von Anträgen erhalten können. Der niedrige Anteil der Teilnehmenden, die auf solche Hilfen zurückgreifen können, ist überraschend, da sich sowohl in der Befragung der Coachs als auch in den Fallstudien zeigt, dass die Coachs im LZA-Programm bei derartigen Fragen helfen.

³⁶ Die Abbildung findet sich im Anhang zu Kapitel 10.

10.2 Determinanten der sozialen Teilhabe bei den Teilnehmenden

Bislang wurden die Geförderten im Hinblick auf ihre soziale Teilhabe mit anderen Bevölkerungsgruppen verglichen. In diesem Abschnitt geht es dagegen um den Binnenvergleich unterschiedlicher Gruppen von Teilnehmenden. Damit sollen Faktoren identifiziert werden, die zu einer höheren oder geringeren Teilhabe in den unterschiedlichen Dimensionen beitragen. Solche Faktoren können zum einen Eigenschaften der Umsetzung des Programms sein. Neben der Intensiv- oder Normalförderung könnte das Vorhandensein eines Coachs, die Vertragsform (befristet oder unbefristet) oder die Übereinstimmung der Beschäftigung mit der vorhandenen Berufserfahrung eine Rolle für die soziale Teilhabe spielen. So deutet die Literatur beispielsweise darauf hin, dass befristet Beschäftigte an ihrer Arbeitsstelle sozial eher weniger integriert sind als unbefristet Beschäftigte (Gundert et al. 2016). Zum anderen wird der Heterogenität der Teilnehmenden dadurch Rechnung getragen, dass der Einfluss von soziodemografischen Merkmalen auf die soziale Teilhabe berücksichtigt wird.

Zur Schätzung der Determinanten der Teilhabedimensionen werden lineare Regressionsmodelle verwendet. Eingeschlossen sind alle Beobachtungen von Personen, die zum Zeitpunkt der Befragung noch am LZA-Programm teilnahmen.³⁷ Die abhängige Variable ist jeweils eine der im letzten Abschnitt dargestellten Teilhabedimensionen. Die in **Tabelle 10.1** dargestellten Koeffizienten geben an, in welchem Maß sich der Indikator verändert, wenn die jeweilige unabhängige Variable um eine Einheit verändert wird. Einige Lesebeispiele: Bei Intensivförderung ist die auf der Skala von 0 bis 10 gemessene Zugehörigkeit zur Gesellschaft um 0,07 Punkte niedriger als bei Normalförderung. Dieser Unterschied von nicht einmal dem Zehntel eines Punktes ist gering und auch nicht statistisch signifikant von null verschieden (signifikante Ergebnisse sind durch Sternsymbole gekennzeichnet). Die Wahrscheinlichkeit, Mitglied in einer Organisation zu sein, ist bei Personen in Intensivförderung um 0,27 Prozentpunkte geringer als bei Teilnehmenden in Normalförderung – wiederum ein geringer Unterschied, der nicht statistisch signifikant ist. Das Vorhandensein eines Coachs erhöht die Wahrscheinlichkeit, eine Person zu haben, auf deren Rat man sich verlassen kann, dagegen um sechs Prozentpunkte, und dieser Unterschied ist auch statistisch signifikant von null verschieden. Bei der Interpretation ist darauf zu achten, dass die Koeffizienten keinesfalls in einem kausalen Sinn interpretiert werden dürfen. In vielen Fällen könnte es statt einer Kausalität von der unabhängigen Variable zum Teilhabeindikator auch den umgekehrten Einfluss geben. So könnten Personen mit geringer Teilhabe sich eher in der Intensivförderung als in der Normalförderung befinden.

³⁷ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Teilgesamtheit der Teilnehmenden in der Befragung durch die Entscheidung, die Förderung fortzusetzen, endogen selektiert ist. In Kapitel 7.2 wird die Frage der Selektion systematisch analysiert.

Tabelle 10.1: Einflussfaktoren auf das Niveau der sozialen Teilhabe (Welle 1)

	Zugehörigkeit Gesellschaft	Standing	Zufriedenheit: Leben	Zufriedenheit: Wohnung	Zufriedenheit: Gesundheit	Seelische Probleme	Allgemeine Gesundheit	Mitglied Organisation	Auf Rat verlassen	Besprechen von Problemen	Hilfe bei Anträgen
Intensivförderung	-0,0732	0,0660	-0,0791	-0,1366	-0,2117**	0,0116	0,0490	-0,0027	-0,0046	-0,0134	0,2035
Art Job gefunden (Basis: Anderer Weg)											
Durch BAK	-0,2029*	-0,0951	0,0862	0,0662	0,4252***	-0,1971***	-0,0570	-0,0080	-0,0225	-0,0325*	-0,0771***
Selbst gefunden	-0,2297*	-0,0900	-0,0180	0,0410	0,2022	-0,1087	-0,0189	-0,0040	-0,0044	-0,0167	-0,0686**
Früher dort beschäftigt	-0,0257	-0,0574	0,0843	0,0336	0,2038	-0,1817**	-0,0256	-0,0295	0,0239	-0,0128	-0,0289
Vergleich Tätigkeit mit Berufserfahrung (Welle 1, Basis: Nicht Passend)											
Exakt übereinstimmend	0,5770***	0,7016***	0,3597***	0,4661***	0,4760***	-0,1282***	-0,1693***	0,0076	0,0145	0,0028	0,0272*
Vergleichbar	0,2213***	0,2940***	0,1127	0,0451	0,1928**	-0,0725*	-0,0469	0,0241	0,0197	0,0109	0,0333**
Befristeter Vertrag	-0,1125*	-0,0720	-0,0850	-0,0433	-0,0277	0,0246	0,0186	0,0006	0,0148	0,0015	0,0161
Coach vorhanden	0,2104	-0,1190	-0,2537*	0,0212	-0,4031**	0,0472	0,1147	0,0180	0,0603**	0,0847***	0,0883***
Weiblich	0,2560***	0,2642***	0,0633	0,1123	-0,1996***	0,3058***	0,1678***	-0,0573***	0,0368***	0,0378***	-0,0171
Geburtsjahr	-0,0017	0,0014	0,0043	-0,0170***	0,0233***	0,0100***	-0,0038**	-0,0026***	0,0038***	0,0026***	0,0052***
Staatsangehörigkeit deutsch	0,4108***	-0,2894***	0,0525	0,4469***	-0,1186	0,1186***	-0,0002	0,0239	0,1910***	0,1234***	0,0986***
Schulabschluss (Basis: Kein Abschluss)											
Hauptschule	-0,0709	-0,3357***	-0,1549	0,0479	-0,1117	0,0006	0,0453	0,0351	0,0785***	0,0751***	0,0109
Realschule	-0,1555	-0,5664***	-0,2744**	0,0784	-0,0250	0,0240	-0,0304	0,0925***	0,0939***	0,0807***	-0,0296
Gymnasium	-0,5122***	-0,6302***	-0,3684***	-0,3357*	0,1344	0,1067	0,0083	0,1771***	0,1268***	0,0981***	-0,0367
Haushaltsgröße	0,0625**	0,0141	0,0915***	-0,1122***	0,1060***	-0,0231	-0,0216	0,0139**	-0,0121**	-0,0069	-0,0064
Partner	0,2020**	0,1046	0,4105***	0,5155***	-0,0574	-0,1192***	-0,0360	-0,0593***	0,0210	0,0443***	0,0401**
Konstante	11,2914	6,1540	-1,1677	40,6455***	-37,5897***	-20,3764***	6,9195*	5,1572***	-7,2535***	-4,2508***	-9,3443***
Anzahl der Beobachtungen	4.306	4.252	4.363	4.369	4.363	4.366	4.373	4.376	4.362	4.372	4.342
R ²	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03	0,06	0,05	0,03

Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1). Bis auf Seelische Probleme und Allgemeine Gesundheit beeinflussen alle Indikatoren die soziale Teilhabe positiv. Um so höher die Indikatoren Seelische Probleme und Allgemeine Gesundheit, umso schlechter die Gesundheit. Die Indikatoren Zugehörigkeit, Standing sowie die Zufriedenheitsmaße werden auf einer 10er-Skala erhoben, die Bewertungen zur seelischen oder allgemeinen Gesundheit auf einer 5er-Skala, die Indikatoren zu den sozialen Netzwerken werden als Werte 0 oder 1 erfasst. Eingeschlossen sind weitere Variablen (Zuordnung zu Profillagen durch die Jobcenter sowie der Zeitpunkt der Befragung), deren Koeffizienten hier nicht aufgeführt werden. ***, **, * bedeuten statistische Signifikanz auf dem 1 %-, 5 %- bzw. 10 %-Niveau.

Unter den Ergebnissen sticht besonders der starke Einfluss des Umstands, wie gut die Tätigkeit zur bisherigen Berufserfahrung passt, auf die soziale Teilhabe hervor. Personen, bei denen die Passung hoch ist, fühlen sich signifikant stärker zur Gesellschaft zugehörig, schreiben sich selbst eine höhere gesellschaftliche Stellung zu und sind zufriedener mit ihrem Leben, ihrer Wohnung und ihrer Gesundheit als Teilnehmende, die keine Übereinstimmung zwischen Tätigkeit und Berufserfahrung sehen. Die Größenordnung des Effekts liegt zwischen einem und zwei Drittel eines Punktes auf der 10-Punkte-Skala, wobei berücksichtigt werden muss, dass diese Skala von den wenigsten Befragten voll ausgenutzt wird. Auch im Hinblick auf die Bewertung der seelischen oder allgemeinen Gesundheit stehen diese Teilnehmenden günstiger dar. Diese Ergebnisse entsprechen den Ergebnissen zum Programmabbruch (siehe **Kapitel 10.4**), so dass der Schluss naheliegt, dass die geringe Zufriedenheit nicht selten zum Verlassen der durch das LZA-Programm geförderten Beschäftigung führt. Personen, bei denen die Übereinstimmung zwischen Tätigkeit und Berufserfahrung zwar vorhanden, aber nicht stark ausgeprägt ist, ordnen sich im Hinblick auf die genannten Indikatoren im Mittelfeld zwischen den beiden anderen Gruppen ein.

Die Teilnehmenden, die zum Befragungszeitpunkt von einem Coach betreut wurden, haben deutlich erhöhte soziale Netzwerkbeziehungen. Sie geben signifikant häufiger an, eine Person zu haben, auf deren Rat sie sich verlassen können, mit der sie Probleme besprechen können und die ihnen beim Ausfüllen amtlicher Anträge hilft. Hier liegt es nahe, dass es sich hierbei um die Coaches handelt, die jeweils diese Unterstützung leisten. Zugleich sind diese Personen eher weniger mit ihrem Leben und ihrer Gesundheit zufrieden. Dies könnte jedoch darauf zurückzuführen sein, dass weniger zufriedene Personen eher Unterstützung durch einen Coach erhalten.

Im Hinblick auf die anderen Merkmale, die durch die Umsetzung des LZA-Programms bestimmt sind, finden sich weniger augenfällige und systematische Einflüsse. So unterscheiden sich Teilnehmende in Normal- und Intensivförderung abgesehen von der Bewertung der eigenen Gesundheit kaum im Hinblick auf ihre soziale Teilhabe. Auch die Art, wie die Beschäftigung gefunden wurde, hat – von einzelnen signifikanten Koeffizienten abgesehen -- keinen eindeutigen und systematischen Einfluss auf die Teilhabe. Schließlich übt auch die Vertragsform eines befristeten oder unbefristeten Arbeitsvertrags im Gegensatz zur oben zitierten Literatur keinen signifikanten Einfluss auf die Teilhabe aus.

Dagegen finden sich bei den aufgeführten Koeffizienten der soziodemografischen Merkmale eine Reihe von Einflüssen, die plausibel und erwartbar sind. Personen, die einen Partner oder eine Partnerin haben, haben eine um fast einen halben Punkt höhere Lebenszufriedenheit, fühlen sich stärker zur Gesellschaft zugehörig und haben eher Personen, die sie im Bedarfsfall mit Rat und Hilfe unterstützen. Allerdings sind sie seltener Mitglied in Vereinen und Organisationen. Auch Personen in größeren Haushalten fühlen sich tendenziell stärker zugehörig und sind zufriedener als andere Personen – allerdings weniger zufrieden mit ihrer Wohnung. Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit fühlen sich stärker zugehörig als Ausländer und haben eher Personen, die ihnen helfen. Allerdings nehmen sie ihre gesellschaftliche Stellung eher ungünstiger wahr. Das wahrgenommene Standing von Teilnehmenden mit deutscher Staatsbürgerschaft ist niedriger als das der Teilnehmenden ohne deutsche Staatsbürgerschaft. Eine Erklärung für diese Beobachtung könnte in der unterschiedlichen Milieuzugehörigkeit der beiden Gruppen und in den daraus resultierenden unterschiedlichen Maßstäben und Vergleichsgruppen liegen. Langzeitarbeitslosigkeit würde dann bei deutschen Staatsangehörigen stärker als Stigma empfunden als bei Teilnehmenden ohne deutsche Staatsangehörigkeit.

Besonders auffällig sind die Ergebnisse für den Bildungsabschluss. Teilnehmende, die das Gymnasium abgeschlossen haben, fühlen sich mit mehr als einem halben Skaleneinheit deutlich weniger zur Gesellschaft zugehörig als Teilnehmende ohne Bildungsabschluss. Darüber hinaus sehen sie ihre gesellschaftliche Stellung als schwächer an und sind auch weniger zufrieden als Personen ohne formalen Abschluss. Vermutlich sind auch hier Referenzgruppeneffekte wirksam. In der „peer group“ der Personen mit höherem Bildungsabschluss sind vermutlich weniger Langzeitarbeitslose, so dass der eigene Status als besonders negativ wahrgenommen wird. Dafür haben Personen mit einem höheren Bildungsabschluss eher soziale Kontakte zu Personen, die Rat und Hilfestellungen geben können. Weibliche

Teilnehmende fühlen sich mehr der Gesellschaft zugehörig und sehen ihr Standing als höher an als Teilnehmer. Sie können auch eher auf Rat und Unterstützung anderer zählen, geben aber dafür eine schlechtere Gesundheit als Männer an. Letzteres trifft auch auf ältere Teilnehmende zu.

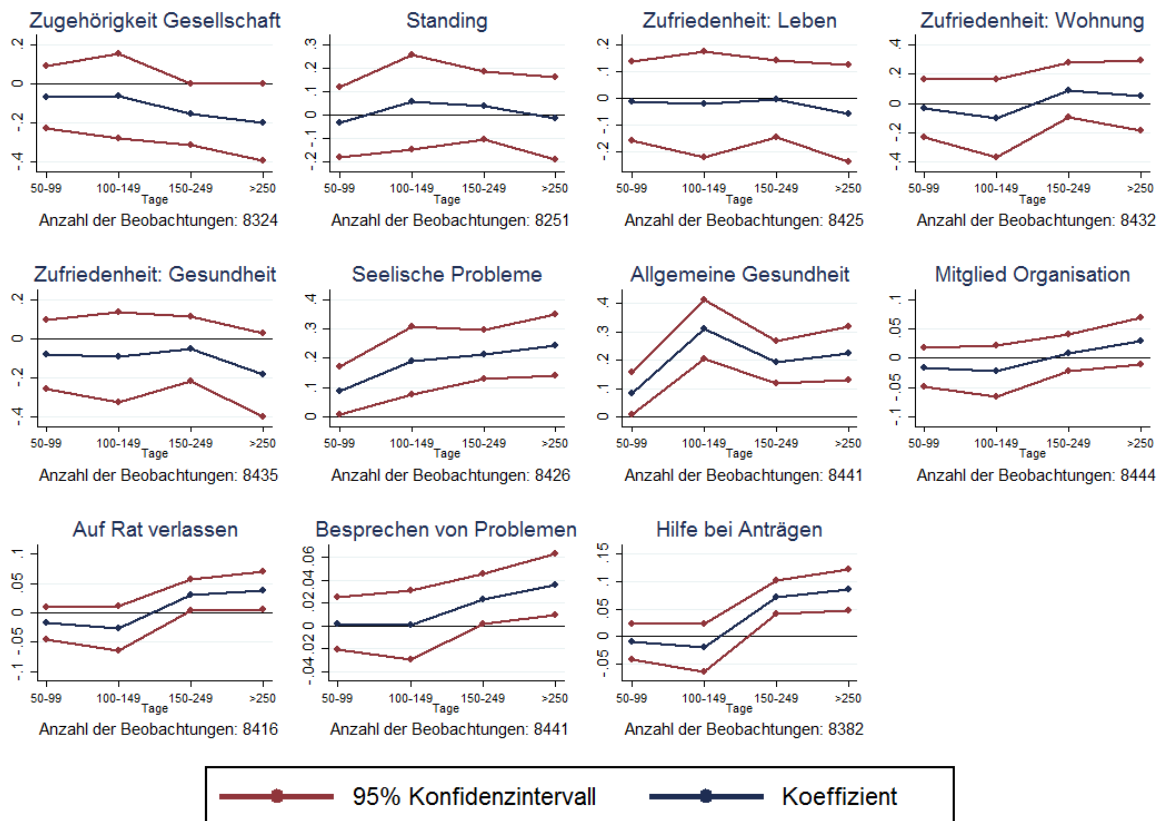
10.3 Dynamik der sozialen Teilhabe

Die zweite Befragungswelle eröffnet die Möglichkeit, nicht nur das Niveau der sozialen Teilhabe zu untersuchen, sondern auch ihre Veränderung. In **Abbildung 10.8** werden die Änderungen der im letzten Abschnitt dargestellten Indikatoren der sozialen Teilhabe in der zeitlichen Entwicklung für alle Teilnehmenden zusammen dargestellt. Um die zeitliche Variation im ersten sowie im zweiten Befragungszeitpunkt einzubeziehen, wird zunächst nicht auf die Befragungswelle, sondern auf den genauen Zeitpunkt der Befragung im individuellen Teilnahmeverlauf abgestellt (bis zu 50 Tagen nach Teilnahmebeginn, 50 bis unter 100 Tage usw.). Verwendet werden ausschließlich die ersten beiden Befragungswellen und nur Angaben von Personen, die zum Zeitpunkt der zweiten Befragung noch in der geförderten Beschäftigung waren.

Nach den in **Abbildung 10.8** enthaltenen Ergebnissen entwickelt sich das Gefühl, zur Gesellschaft dazugehören, im Förderverlauf tendenziell zurück. Von einem Zeitpunkt von ca. 150 Tagen nach Teilnahmebeginn ist der Rückgang relativ zur Phase der Förderbeginns statistisch signifikant. Signifikante Verschlechterungen im Teilnahmeverlauf sind auch bei der Intensität seelischer Probleme und bei der Einschätzung der allgemeinen Gesundheit festzustellen.

Verbesserungen im Förderverlauf sind dagegen bei den Netzwerken und Unterstützungen festzustellen (Vorhandensein von Ratgebern und Personen, mit denen Probleme besprochen werden können; Hilfe beim Ausfüllen von Anträgen). Diese Verbesserungen werden ab 150 Tagen der Programmteilnahme statistisch signifikant. Offenbar gelingt es den Teilnehmenden im Förderverlauf zunehmend, solche Unterstützungsstrukturen aufzubauen. Konstant über die Zeit sind die Zufriedenheitsmaße (allgemeine Lebenszufriedenheit, Zufriedenheit mit der Gesundheit und Zufriedenheit mit der Wohnung).

Abbildung 10.8: Änderung der Indikatoren über die Zeit



Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1 und Welle 2). Jede befragte Person ist mit maximal zwei Angaben vertreten; die vier Zeiträume ergeben sich aufgrund der zeitlichen Streckung der Befragung. Bis auf seelische Probleme und allgemeine Gesundheit beeinflussen alle Indikatoren die soziale Teilhabe positiv.

In dieser Darstellung werden nur durchschnittliche Änderungen der sozialen Teilhabe aller Teilnehmenden betrachtet. Es ist jedoch plausibel, dass das LZA-Programm auf den Verlauf der sozialen Teilhabe verschiedener Gruppen unterschiedlich wirkt. Beispielsweise könnte ein Rückgang der Zufriedenheit im Sinne eines „Honeymoon-Effekts“ vor allem bei Personengruppen festzustellen sein, die zum Zeitpunkt der ersten Befragung überdurchschnittlich zufrieden waren. Um weiteren Einblick in den zeitlichen Verlauf der sozialen Teilhabe zu erhalten, wird deshalb analysiert, welche Umsetzungsformen des Programms und welche Rahmenbedingungen besonders förderlich für eine positive Veränderung der sozialen Teilhabe sind bzw. die soziale Teilhabe negativ beeinflussen. Personen, die ihre Teilnahme vor dem zweiten Befragungszeitpunkt abgebrochen haben, sind aus der Analyse ausgeschlossen. Kontrollvariablen, die sich über die Zeit verändern, also ob ein Coach vorhanden ist, wie passend die jetzige Tätigkeit mit der Berufserfahrung ist und ob der Vertrag befristet ist, werden zum zweiten Befragungszeitpunkt gemessen.

Die Ergebnisse der Analyse sind für jeden betrachteten Indikator für die soziale Teilhabe in **Tabelle 10.2** zu ersehen.

Tabelle 10.2: Veränderung der sozialen Teilhabe

	Zugehörigkeit Gesellschaft	Standing	Zufriedenheit: Leben	Zufriedenheit: Wohnung	Zufriedenheit: Gesundheit	Seelische Probleme	Allgemeine Gesundheit	Mitglied Organisation	Auf Rat verlassen	Besprechen von Problemen	Hilfe bei Anträgen
Intensivförderung	0,0064	0,0036	-0,0301	-0,0406	-0,1628	0,0336	-0,0381	-0,0225	0,0064	-0,0189	0,0082
Art Job gefunden (Basis: Anderer Weg)											
Durch BAK	0,0063	0,0159	-0,0048	-0,1903	0,2135	-0,1396	-0,0033	-0,0150	0,0318	0,0139	-0,0433
Selbst gefunden	-0,1183	-0,0226	0,0961	0,0487	0,1703	-0,1489	-0,0188	-0,0340	0,0347	0,0014	-0,0597
Früher dort beschäftigt	-0,1235	-0,0089	-0,1436	-0,0588	0,1312	-0,0596	0,0092	-0,0383	0,0420	-0,0089	-0,0379
Vergleich Tätigkeit mit Berufserfahrung (Welle 1, Basis: Nicht Passend)											
Exakt übereinstimmend	-0,0446	-0,1339	-0,2009**	-0,2020*	0,0191	0,0745	0,0208	-0,0269	0,0115	0,0086	0,0045
Vergleichbar	0,0123	0,0745	-0,0257	0,0395	-0,0947	0,0645	0,0251	-0,0083	0,0113	-0,0086	0,0079
Befristeter Vertrag	-0,0265	0,1189	-0,0236	0,1163	-0,0164	-0,0242	-0,0249	-0,0162	0,0283*	-0,0037	0,0460**
Coach vorhanden	-0,0013	-0,1626*	0,0167	-0,0710	-0,0825	-0,0377	-0,0607	-0,0173	-0,0075	-0,0415***	-0,0305
Weiblich	-0,0149	-0,0172	-0,0618	0,1302	0,0393	-0,0364	-0,0293	-0,0100	0,0007	-0,0014	-0,0254
Geburtsjahr	0,0035	0,0037	-0,0007	0,0028	0,0000	-0,0008	-0,0042*	-0,0013	0,0006	0,0004	-0,0004
Deutsch	0,0333	0,1093	-0,1759*	0,0140	-0,1275	-0,1700***	-0,0215	0,0215	0,0473**	0,0335**	0,0287
Schulabschluss (Basis: Kein Abschluss)											
Hauptschule	0,2030	0,0678	0,1449	0,0947	0,1368	-0,1272	-0,0236	-0,0221	0,0123	0,0242	-0,0578*
Realschule	0,3358**	0,0336	0,0153	-0,0921	0,1719	-0,1686*	0,0051	-0,0177	0,0164	0,0434*	-0,0577
Gymnasium	0,4429**	0,0898	0,1968	0,1423	0,1803	-0,2594***	0,0468	-0,0276	0,0414	0,0406	-0,0193
Haushaltsgröße	0,0004	0,0152	0,0434	-0,0087	0,0273	-0,0245	-0,0196	-0,0019	-0,0008	0,0013	0,0151*
Partner	0,0062	0,0154	0,0491	-0,0114	0,0274	-0,0289	-0,0200	-0,0022	-0,0021	0,0011	0,0182**
Konstante	6,3882	-4,7428	0,0344	-4,2729	-0,1471	2,7908	9,2303*	3,0991	-0,8444	-1,0326	0,4206
Anzahl der Beobachtungen	2.767	2.705	2.820	2.820	2.828	2.819	2.831	2.828	2.809	2.828	2.792
R ²	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01

Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1 und Welle 2). Bis auf seelische Probleme und allgemeine Gesundheit beeinflussen alle Indikatoren die soziale Teilhabe positiv. Um so höher die Indikatoren Seelische Probleme und Allgemeine Gesundheit, umso schlechter die Gesundheit. Die Indikatoren Zugehörigkeit, Standing sowie die Zufriedenheitsmaße werden auf einer 10er-Skala erhoben, die Bewertungen zur seelischen oder allgemeinen Gesundheit auf einer 5er-Skala, die Indikatoren zu den sozialen Netzwerken werden als Werte 0 oder 1 erfasst. Eingeschlossen sind weitere Variablen (Zuordnung zu Profillagen durch die Jobcenter sowie der Zeitpunkt der Befragung), deren Koeffizienten hier nicht aufgeführt werden. ***, **, * bedeuten statistische Signifikanz auf dem 1 %-, 5 %- bzw. 10 %-Niveau.

Insgesamt sind nur relativ wenige signifikante Einflüsse auf die Veränderung der Teilhabe-Indikatoren festzustellen. Das bedeutet, dass die in der **Abbildung 10.8** dargestellten zeitlichen Veränderungen für alle betrachteten Teilgruppen ungefähr gleich verlaufen. Eine Ausnahme hiervon betrifft Beschäftigte mit hoher Übereinstimmung zwischen Tätigkeit und Berufserfahrung. Ihre Lebenszufriedenheit und Zufriedenheit mit ihrer Wohnung reduzieren sich signifikant um 0,2 Punkte auf der 10-Punkte-Skala. Das bedeutet, dass die überdurchschnittliche Zufriedenheit dieser Beschäftigten, wie sie zum Zeitpunkt der Welle 1 festzustellen war (siehe **Tabelle 10.1**), erheblich vermindert wird. Dieser Effekt geht vermutlich auf die Gewöhnung an die gute Passung zwischen Stelle und eigener Berufserfahrung zurück.

Bei Personen, die zum Zeitpunkt der zweiten Befragungswelle einen Coach hatten, vermindert sich die Wahrscheinlichkeit, im Umfeld eine Person zu haben, mit der sie Probleme besprechen können. Dies könnte die Tatsache widerspiegeln, dass im Rahmen des LZA-Programms vorgesehen ist, dass das Coaching im Zeitablauf weniger intensiv wird. Möglicherweise spielt es auch eine Rolle, dass zu diesem Zeitpunkt vorwiegend diejenigen gecoacht werden, die größere soziale Probleme und weniger Anlaufstellen in ihrem persönlichen Netzwerk haben. Allerdings sollte man diesen Einzelbefund nicht überinterpretieren, da sich bei anderen, vergleichbaren Indikatoren keine Effekte finden.

Eine Gruppe, deren Zugehörigkeitsgefühl zur Gesellschaft mit längerer Teilhabedauer steigt, sind die Teilnehmenden, die ein Gymnasium besucht haben. Dies ist vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass das Zugehörigkeitsgefühl in der ersten Befragungswelle besonders schwach ausgeprägt war, was mit dem Einfluss der sozialen Referenzgruppe erklärt wurde. Offenbar setzt auch hier ein Gewöhnungseffekt ein, der diesmal jedoch positiv ist: Die Stigmatisierung wird im Zeitverlauf schwächer – möglicherweise, weil im Verlauf der Beschäftigung andere Referenzgruppen gefunden wurden. Auch bei der seelischen Gesundheit findet sich ein Aufholprozess der Personen mit hoher formaler Schulbildung. Insgesamt bildet dies jedoch die Ausnahme, so dass der über- oder unterdurchschnittliche Status der unterschiedlichen Gruppen von Welle 1 zur Welle 2 erhalten bleibt. Gewisse Unterschiede im Verlauf der sozialen Teilhabe gibt es zwischen deutschen und ausländischen Staatsangehörigen. Dabei werden einige der in Welle 1 gefundenen Ergebnisse noch verstärkt, insbesondere der bessere Kontakt zu Personen, die Rat oder Unterstützung anbieten können.

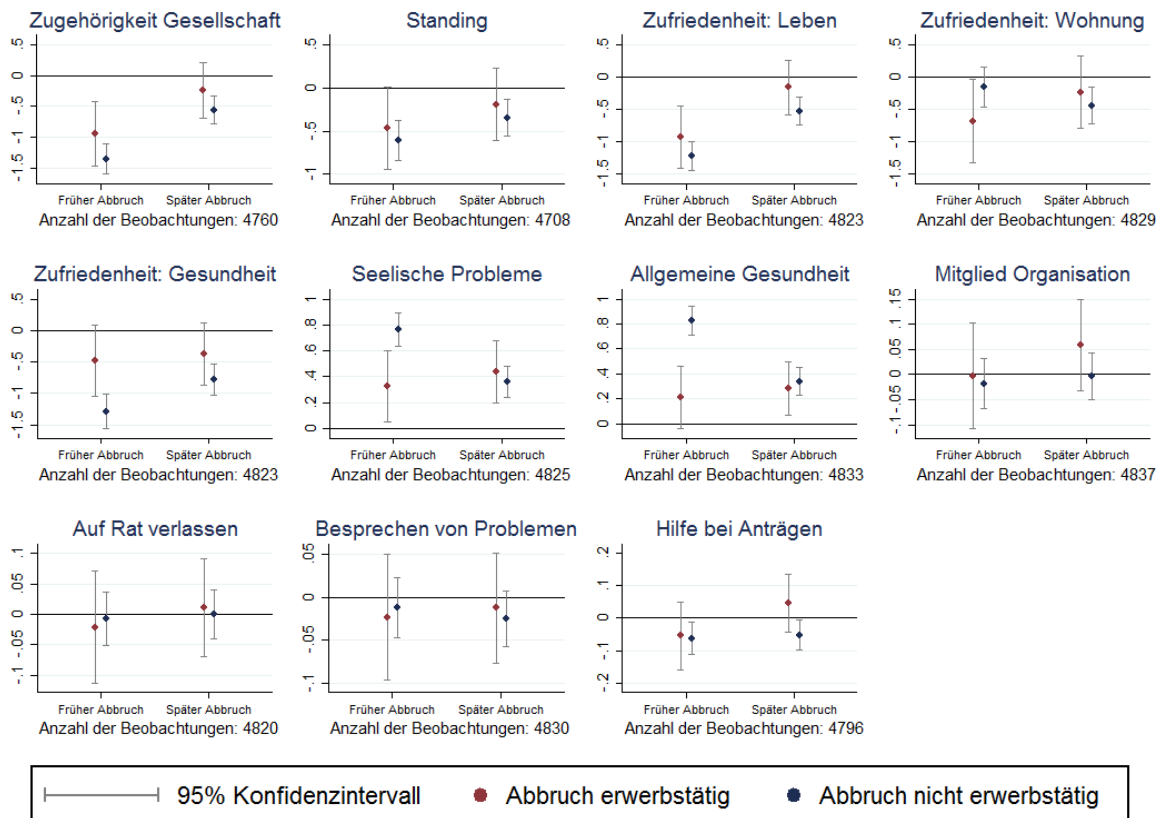
10.4 Berücksichtigung des Abbruchs der Teilnahme

Im vorherigen Abschnitt wurde analysiert, welche Eigenschaften von Teilnehmenden förderlich bzw. weniger förderlich für eine gute Entwicklung der sozialen Teilhabe sind. Der Vergleich wurde dabei auf die zum jeweiligen Befragungszeitpunkt Teilnehmenden beschränkt, während diejenigen, die bereits aus dem Programm ausgeschieden waren, nicht berücksichtigt wurden. Dies kann auf einen Selektionseffekt verweisen. Das bedeutet, dass sich die Zusammensetzung der Stichprobe nicht nur aufgrund der Auswahl der Teilnehmenden zu Beginn der Förderung, sondern auch im Zeitablauf systematisch ändert. Im vorliegenden Fall liegt die Vermutung nahe, dass vor allem Personen, die weniger gut sozial integriert sind, aus der geförderten Beschäftigung ausscheiden, so dass sich die Zusammensetzung des Teilnehmendenpools im Hinblick auf die soziale Teilhabe von Befragungswelle zu Befragungswelle verbessert. Dies hätte eine Verzerrung der Ergebnisse zur Folge.

Im Folgenden soll daher analysiert werden, inwieweit Teilnehmende mit einer niedrigen sozialen Teilhabe verstärkt ihre Teilnahme am LZA-Programm abbrechen. Dazu wird betrachtet, inwieweit die Indikatoren für soziale Teilhabe aus der ersten Befragungswelle mit einem Abbruch assoziiert sind. Hierbei wird zwischen einem frühen und einem späten Abbruch unterschieden. Zusätzlich wird zwischen Personen unterschieden, die danach eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, und solchen, die die nach Abbruch keine Erwerbstätigkeit aufnehmen.

Die Koeffizienten sind in Hinblick auf Personen, die über beide Wellen nicht abgebrochen haben und demnach erwerbstätig sind, zu interpretieren. Die Koeffizienten der Regressionen werden für jeden Indikator der sozialen Teilhabe zusammen mit ihrem 95 %-Konfidenzintervall in **Abbildung 10.9** dargestellt.

Abbildung 10.9: Soziale Teilhabe als Determinante des Abbruchs



Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1 und Welle 2).

Mit Ausnahme des Indikators, der die Zufriedenheit mit der Wohnung misst, sticht sofort ins Auge, dass alle Indikatoren, die relativ subjektive Maße sozialer Teilhabe darstellen, also Zugehörigkeit zur Gesellschaft, Standing und Zufriedenheit mit dem Leben und der Gesundheit, Häufigkeit von seelischen Problemen und der Allgemeine Gesundheitszustand, einem sehr ähnlichen Muster folgen: Personen, die früh abbrechen, haben tendenziell eine niedrigere soziale Teilhabe zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle als die, die spät abbrechen. Teilnehmende, die früh abbrechen und danach nicht erwerbstätig sind, weisen die niedrigsten Werte für diese Indikatoren auf. Personen, die später abbrechen und im Anschluss eine andere Erwerbstätigkeit finden, sind dagegen im Hinblick auf ihre soziale Teilhabe nicht verschieden von Personen, die nicht abgebrochen haben. Es bedeutet offenbar keinen subjektiven Verlust sozialer Teilhabe, wenn die geförderte Beschäftigung durch die Aufnahme einer anderen Beschäftigung substituiert wird. Gelingt ein solcher Übergang jedoch nicht, beeinträchtigt ein Abbruch die soziale Teilhabe. Generell stehen diese Ergebnisse im Einklang mit den Ergebnissen zum Zusammenhang zwischen einem Abbruch und dem Niveau der Teilhabe zum ersten Befragungszeitpunkt.

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse, dass Teilnehmende, die ihre im Rahmen des LZA-Programms geförderte Beschäftigung abbrechen, von Anfang an eine geringere soziale Teilhabe aufweisen als die Teilnehmenden, die ihre Beschäftigung im Rahmen des LZA-Programms fortsetzen. Dabei gilt, dass die soziale Teilhabe umso geringer ist, je früher der Zeitpunkt des Abbruchs ist. Das könnte darauf hindeuten, dass Teilnehmende, die sozial ausgeschlossen sind, ihre Teilnahme am LZA-Programm

häufig schon früh beenden. Dabei muss dieses Ergebnis nach dem auf den Abbruch folgenden Erwerbsstatus differenziert werden. Bei Teilnehmenden, die zwar früh abbrechen, aber dann eine Anschlussbeschäftigung aufnehmen, ist eine ähnliche soziale Teilhabe festzustellen wie bei denjenigen, die ihre Teilnahme bis zum zweiten Befragungszeitpunkt fortgesetzt haben.

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist Vorsicht geboten, da die Messung der Indikatoren für frühe Abbrecher erst nach dem Abbruch stattfand. Die sehr niedrige soziale Teilhabe im Vergleich zu allen anderen Gruppen könnte auch eine unmittelbare Auswirkung des Abbruchs darstellen. Diese These erklärt jedoch nicht die niedrigere soziale Teilhabe von späten Abbrechern, da hier die Teilhabe vor dem Abbruch gemessen wurde. Eine alternative Interpretation der Ergebnisse deutet deshalb auf eine Selektion der Teilnehmenden hin: Personen mit sehr niedriger sozialer Teilhabe steigen eher aus dem Programm aus als Teilnehmende mit hoher sozialer Teilhabe, wobei die Teilnehmenden mit der niedrigsten Teilhabe zuerst abbrechen, Teilnehmende mit einer etwas höheren Teilhabe ein wenig später.

Für die Ergebnisse, die in diesem Kapitel berichtet werden, bedeutet das, dass die Entwicklung der Teilhabe möglicherweise zu optimistisch eingeschätzt wird. Der Rückgang des Gefühls, zur Gesellschaft dazuzugehören, und die subjektive Verschlechterung des gesundheitlichen Zustands könnten bei Berücksichtigung der dynamischen Selektionseffekte noch etwas stärker ausfallen. Umgekehrt könnte es sein, dass die Verbesserung bei den persönlichen Unterstützungsmöglichkeiten, die die Entwicklung der Indikatoren anzeigt, zumindest zum Teil auf eine Verbesserung des Teilnehmendenpools zurückzuführen ist. Da diese dynamischen Selektionseffekte im Zeitverlauf stärker werden, wird eine detaillierte Betrachtung Gegenstand der Untersuchungen im laufenden Jahr sein.

10.5 Qualitative Befunde zur sozialen Teilhabe aus den Fallstudien

Diese empirischen Befunde aus der CATI-Befragung lassen sich durch in den Fallstudien gewonnene Einblicke veranschaulichen. Die Auskünfte der Teilnehmenden in den Fallstudien können ein Verständnis dafür schaffen, wie sich auf individueller Ebene die durch das Programm herbeigeführte Veränderung in der sozialen Teilhabe der Teilnehmenden darstellen kann. Im folgenden Abschnitt werden Indikatorenwerte zu gesellschaftlicher Teilhabe und Selbstverortung sowie zu Gesundheit, Netzwerken und Lebenszufriedenheit betrachtet.

Gesellschaftliche Teilhabe und Selbstverortung

Der Vergleich mit dem PASS ergibt, dass die Teilnehmenden ihre gesellschaftliche Teilhabe ebenso einschätzen wie Erwerbstätige, d.h. signifikant besser als SGB-II-Leistungsbeziehende, ihre gesellschaftliche Position dagegen zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen verorten. Die Fallstudien können diesen Befund erläutern. Die Beschäftigungsaufnahme hat den Teilnehmenden zwar teilweise das Gefühl gegeben, wieder gesellschaftlich dazuzugehören, bisweilen hat sich auch ihre finanzielle Situation etwas verbessert, was sich auch auf ihren Konsum und ihre Freizeitgestaltung auswirken konnte. Jedoch wird der Status der Teilnehmenden als Erwerbstätige zum ersten Zeitpunkt der CATI-Befragung häufig noch nicht als gefestigt wahrgenommen.

Einige Teilnehmende, die in den Fallstudien befragt wurden, berichten zunächst, dass sie durch die Arbeit wieder eine sinnvolle Aufgabe und das Gefühl hätten, gebraucht zu werden. Das wirke sich positiv auf das Gefühl aus, gesellschaftlich dazuzugehören.

Du hast ne Aufgabe, und zu Hause warst du nicht gebraucht [...] Hier merkst du, du wirst gebraucht.

Teilnehmende, die in einer Familie leben, berichten auch manchmal, dass sich auch ihr Standing innerhalb der Familie verbessert habe.

Laut Auskunft der interviewten Teilnehmenden wirkte sich die Beschäftigungsaufnahme sehr unterschiedlich auf deren finanzielle Situation aus. Da nicht alle Teilnehmenden in Vollzeit beschäftigt sind und einige zudem eine Partnerin bzw. einen Partner sowie ggf. Kinder haben, ist es weitaus nicht allen Teilnehmenden gelungen, durch die Teilnahme am Programm den ALG-II-Bezug zu verlassen. Dennoch wirke sich für einige die finanzielle Verbesserung auch auf Freizeitgestaltung und Konsum der Teilnehmenden aus. Einerseits berichten Teilnehmende, in ihrer Freizeit mehr zu unternehmen, z.B. öfter Essen zu gehen oder allgemein mit Freunden auszugehen, was vorher nicht möglich gewesen sei:

Ich geh auch mal was an der Imbissbude essen, das hab ich früher vielleicht nicht gemacht, da hab ich etwas sparsamer gewirtschaftet. [...] Mit Freunden mach ich schon mehr, hab ich früher Abstand gehalten, weil ich wenig Geld hatte. Mal mehr Weggehen in Diskothek oder mal was Essen. Vorher als Hartz-IV-Empfänger hätteste nicht was mit jemand Essen gehen können, wo dich 30, 40 Euro kostet.

Andererseits berichten Teilnehmende, dass sie aufgrund der verbesserten finanziellen Situation auch Neuanschaffungen getätigt hätten, etwa neue Möbel, die ihnen während ihres ALG-II-Bezugs nicht möglich waren, wie das folgende Zitat verdeutlicht.

Klar, hab mir einen neuen Fernseher gekauft, das was ich gebraucht hab [...] hab mir eine neue Couch gekauft [...] hab mir einen großen Kühlschrank gekauft.

Allerdings ist der Umgang der Teilnehmenden mit dem nun zur Verfügung stehenden Geld anfangs teilweise noch zurückhaltend, wie es ein Geförderter berichtete:

Das ist mehr wie, ich bin, der erste Monat habe ich mich gar nicht getraut, weil ich nicht wusste, was kommt noch, oder man ist unsicher. Dann habe ich nur 250 geholt, bin dann erstmal [Name der Discounter, Anm.] Großeinkauf, Gefrierer rappellvoll bis hoch. Kühlschrank bis rappellvoll.

In der zweiten Befragung im Rahmen der Fallstudien zeigte sich unter einigen Teilnehmenden eine gewisse Ernüchterung in Bezug auf die finanzielle Situation. Teilnehmende äußerten wiederholt, ihren Beschäftigungsumfang ausdehnen oder nach einer Gehaltserhöhung fragen zu wollen, weil sich ihre finanzielle Situation weniger verbessert habe, als sie anfangs erwartet hätten:

Das einzige halt, was besser sein könnte jetzt, ist das Geld. Das Geld ist jetzt net so grad, wo ich mit rumkommen kann. [...] Bleibt halt auch net viel hängen, ich hab mir schon gedacht, dass netto ein bisschen mehr hängen bleibt. Ist halt besser als 1000 Euro, aber 1250 Euro ist auch net viel [...] Ob man nun Hartz IV kassiert oder des, aber du hast halt immerhin ne Tätigkeit. [...] Natürlich sind auch die Kosten jetzt mehr geworden, ich muss die GEZ-Gebühren zahlen, das sind 52 Euro für drei Monate, die hab ich früher als Arbeitsloser nicht bezahlen müssen.

Physische und psychische Gesundheit

Teilnehmende des Programms, die in der ersten Welle der CATI-Befragung befragt wurden, sind nach den Ergebnissen des Abschnitts 8.2.1 signifikant zufriedener mit ihrem allgemeinen Gesundheitszustand sowie mit ihrer körperlichen und seelischen Gesundheit als Erwerbstätige. Die Fallstudien liefern Hinweise darauf, dass diese Folge der Beschäftigungsaufnahme auf das Selbstwertgefühl der Teilnehmenden zurückzuführen sein könnte. Der "Push" für das Selbstwertgefühl hat Auswirkungen auf die subjektiv wahrgenommene psychische und damit verbunden auch die physische Gesundheit der Teilnehmenden. Die befragten Teilnehmenden äußern wiederholt, dass sich ihr Selbstwertgefühl durch die Beschäftigungsaufnahme verbessert habe, wie das folgende Zitat illustriert:

In der Zeit, wo ich arbeitslos war, war ich ein Wrack, weil man selber an sich selbst zweifelt. [...] Wenn man dann eine Arbeit findet, sag ich mal, wo einem die Wertschätzung entgegen gebracht wird, sag ich mal, das wirkt sich auf den persönlichen Alltag natürlich immens aus. Nicht nur finanziell, sag ich mal, man ist einfach anders drauf.

Diese Veränderung des Selbstwertgefühls kann selbstredend Auswirkungen auf vielerlei Bereiche haben. Unter anderem berichten Teilnehmende, dass sie in Verbindung mit einem verbesserten psychischen Wohlbefinden auch körperlich aktiver geworden seien, da "alles viel leichter" sei. Das wirkt sich auch positiv auf den allgemeinen Gesundheitszustand aus, wie die folgende Textpassage beispielhaft verdeutlicht:

Das [Programm] hat mein ganzes Leben verändert, mir geht es von der Psyche her besser, allgemein gesundheitlich, also ich habe über 30 Kilo abgenommen in 5 Monaten. Ich bin wieder voll aktiv und so, ich gehe gerne, also ich bin auch Zuhause gern spazieren gegangen, das kann ich jetzt gut mit der Arbeit verbinden.

Im Fall des hier zitierten Geförderten verbindet sich die höhere körperliche Aktivität infolge der Beschäftigungsaufnahme mit weiteren außerberuflichen sportlichen Aktivitäten. Dies schlägt sich nicht nur in einer drastischen Gewichtsreduzierung, sondern auch einem verbesserten seelischen Wohlbefinden insgesamt nieder. Ein solches Zusammenspiel begünstigender Faktoren setzt jedoch voraus, dass die Teilnehmenden keine chronischen gesundheitlichen Probleme haben, die sich durch die Beschäftigungsaufnahme verschlechtern können, bzw. dass keine Überbelastung durch die Tätigkeit vorliegt. Dies war bei einigen Befragten jedoch der Fall. So äußerte etwa eine Teilnehmende im Rahmen der Fallstudien-Interviews, keinen positiven Effekt der Beschäftigungsaufnahme auf ihr Leben festzustellen, da sie bei ihrer Tätigkeit wieder massiv unter ihren chronischen Rückenproblemen leide. Sie musste aus diesem Grund ihre Beschäftigung aufgeben und sich wieder arbeitslos melden. Dies verweist auf Risiken, die sich aus wenig passgenauen Vermittlungen auch mit Blick auf die gesundheitliche Situation von Teilnehmenden ergeben können.

In der zweiten Welle der Fallstudien-Interviews thematisierten Teilnehmende verstärkt vorhandene Arbeitsbelastungen sowie gesundheitliche Probleme, wie z.B. Diabetes oder Bandscheibenvorfälle, die ihre Erwerbstätigkeit aktuell und evtl. auch langfristig beeinflussen. In Verbindung damit äußerten

besonders ältere Teilnehmende und Teilnehmende mit einem befristeten Vertrag eine bestehende Unsicherheit über ihre zukünftige Erwerbstätigkeit:

Ich will hier bleiben, solange ich das körperlich noch kann [...], ich bin auch nicht mehr der Jüngste.

Die Angst, körperlich nicht bis zum regulären Renteneintrittsalter durchzuhalten, schlägt sich möglicherweise auch auf die Psyche der Teilnehmenden und damit auf die allgemeine Einschätzung ihres Gesundheitszustands in späteren Wellen der CATI-Befragung nieder.

Netzwerke

Die soziale Integration der Teilnehmenden und speziell ihre Netzwerke erscheinen in der ersten Welle der CATI-Befragung nicht stärker zu sein als bei den SGB-II-Leistungsbeziehenden. Die Fallstudien bestätigen diesen Befund in der Weise, dass einige Teilnehmende berichten, dass ihr Freundeskreis prinzipiell gleich geblieben sei. Jedoch erwähnten Teilnehmende in der zweiten Fallstudien-Welle, dass sie inzwischen Kontakt zu Kollegen und Kolleginnen aufgebaut hätten und teilweise auch privat mit diesen etwas unternehmen würden.

Freundeskreis ist aber auch gleichgeblieben, Freizeit ist genauso geblieben. [...] Bisschen mehr mit Arbeitskollegen, auch mal was privat, wenn mal was anliegt, sowas wie Geburtstag oder so.

Dies deutet darauf hin, dass der Aufbau von Netzwerken seine Zeit dauert, in dieser Hinsicht sich also längerfristig etwas verändern kann. Dennoch darf nicht übersehen werden, dass einzelne Teilnehmende weiterhin sozial isoliert bleiben.

Lebenszufriedenheit

Wie Interviews mit manchen Teilnehmenden zeigen, ist ihre allgemein höhere Lebenszufriedenheit auf eine wahrgenommene positive Veränderung in allen Bereichen des Lebens infolge der Beschäftigungsaufnahme zurückzuführen. Die Teilnehmenden äußern in der ersten Befragung, dass sie seit Programmbeginn allgemein zufriedener mit ihrem Leben seien. Dies gilt besonders für Teilnehmende, die davor sehr lange, d.h. mehr als vier Jahre, arbeitslos waren.

Insgesamt verdeutlichen die Fallstudien, dass eine Reihe von Dimensionen der sozialen Teilhabe von der Aufnahme einer geförderten Beschäftigung positiv beeinflusst werden können. Während die quantitative Analyse derzeit lediglich Vergleiche mit anderen Bevölkerungsgruppen ziehen kann und eine ursächliche Interpretation nicht möglich ist, weisen die Fallstudien darauf hin, dass solche ursächlichen Beziehungen bestehen.

Wie die vorangehenden Abschnitte zeigen, sind die Teilnehmenden bei der zweiten Befragung jedoch tendenziell etwas weniger euphorisch bezüglich der Auswirkungen der Beschäftigungsaufnahme auf ihr Leben. Sie äußerten in der zweiten Befragung im Rahmen der Fallstudien mehrheitlich, dass die Beschäftigungsaufnahme positiv für ihre allgemeine Lebenssituation gewesen sei. Jedoch äußerten sie nun auch Verbesserungsbedarf bezüglich ihrer Tätigkeit oder ihrer finanziellen Situation, gesundheitliche Probleme sowie unsichere Zukunftsaussichten. Es erscheint daher möglich, dass Teilnehmende ihre allgemeine Lebenszufriedenheit in der zweiten CATI-Befragung weniger positiv bewerten werden als innerhalb der ersten sechs Monate nach Beschäftigungsaufnahme.

10.6 Fazit zur sozialen Teilhabe

Sowohl beim Grad der sozialen Teilhabe der Teilnehmenden am LZA-Programm im Vergleich mit anderen Personengruppen als auch bei den Veränderungen der Teilhabe im Zeitverlauf sind die Ergebnisse zwischen Teilaspekten der sozialen Teilhabe zu differenzieren. Das Gefühl, zur Gesellschaft da-

zuzugehören, ist bei den Teilnehmenden stärker ausgeprägt als bei allen anderen betrachteten Gruppen. Es passt sich jedoch nach dem ersten Befragungszeitpunkt an das Niveau der Erwerbstätigen an. Ein solcher Rückgang kann als Evidenz für einen sogenannten Honeymoon-Effekt interpretiert werden: Nach einer anfänglichen Euphorie angesichts der Statusveränderung setzt im weiteren Zeitverlauf eine Angleichung an ein normales Niveau ein. Auch im Hinblick auf den subjektiv wahrgenommenen allgemeinen Gesundheitszustand sowie das Vorliegen seelischer Probleme sind in Welle 2 Verschlechterungen festzustellen. Neben Gewöhnungseffekten kann hier auch nicht ausgeschlossen werden, dass arbeitsbedingte psychische und physische Belastungen entstehen, welche die Gesundheit auch objektiv beeinträchtigen.

Im Vergleich zu allen anderen Gruppen geben die Teilnehmenden am LZA-Programm eine höhere Lebenszufriedenheit an. Überraschend ist dabei, dass das hohe Niveau der Lebenszufriedenheit zumindest bis zum Zeitpunkt der zweiten Befragung nicht zurückgeht. Ein gewisser Rückgang kann allerdings für eine Teilgruppe festgestellt werden, die zum ersten Befragungszeitpunkt eine außergewöhnlich hohe Teilhabe hatte; nämlich für Personen, deren Berufserfahrung sehr gut mit der ihrer aktuellen Tätigkeit übereinstimmt. Diese Gruppe hat am Anfang der Teilnahme eine besonders hohe Zufriedenheit, die sich im weiteren Verlauf zurückentwickelt. Hier könnte der Gewöhnungseffekt eine besonders große Rolle spielen. Die ansonsten konstant hohe Lebenszufriedenheit dürfte nicht zuletzt auf dem Gefühl beruhen, den als belastend erlebten Zustand der Arbeitslosigkeit dauerhaft beendet zu haben.

Die anderen subjektiven Indikatoren, also das soziale Standing, die Zufriedenheit mit der Gesundheit und der Wohnung, liegen bei den Teilnehmenden im Niveau zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen und verändern sich, zumindest in kurzer Frist, nicht. Dies deckt sich mit den Befunden aus vergleichbaren Programmen (exemplarisch Bauer et al. 2016). Das Ausbleiben eines Gewöhnungseffekts kann möglicherweise auf einen positiven Effekt der intensiven Betreuung durch die BAK und Coachs zurückzuführen sein oder die Tatsache, nach vielen Jahren der Arbeitslosigkeit (wieder) in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eingemündet zu sein.

Die sozialen Netzwerke der Teilnehmenden entsprechen zum Zeitpunkt der ersten Befragung in ihrem Umfang den Netzwerken von SGB-II-Leistungsbeziehenden; mithin der Gruppe, der sie bis unmittelbar vor der Beschäftigungsaufnahme angehört haben und die insgesamt sozial am schwächsten integriert ist. Die Teilnehmenden sind also sozial wenig integriert. Zum zweiten Befragungszeitpunkt kann beobachtet werden, dass sich die Netzwerke der Teilnehmenden leicht ausdehnen, auch wenn deren Umfang sich nach wie vor auf dem recht niedrigen Niveau von allen Arbeitslosen bewegt. Das deutet darauf hin, dass es Zeit benötigt, bis infolge einer Beschäftigung persönliche Netzwerke aufgebaut sind.

Im Hinblick auf die Veränderungen der Teilhabe über die Zeit kann innerhalb der Gruppe der Geförderten hinsichtlich der Dynamik zwischen Männern und Frauen sowie zwischen Teilnehmenden in Intensivförderung und Normalförderung kein Unterschied gefunden werden. Hier unterscheidet sich lediglich das Niveau der berichteten Teilhabe zwischen den einzelnen Gruppen: Frauen weisen höhere Werte für die Indikatoren sozialer Teilhabe auf als Männer, Teilnehmende in Normalförderung höhere Werte als Teilnehmende in Intensivförderung

Zuletzt kann ein starker Zusammenhang zwischen einem Abbruch und der sozialen Teilhabe festgestellt werden. Dies deutet darauf hin, dass Teilnehmende mit niedriger sozialer Teilhabe die geförderte Beschäftigung frühzeitig wieder verlassen. Bei Vernachlässigung solcher sogenannten dynamischen Selektionseffekte sind die hier berichteten Veränderungen der sozialen Teilhabe zu günstig dargestellt. Derzeit lässt sich der Anteil der Veränderung, der auf die dynamische Selektivität zurückzuführen ist, nicht eindeutig beziffern. Dies ist eine Aufgabe für die weitere Arbeit, zumal diese möglichen Selektivitätseffekte mit zunehmender Dauer der Teilnahme an Bedeutung noch gewinnen können.

10.7 Anhang zu Kapitel 10: Abbildungen zur sozialen Intetraktion, getrennt nach Geschlecht

Abbildung 10.1A: Zugehörigkeit zum gesellschaftlichen Leben

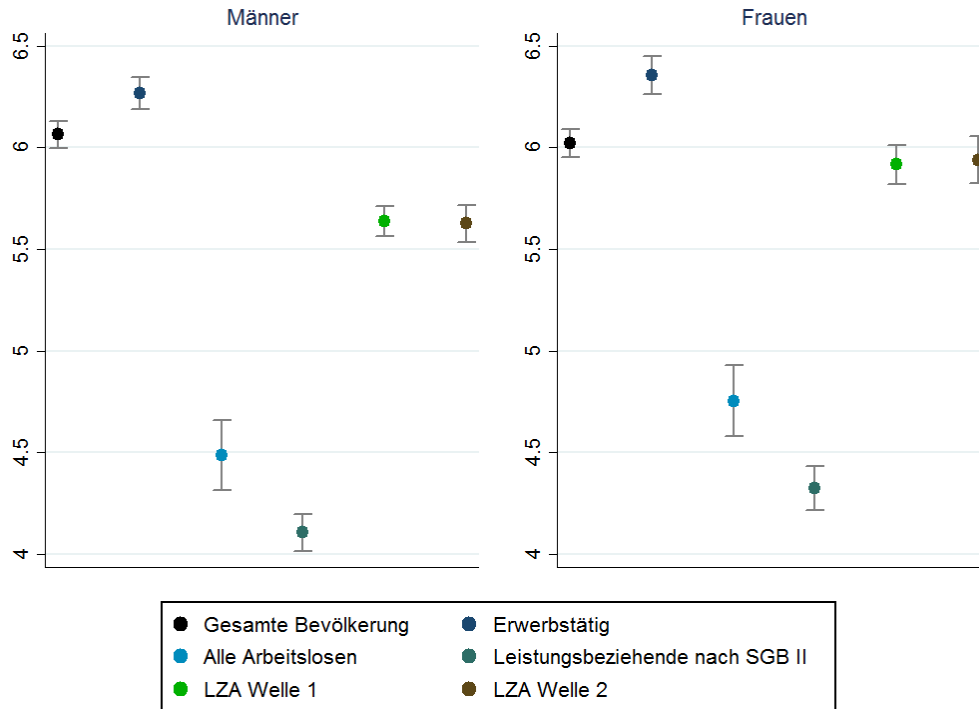


Abbildung 10.2A: Gesellschaftliche Stellung

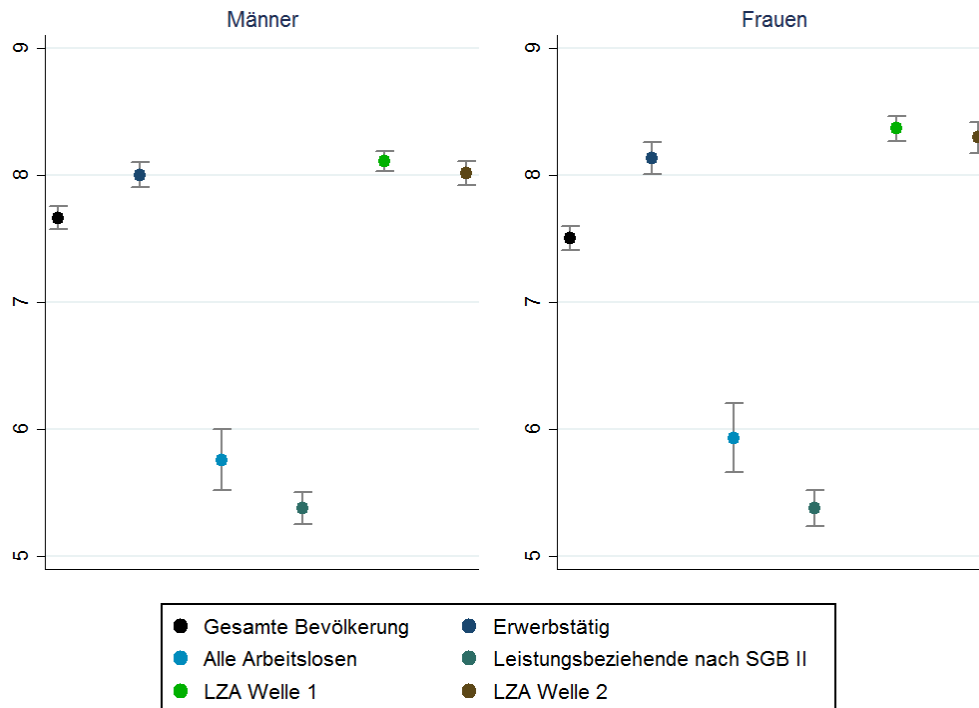


Abbildung 10.3A: Zufriedenheit mit dem Leben insgesamt

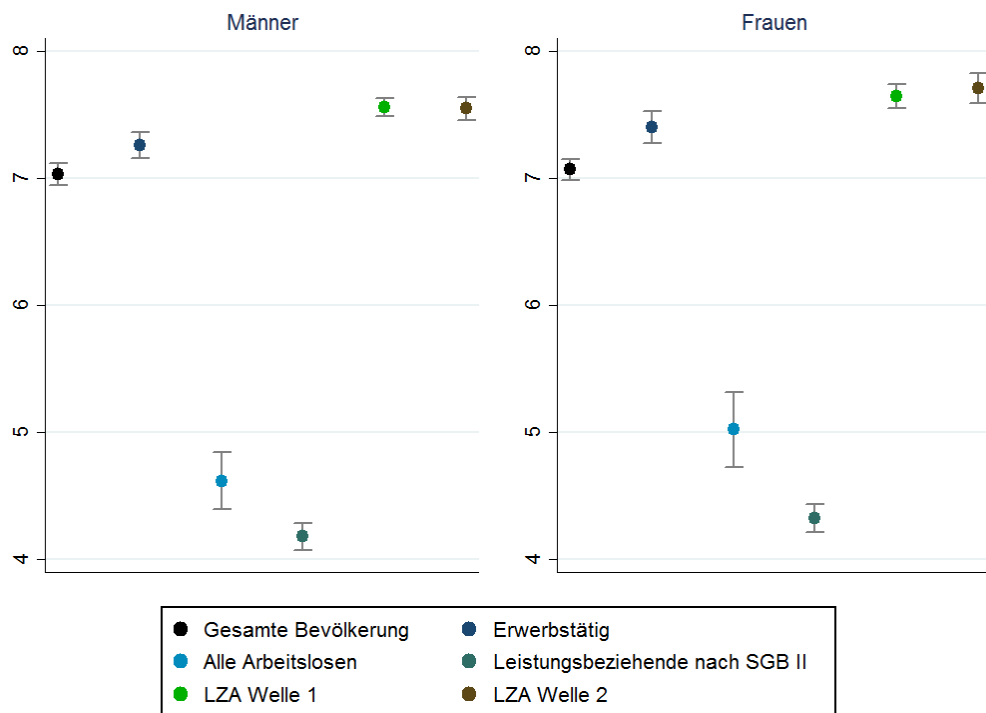


Abbildung 10.4A: Zufriedenheit mit der Gesundheit

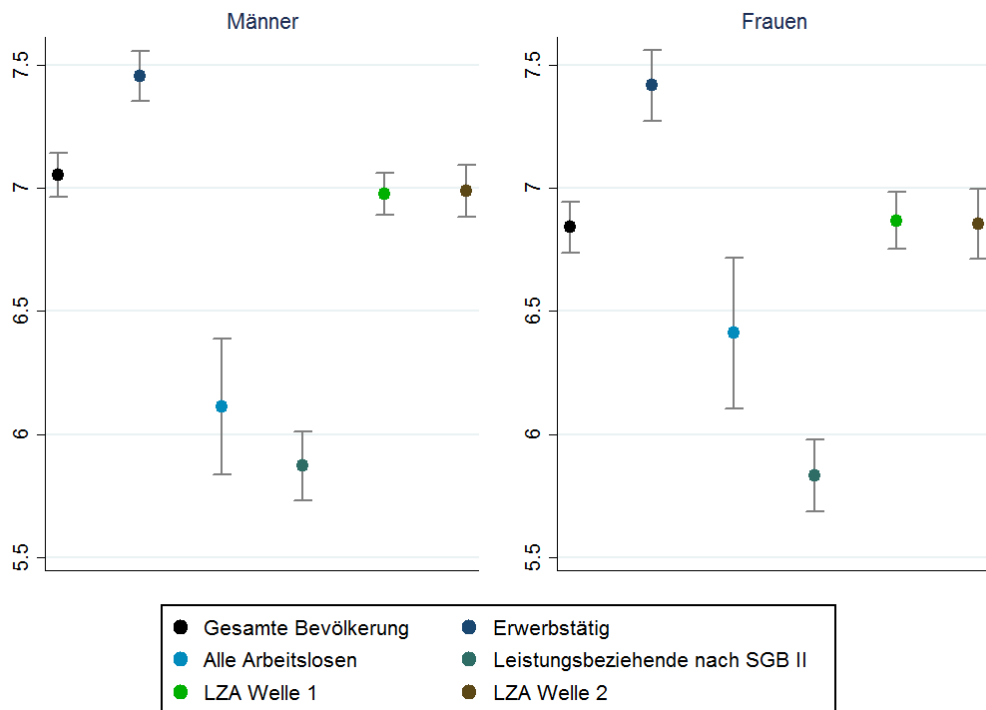


Abbildung 10.5A: Seelische Probleme

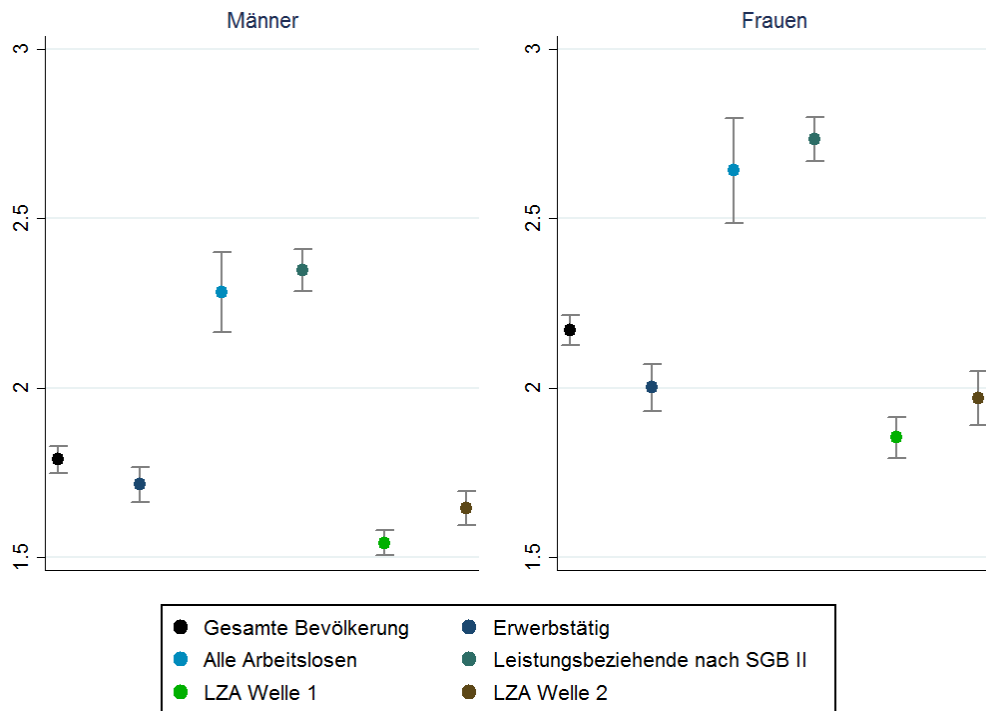


Abbildung 10.6A: Mitgliedschaften in Organisationen

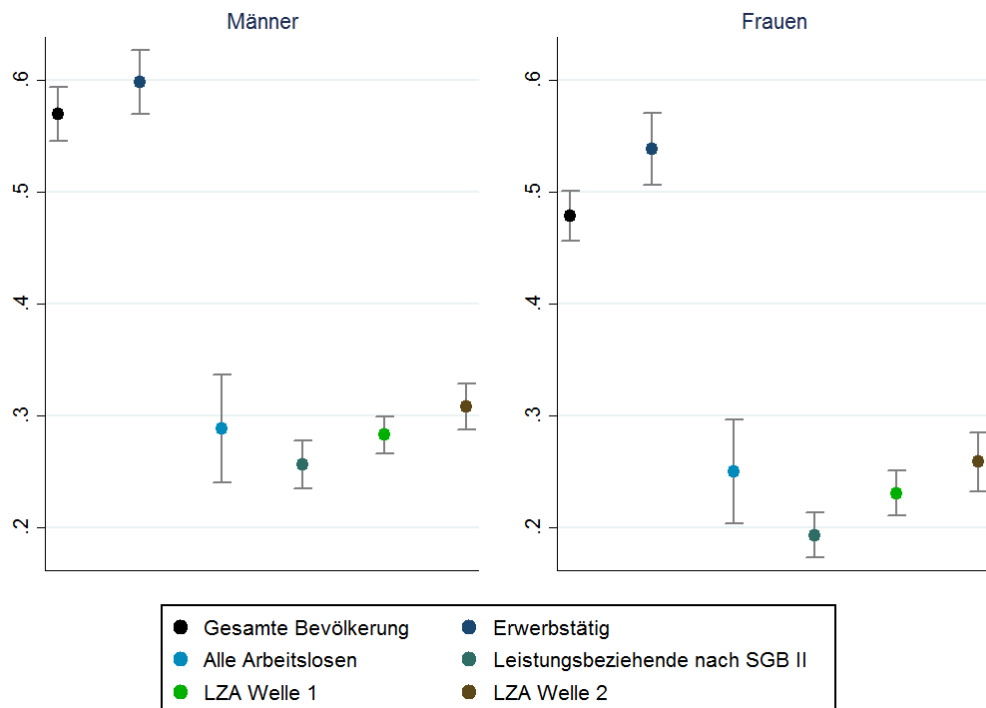
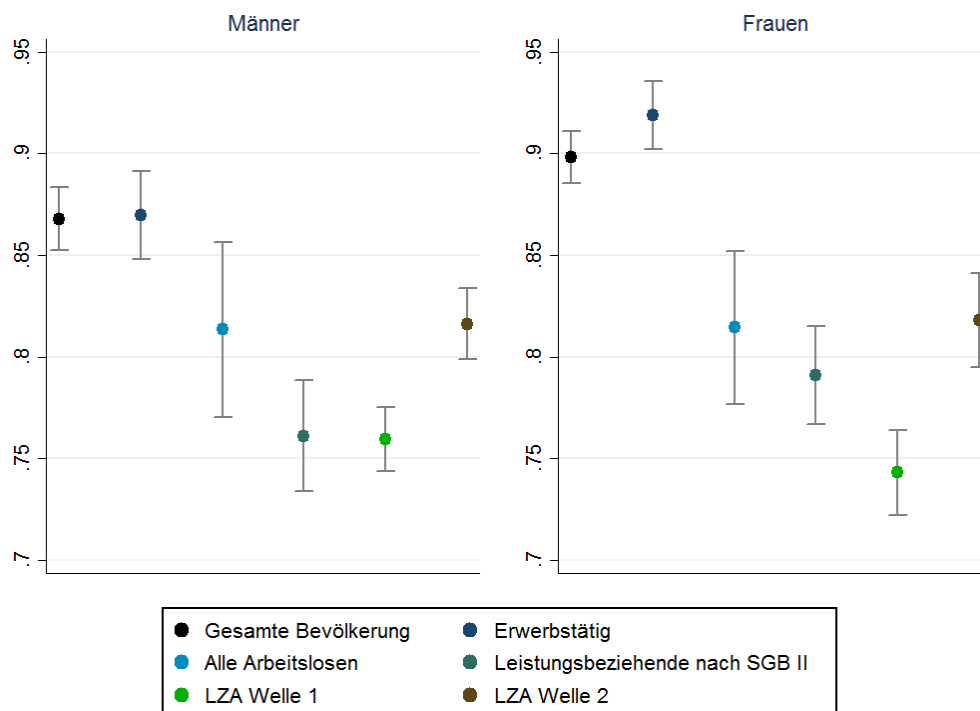


Abbildung 10.7A: Ansprechpartner für amtliche Anträge



11. Kosten-Nutzen-Analyse

Für eine abschließende Bewertung des LZA-Programms muss neben der Zielerreichung auch berücksichtigt werden, zu welchen gesamtwirtschaftlichen Kosten diese Ziele erreicht wurden. Dabei kann auf Vorarbeiten zurückgegriffen werden, die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsanalysen in der Evaluation des Modellprojekts Bürgerarbeit entstanden sind (IAW/ISG 2015: 127ff). Weiterhin bauen diese Analysen auf die im Sachstandsbericht 2015 durchgeführte Ex-Ante-Kosten-Nutzen-Analyse für das LZA-Programm auf (ISG/IAW 2015: 26ff).

Die vorliegende Analyse beschränkt sich auf die gesamtfiskalischen Kosten, Einsparungen und Einnahmen. Dies bedeutet, dass die Effekte auf die Einkommen der Haushalte sowie gesamtwirtschaftliche Aspekte wie die entstehenden Kosten durch Mitnahme- und Verdrängungseffekte sowie Veränderungen in der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung nicht berücksichtigt werden. In Bezug auf die öffentlichen Haushalte stehen zwar die gesamtfiskalischen Ergebnisse im Fokus, nichtdestotrotz können die Kosten, Einnahmen und Einsparungen auf sehr unterschiedlichen Ebenen und damit in unterschiedlichen öffentlichen Haushalten anfallen. Letzteres kann Implikationen für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Programms bedingen. Daher wird bei den Analysen nach den folgenden Ebenen unterschieden:

- EU
- Bund
- Sozialversicherungsträger
- Bundesländer
- Kommunen

Die direkten Kosten, Einsparungen und Einnahmen können nach fünf Aspekten differenziert werden. Erstens gibt es die direkten Programmkosten, die sich im LZA-Programm aus den Arbeitsentgelten und den tätigkeitsbezogenen Qualifikationen der Betriebsakquisiteuren/-innen, den Personal-, Sach- und Maßnahmekosten des Coachings, den Sach- und Verwaltungsausgaben der Jobcenter sowie den Lohnkostenzuschüssen an die Teilnehmenden zusammensetzen. Diese direkten Kosten des Programms werden im **Unterkapitel 11.1** beschrieben. Zweitens setzt sich **Unterabschnitt 11.2** mit den Mehreinnahmen durch die geförderte Beschäftigung bei Steuern und Sozialabgaben auseinander, während drittens im **Unterabschnitt 11.3** die direkten Einsparungen bei den Sozialleistungen dargestellt werden. Viertens werden im **Unterabschnitt 11.4** die Mehrkosten und Einsparungen bei Maßnahmen beschrieben. Abschließend können als fünfter Aspekt noch die zusätzlichen Verwaltungskosten auf zentraler Ebene, die nicht über die eigentlichen Programmkosten abgedeckt sind, berücksichtigt werden (**Unterabschnitt 11.5**).

Im Zusammenhang der Gesamtevaluation des ESF-Bundes-OP in der Förderperiode 2014-2020 wird durch die Evaluation der Investitionsprioritäten eine Befragung der Fachreferate durchgeführt. Da diese Befragung noch nicht abgeschlossen ist, kann derzeit noch nicht auf deren Ergebnisse zugegriffen werden. Es ist allerdings geplant, diese bei einer Aktualisierung der Kosten-Nutzen-Analysen mit einzubeziehen.

Zu einer vollständigen Kosten-Nutzen-Analyse gehört auch eine Berücksichtigung der Fördereffekte, das heißt eine Integration der Beschäftigungseffekte aus den kontrafaktischen Wirkungsanalysen. Dies ist gegenwärtig noch nicht Bestandteil der Kosten-Nutzen-Analysen, da für die Integration der Fördereffekte auf die abschließenden Ergebnisse der Wirkungsanalysen gewartet wird. Somit berücksichtigt die aktuell vorliegende Analyse ausschließlich die fiskalischen Wirkungen, die während der Förderphasen des LZA-Programms entstehen. Mit Integration der Ergebnisse der kontrafaktischen Wirkungsanalyse in die Kosten-Nutzen-Analysen können teilweise auch Effekte nach Abschluss der letzten Förderphase berücksichtigt werden. Zudem können Aussagen darüber getroffen werden, wie nachhaltig die beobachteten Fördereffekte sein müssen, damit sich das LZA-Programm gesamtfiskalisch betrachtet gerechnet hat.

11.1 Direkte Kosten des LZA-Programms

Insgesamt sind für das LZA-Programm von 2015 bis 2020 insgesamt 677,9 Mio. Euro an Fördermitteln vorgesehen. Von diesen sollen 52,5 % aus dem ESF finanziert werden und die übrigen 47,5 % aus Bundesmitteln beigesteuert werden. Bis Ende 2018 waren Ausgaben in Höhe von 631,9 Mio. Euro, das heißt 93,2 % der vorgesehenen Mittel, vorgesehen. Die eingegangenen Zahlungsanträge der Jobcenter beim Bundesverwaltungsamt (BVA) zeigen, dass die Jobcenter von diesen vorgesehenen Mitteln bisher 38,4 % (242,9 Mio. Euro) beantragt haben. Bisher wurde erst für Ausgaben in Höhe von 155,0 Mio. Euro ein Zahlungsantrag bei der Europäischen Union gestellt. Dies liegt unter anderem daran, dass von den Projektpartnern noch nicht alle Zahlungsanträge eingegangen sind und sich einige Zahlungsanträge beim BVA noch in der Prüfung befinden. Zudem werden mit 19.294 Teilnehmenden weniger Teilnehmende tatsächlich gefördert, als ursprünglich von den Jobcentern beantragt.³⁸

Tabelle 11.1: Mittelbindungen und Zahlungsanträge

	2015	2016	2017	2018	Gesamt	Anteil
Mittelbindungen						
EU	15.073.917 €	99.981.766 €	142.046.468 €	74.493.972 €	331.596.122 €	52,5%
Bund	13.407.225 €	89.693.847 €	129.253.918 €	67.910.244 €	300.265.233 €	47,5%
Sozialversicherung					0 €	0,0%
Länder					0 €	0,0%
Kommunen					0 €	0,0%
Gesamt	28.481.142 €	189.675.613 €	271.300.385 €	142.404.216 €	631.861.356 €	
Gestellte Zahlungsanträge						
EU	0 €	0 €	5.957.083 €	77.996.526 €	83.953.609 €	54,2%
Bund	0 €	0 €	4.713.703 €	66.305.013 €	71.018.716 €	45,8%
Sozialversicherung					0 €	0,0%
Länder					0 €	0,0%
Kommunen					0 €	0,0%
Gesamt	0 €	0 €	10.670.786 €	144.301.539 €	154.972.325 €	

Quelle: Finanzcontrollingabfrage des BMAS im März 2019.

In der abschließenden Kosten-Nutzen-Analyse sollte, wenn möglich, mit einem realistischen Wert der Gesamtkosten gerechnet werden. Da dieser aktuell noch nicht verfügbar ist, wird analog zur Ex-Ante-Analyse auf die Mittelbindungen zurückgegriffen. **Tabelle 11.1** fasst die Verteilung der Mittelbindung sowie der bei der EU gestellten Zahlungsanträge zusammen.

Ein Bestandteil der Programmausgaben sind die Lohnkostenzuschüsse, die Arbeitgebern für die Bereitstellung eines geförderten Arbeitsplatzes ausgezahlt werden. Die Höhe dieser Lohnkostenzuschüsse kann aus den Auswertungen der Monitoringinformationen durch das BVA, unter anderem dem durchschnittlichen Arbeitsentgelt zum Beginn der Förderung, berechnet werden. Durchschnittlich betrug das Arbeitgeberbrutto, das als Berechnungsgrundlage für den Lohnkostenzuschuss gilt, zu Beginn der Förderung 1.778 Euro. Für die Berechnung des durchschnittlichen Lohnkostenzuschusses wurde auf Grundlage der durchschnittlichen Verweildauer im Programm (19,2 Monate), der Teilnehmendenzahl für Normal- und Intensivförderung sowie die Dauer der einzelnen Förderphasen die Anzahl der Gesamtfördermonate berechnet. Die berechneten Lohnkostenzuschüsse multipliziert mit den Fördermonaten ergibt den Lohnkostenzuschuss insgesamt. Dieser beläuft sich auf 366,0 Mio. Euro. Die Berechnungen differenziert nach Förderphase sind in **Tabelle 11.2** dargestellt.

Zusätzlich zu den oben genannten Lohnkostenzuschüssen fallen noch weitere förderfähige Kosten für die Qualifizierung und Mobilitätshilfen der Teilnehmenden, die Beschäftigung und Qualifizierung der BAK und der Coachs sowie Sach- und Verwaltungsausgaben der Jobcenter im Zusammenhang mit der

³⁸ Die Gesamtzahl der beantragten Förderfälle entspricht 24.134 (ISG/IAW 2015: 27).

Förderung an. Hieraus wird deutlich, dass die aktuellen Summen aus den Zahlungsanträgen im Vergleich zu den tatsächlichen Kosten zu niedrig sind und die Mittelbindung aktuell als Referenzwert sinnvoller erscheint.

Tabelle 11.2: Höhe des Arbeitsentgelts und des entsprechenden Lohnkostenzuschusses

Förderphase	Einstieg	Stabilisierung	Leistung	Nachbesch.
Aus dem Arbeitgeberbrutto (Einstiegsgehalt: 1.778,00 €) abgeleiteter Lohnkostenzuschuss				
Normalförderung	1.333,50 €	889,00 €	444,50 €	0,00 €
Intensivförderung	1.333,50 €	1.155,70 €	889,00 €	0,00 €
Berechnete Fördermonate auf Basis der durchschnittlichen Verweildauer				
Normalförderung	88.710	133.065	44.355	17.742
Intensivförderung	54.108	32.465	0	0
Summe Lohnkostenzuschuss	190.447.803,00 €	155.814.354,36 €	19.715.797,50 €	0,00 €

Quelle: Monitoringauswertungen des BVA zum 8.1.2019, eigene Berechnungen.

11.2 Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben

Durch die Aufnahme einer geförderten Beschäftigung, die gemäß Richtlinie mindestens 50 % der regulären wöchentlichen Arbeitszeit betragen und zu einem der Tätigkeit entsprechenden Arbeitsentgelt³⁹ entlohnt werden muss, entstehen Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben. Deren Höhe ist in erster Linie vom Arbeitsentgelt abhängig, das den Teilnehmenden im Rahmen der Förderung ausbezahlt wird. Als Grundlage dient die bereits beschriebene Berechnung des Arbeitgeberbruttos für die einzelnen Förderphasen. Um das Arbeitnehmerbrutto zu erhalten, wurde der durchschnittliche Beitragsatz der Arbeitgeber zu den Sozialversicherungen für die Jahre 2015 bis 2018 (20,4 %) verwendet und die entsprechenden Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen vom Arbeitgeberbrutto abgezogen.

Die Berechnung der Höhe der Sozialversicherungsbeiträge erfolgte auf Grundlage der jährlichen „Bekanntmachung des Gesamtsozialversicherungsbeitragsatzes und des Faktors F“ durch das BMAS.⁴⁰ Hierbei wurde auch der Zusatzbeitrag zur Pflegeversicherung für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ohne Kinder berücksichtigt. Analog zur Berechnung des Arbeitgeberbruttos wurden für die Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge die durchschnittlichen Sätze der Jahre 2015 bis 2018 herangezogen.

Ein ähnliches Vorgehen wurde bei der Ermittlung der Steuerlast gewählt. Gemäß den Informationen im Steuerrechner des Bundesministeriums für Finanzen⁴¹ wurde die Steuerlast für die Jahre 2015 bis 2018 berechnet. Der angesetzte Betrag entspricht der durchschnittlichen Steuerbelastung in diesen vier Jahren. Hierbei wurde das Ehegattensplitting mitberücksichtigt. Weiterhin wird auch der Solidaritätszuschlag berechnet, der bei den berücksichtigten Einkommen für Ledige eine Rolle spielt. Bei Verheirateten wird angenommen, dass das Arbeitsentgelt aus dem geförderten Beschäftigungsverhältnis die einzige Einkommensquelle ist. Zwar ist insbesondere bei Paaren mit Kindern nicht auszuschließen, dass der Partner oder die Partnerin einer Beschäftigung (z. B. geringfügig) nachgeht, dies ist allerdings in den Daten schwer nachprüfbar, weshalb hier eine konservative Schätzung der Steuereinnahmen vorgenommen wird. Unter diesen Voraussetzungen fallen sehr geringe bzw. teilweise gar keine Steuern an. Die Ergebnisse der Berechnung sind in **Tabelle 11.3** dargestellt.

³⁹ Unter einem der Tätigkeit entsprechenden Arbeitsentgelt wird gemäß Richtlinie eine tarifliche oder, wenn keine tarifliche Regelung angewendet wird, eine ortsübliche Entlohnung gefasst. Diese muss mindestens dem Mindestlohn entsprechen.

⁴⁰ <https://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/450-Euro-Mini-Jobs/bekanntmachung-des-durchschnittlichen-gesamtsozialversicherungsbeitrages-und-des-faktors-f.html> [zuletzt abgerufen am: 06.03.2019].

⁴¹ <https://www.bmf-steuerrechner.de/ekst/ingabeformekst.xhtml> [zuletzt abgerufen am: 06.03.2019]

Tabelle 11.3: Berechnung der zu zahlenden Steuern und Sozialabgaben

Förderphase	Einstieg	Stabilisierung	Leistung	Nachbesch.
Bruttoeinkommen	1.477,05 €	1.512,73 €	1.567,88 €	1.586,71 €
Sozialversicherungsbeiträge	601,90 €	616,44 €	638,91 €	646,58 €
Arbeitgeberanteil	300,95 €	308,22 €	319,46 €	323,29 €
Arbeitnehmeranteil	300,95 €	308,22 €	319,46 €	323,29 €
Zusatzbeitrag zur PV	3,69 €	3,78 €	3,92 €	3,97 €
Steuern				
Ledig				
Einkommenssteuer	161,82 €	171,05 €	185,45 €	190,40 €
Solidaritätszuschlag	8,90 €	9,41 €	10,20 €	10,47 €
Gesamtsteuer	170,72 €	180,46 €	195,65 €	200,87 €
Verheiratet				
Einkommenssteuer	1,92 €	4,10 €	8,24 €	9,69 €
Solidaritätszuschlag	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Gesamtsteuer	1,92 €	4,10 €	8,24 €	9,69 €
Monatliches Nettoeinkommen				
Ledig ohne Kinder	1.001,69 €	1.020,27 €	1.048,86 €	1.058,58 €
Ledig mit Kindern	1.005,38 €	1.024,06 €	1.052,78 €	1.062,54 €
Verheiratet ohne Kinder	1.170,49 €	1.196,63 €	1.236,27 €	1.249,76 €
Verheiratet mit Kindern	1.174,19 €	1.200,42 €	1.240,19 €	1.253,72 €

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die differenzierten Auswertungen zeigen, dass auch bei verheirateten Teilnehmenden in einem sehr geringen Umfang Steuereinnahmen generiert werden. Um die sehr unterschiedlichen steuerlichen Einnahmen bei Verheirateten und Ledigen einzubeziehen, mussten über den Familienstand der Teilnehmenden Annahmen getroffen werden, da Informationen hierzu nicht vorliegen. In den Prozessdaten der BA existieren jedoch Angaben zur Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaften (BG). Diese wurden genutzt, um die Teilnehmenden vier Bedarfsgemeinschaftstypen zuzuordnen. Diese vier Typen sind:

- Alleinlebende
- Alleinerziehende
- Paare ohne Kinder
- Paare mit Kindern

Gemäß der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Statistischen Bundesamtes sind 43,3 % der Gesamtbevölkerung in Deutschland verheiratet.⁴² Setzt man diesen Wert als Grundlage und nimmt zusätzlich an, dass die alleinlebenden und alleinerziehenden SGB-II-Leistungsbeziehenden nicht verheiratet sind, ergibt sich, dass unter den Paaren 60,5 % verheiratet sind. Dementsprechend wurde bei der Berechnung der Teilnehmendenzahlen folgende Aufschlüsselung gewählt (**Tabelle 11.4**):

Tabelle 11.4: Aufteilung der Bedarfsgemeinschaftstypen und Familienstand

Familienstand	Aufschlüsselung nach Bedarfsgemeinschaftstyp	Fallzahlen
Ledig ohne Kinder	Alleinlebende + Paar ohne Kinder * 39,5 %	12.121

⁴² Statistisches Bundesamt, GENESIS Onlineportal, GENESIS-Tabelle: 12411-0004 (https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data;sid=7F0E28CCF0EAF0C982A4233E18BF6B746.GO_1_2?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1552404556383&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&selectionname=12411-0004&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf [zuletzt abgerufen am: 12.03.2019])

Ledig mit Kindern	Alleinerziehende + Paar mit Kindern * 39,5 %	3.933
Verheiratet ohne Kinder	Paar ohne Kinder * 60,5 %	1.546
Verheiratet mit Kindern	Paar mit Kindern * 60,5 %	1.878

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Bei der Berechnung der gesamtfiskalischen Ergebnisse wurde berücksichtigt, dass die Teilnehmenden der Normal- und Intensivförderung sich unterschiedlich lange in den einzelnen Förderphasen befinden. **Tabelle 11.5** zeigt die durchschnittliche Anzahl der Fördermonate insgesamt differenziert nach Förderphasen sowie die daraus resultierenden Gesamteinnahmen der Sozialversicherung sowie der öffentlichen Haushalte durch Steuereinnahmen.

Tabelle 11.5: Mehreinnahmen durch Steuern und Sozialabgaben

Förderphase	Einstieg	Stabilisierung	Leistung	Nachbesch.	Gesamt
Fördermonate	142.818	165.530	44.355	17.742	370.445
Ledig ohne Kinder	89.526	102.063	26.860	10.744	229.193
Ledig mit Kindern	28.191	34.021	9.504	3.801	75.517
Verh. ohne Kinder	11.772	13.160	3.387	1.355	29.675
Verheiratet mit Kindern	13.330	16.285	4.604	1.842	36.061
Gesamteinnahmen Sozialversicherung	86.335.957 €	102.474.820 €	28.457.504 €	11.519.679 €	228.787.960 €
Ledig ohne Kinder	54.215.839 €	63.301.814 €	17.266.459 €	6.989.512 €	141.773.623 €
Ledig mit Kindern	16.967.864 €	20.971.874 €	6.072.021 €	2.457.972 €	46.469.731 €
Verh. ohne Kinder	7.129.205 €	8.162.263 €	2.177.364 €	881.403 €	18.350.236 €
Verheiratet mit Kindern	8.023.049 €	10.038.869 €	2.941.660 €	1.190.792 €	22.194.370 €
Gesamtsteuereinnahmen	20.144.822 €	24.678.248 €	7.180.316 €	2.952.775 €	54.956.160 €
Ledig ohne Kinder	15.283.967 €	18.418.164 €	5.255.102 €	2.158.177 €	41.115.410 €
Ledig mit Kindern	4.812.750 €	6.139.368 €	1.859.377 €	763.613 €	13.575.108 €
Verh. ohne Kinder	22.560 €	53.952 €	27.905 €	13.133 €	117.550 €
Verheiratet mit Kindern	25.544 €	66.763 €	37.932 €	17.852 €	148.091 €
Gesamteinnahmen	106.480.779 €	127.153.067 €	35.637.820 €	14.472.454 €	283.744.120 €

Quelle: Eigene Berechnungen

Für eine Differenzierung der Mehreinnahmen nach den unterschiedlichen Haushaltsebenen muss berücksichtigt werden, dass die Einkommenssteuer zwischen dem Bund, den Bundesländern und den Kommunen aufgeteilt wird. Dabei erhalten der Bund und die Bundesländer jeweils 42,5 % des Steueraufkommens und die Kommunen 15 %. Berücksichtigt man diese Aufteilung, kommt man auf folgende Aufteilung der Mehreinnahmen (**Tabelle 11.6**):

Tabelle 11.6: Mehreinnahmen durch Steuern und Sozialabgaben nach Haushalten

Förderphase	Einstieg	Stabilisierung	Leistung	Nachbesch.	Gesamt
EU	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Bund	8.561.549 €	10.488.255 €	3.051.634 €	1.254.929 €	23.356.368 €
Sozialversicherung*	86.335.957 €	102.474.820 €	28.457.504 €	11.519.679 €	228.787.960 €
Länder	8.561.549 €	10.488.255 €	3.051.634 €	1.254.929 €	23.356.368 €
Kommunen	3.021.723 €	3.701.737 €	1.077.047 €	442.916 €	8.243.424 €
Gesamt	106.480.779 €	127.153.067 €	35.637.820 €	14.472.454 €	283.744.120 €

*Hier werden ausschließlich die Mehreinnahmen durch das sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis berücksichtigt. Die Mindereinnahmen durch Sozialversicherungsbeiträge im SGB II sind Bestandteil des folgenden Unterabschnitts 11.3.

Quelle: Eigene Berechnungen

Insgesamt ergeben sich zusätzliche Einnahmen von 283,7 Mio. Euro. Ein Großteil dieser Einnahmen entsteht durch die gezahlten Sozialversicherungsbeiträge (228,8 Mio. Euro). Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass diesen Mehreinnahmen auch reduzierte Einnahmen gegenüberstehen, da für die Teilnehmenden keine Sozialversicherungsbeiträge im Rahmen des SGB II mehr entrichtet werden. Diese Mindereinnahmen haben keinen gesamtfiskalischen Effekt, da die Sozialversicherungsbeiträge stattdessen aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Für eine separate Betrachtung der Haushalte sollte es allerdings berücksichtigt werden und wird daher auch im nächsten Unterabschnitt erneut thematisiert.

Im Rahmen der Ex-Ante-Analyse wurde von durchschnittlichen monatlichen Nettoeinnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen von 499 Euro ausgegangen (ISG/AW 2015: 30). Diese durchschnittlichen monatlichen Nettoeinnahmen wurden anschließend als Berechnungsgrundlage für zwei Szenarien genommen. In einem Basisszenario (Szenario 1) wurde angenommen, dass die Beschäftigung bei allen Teilnehmenden über die 24 Fördermonate der Normalförderung andauert. Das Alternativszenario (Szenario 2) ging von unterschiedlichen Abbruchquoten in den einzelnen Förderphasen aus, was im Schnitt zu einer Förderdauer von 15,6 Monaten führt.⁴³ Auf Grundlage der beiden Szenarien, können Mehreinnahmen zwischen 187,4 Mio. Euro (Szenario 2) und 307,4 Mio. Euro (Szenario 1) veranschlagt werden. Aufgrund der tatsächlich längeren durchschnittlichen Verweildauer, als im Szenario 2 angenommen, sowie aufgrund des höheren tatsächlichen Arbeitsentgelts⁴⁴ ist es naheliegend, dass der tatsächliche Wert unterhalb des Basisszenarios (Szenario 1) liegt, aber näher am Basis- als am Alternativszenario (Szenario 2).

11.3 Direkte Einsparungen bei den Sozialleistungen

Ein weiterer Aspekt, der durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung berücksichtigt werden muss, ist die Verringerung der Ansprüche der Teilnehmenden auf Leistungen zum Lebensunterhalt (LLu) und auf Leistungen für Unterkunft und Heizung bzw. Kosten der Unterkunft (LfU/KdU). Der zu berücksichtigende Leistungsanspruch leitet sich dabei im Wesentlichen aus der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft (BG) ab. Für die Berechnung dieser Einsparungen wurden die vier im **Unterabschnitt 11.2** gebildeten Bedarfsgemeinschaftstypen genutzt.

⁴³ Das Alternativszenario (Szenario 2) sah vor, dass 12.316 Teilnehmende über 24 Monate und 11.818 Teilnehmende im Schnitt über sieben Monate gefördert werden (ISG/IAW 2015: 28).

⁴⁴ Bei der Ex-Ante-Analyse wurde ein Arbeitsentgelt in der Höhe des Mindestlohns bei einer 40-Stunden-Woche (1.360 Euro) angenommen (ISG/IAW 2015: 29). Das tatsächliche durchschnittliche Arbeitnehmerbrutto liegt zu Beginn der Förderung bei 1.477,05 Euro und in der Nachbeschäftigungsphase bei 1.586,71 Euro.

Ebenfalls aus den BA-Prozessdaten konnte die durchschnittliche Größe der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern differenziert nach Normal- und Intensivförderung ermittelt werden. Dies ermöglicht es, die Durchschnittsgrößen der Bedarfsgemeinschaften separat nach Normal- und Intensivförderung zu berechnen und dadurch Unterschiede in der Zusammensetzung zu berücksichtigen. Der Regelbedarf wurde auf Grundlage des durchschnittlichen Regelbedarfs der Jahre 2015-2018 aus der Anlage zu § 28 SGB XII für den jeweiligen Bedarfsgemeinschaftstyp berechnet. Für jedes Kind wurde dabei der durchschnittliche Regelbedarf für Minderjährige angesetzt.⁴⁵ Für Alleinerziehende wurde zusätzlich ein Mehrbedarf in Höhe von 36 % des Regelbedarfs angenommen. Dies entspricht dem Mehrbedarf von Alleinerziehenden mit einem Kind unter 7 Jahren oder zwei bis drei Kindern unter 16 Jahren.

Die Kosten der Unterkunft wurden auf Basis der monatlichen laufenden anerkannten Kosten der Unterkunft pro Person in der Bedarfsgemeinschaft, wie sie die Statistik der Bundesagentur für Arbeit⁴⁶ herausgibt, berechnet. Diese Angaben wurden mit der durchschnittlichen Anzahl der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft multipliziert. **Tabelle 11.7** zeigt den berechneten Leistungsanspruch für den jeweiligen Bedarfsgemeinschaftstyp sowie differenziert nach Normal- und Intensivförderung.

Die Tatsache, dass eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen wurde, ist nicht mit einem Wegfall des Leistungsbezugs gleichzusetzen. Je nach Höhe des monatlichen Bruttoverdienstes wird dieser auf den Leistungsanspruch angerechnet. Gemäß § 11b Abs. 2 SGB II gibt es einen Freibetrag von 100 Euro, der abzugsfrei bleibt. Die weitere Anrechnung erfolgt gemäß dem in § 11b Abs. 3 SGB II beschriebenen Verfahren progressiv. Dies bedeutet, dass von dem Teil des Einkommens zwischen 100 Euro und 1.000 Euro 80 % auf den Leistungsanspruch angerechnet werden. Für Leistungsbeziehende ohne Kinder werden vom Teil des Einkommens zwischen 1.000 Euro und 1.200 Euro 90 % auf den Leistungsanspruch angerechnet. Ab 1.200 Euro besteht für Leistungsbeziehende ohne Kinder kein Leistungsanspruch mehr. Leistungsbeziehende mit Kindern haben noch bis zu einem Bruttoverdienst von 1.500 Euro einen Leistungsanspruch. Der Teil des Einkommens zwischen 1.000 Euro und 1.500 Euro wird ebenfalls zu 90 % auf die Leistungen angerechnet. Die Anrechnung auf den Leistungsanspruch erfolgt dabei zunächst auf die Grundsicherung, also den Regel- und Mehrbedarf, und im Anschluss auf die Kosten der Unterkunft. Für die Berechnungen wird das im **Unterabschnitt 11.2** berechnete Arbeitnehmerbruttoeinkommen in den einzelnen Förderphasen zugrunde gelegt.

Tabelle 11.7: Leistungsansprüche nach Bedarfsgemeinschaftstyp und Bedarfsgemeinschaftsgröße

⁴⁵ Der Regelbedarf erhöht sich in drei Stufen: Kinder unter 7 Jahre, Kinder zwischen 7 und unter 15 Jahren sowie Kinder zwischen 15 und unter 18 Jahren.

⁴⁶ Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2016-2019): Tabellen, Wohn- und Kostensituation SGB II (Monatszahlen), Nürnberg, Januar 2015 bis Oktober 2018 (https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_1021940/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Suchergebnis_Form.html?view=processForm&pageLocale=de&topicId=1023396®ion= [zuletzt abgerufen am: 05.03.2019]).

BG-Typ	Alleinstehend	Alleinerziehend	Paar ohne Kinder	Paar mit Kindern
Normalförderung				
Größe der BG	1,00	2,44	2,00	3,99
Regelbedarf	407,00 €	804,34 €	733,00 €	1.282,63 €
Mehrbedarf				
in % vom Regelbedarf	0%	36%	0%	0%
in Euro	0,00 €	289,56 €	0,00 €	0,00 €
Kosten der Unterkunft				
pro Person	341,66 €	210,12 €	218,31 €	167,81 €
Für die BG	341,66 €	513,08 €	436,61 €	670,31 €
Gesamt für die BG	748,66 €	1.606,99 €	1.169,61 €	1.952,94 €
Intensivförderung				
Größe der BG	1,00	2,41	2,00	3,94
Regelbedarf	407,00	794,80	733,00	1.266,82
Mehrbedarf				
in % vom Regelbedarf	0%	36%	0%	0%
in Euro	0,00 €	286,13 €	0,00 €	0,00 €
Kosten der Unterkunft				
pro Person in der BG	341,66 €	210,12 €	218,31 €	167,81 €
Für die BG	341,66 €	505,80 €	436,61 €	660,68 €
Gesamt für die BG	748,66 €	1.586,73 €	1.169,61 €	1.927,50 €

Quelle: IEB, Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2016-2019), eigene Berechnungen

Neben Einsparungen bei den Sozialleistungen können allerdings andere Ansprüche auf Sozialleistungen entstehen. Wenn die Bedarfsgemeinschaft keinen Leistungsanspruch auf Leistungen aus dem SGB II hat, könnten sie möglicherweise Ansprüche auf Wohngeldleistungen haben. Dieser Aspekt ist aktuell lediglich für Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder relevant, da bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern und den aktuellen Arbeitsentgelten weiterhin ein Leistungsanspruch gemäß SGB II existiert und somit kein Anspruch auf Wohngeld. Aufgrund der gezahlten Arbeitsentgelte entsteht allerdings auch bei Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder ein Anspruch auf Wohngeld.

Weiterhin haben Erziehungsberechtigte einen grundsätzlichen Anspruch auf Kindergeld. Dieses wird im Rahmen der SGB-II-Leistungen auf den Bedarf angerechnet. Durch die Anrechnung des Arbeitsentgelts wird aber nicht mehr das vollständige Kindergeld auf die Sozialleistungen angerechnet. Für die Berechnung des Kindergelds wurden die Durchschnittsanzahl der Kinder in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern (differenziert nach Alleinerziehend und Paar mit Kindern) mit den daraus entstehenden durchschnittlichen Ansprüchen auf Kindergeld der Jahre 2015 bis 2018 multipliziert und dem verfügbaren Einkommen hinzugerechnet beziehungsweise bei der Berechnung der Einsparungen des Bundes berücksichtigt.

Die Berechnungen zeigen, dass Alleinlebende mit dem Durchschnittseinkommen in der Förderung bereits in der Einstiegsphase weder Leistungen zum Lebensunterhalt noch Kosten der Unterkunft beziehen. Auch Paare ohne Kinder erhalten zwar bereits in der Einstiegsphase keine Leistungen zum Lebensunterhalt mehr, allerdings über alle Förderphasen hinweg einen stetig abnehmenden Beitrag zu den Kosten der Unterkunft. Sowohl bei Alleinerziehenden als auch bei Paaren mit Kindern reduzieren sich zwar die Leistungen zum Lebensunterhalt, doch beziehen sie über die gesamte Förderung hinweg noch derartige Leistungen. Die Kosten der Unterkunft werden an diese beiden Bedarfsgemeinschaftstypen in voller Höhe ausgezahlt. In diesem Kontext ist zu berücksichtigen, dass Lohnsteigerungen während und nach der Förderung dazu führen, dass die ausbezahlten Kosten der Unterkunft sinken. Wenn

belastbare Informationen zur Lohnentwicklung infolge der geförderten Beschäftigungsaufnahme vorliegen, wird daher geprüft, inwieweit sich diese Entwicklungen in eine aktualisierte Berechnung einbeziehen lassen.

Weiterhin wird ersichtlich, dass über alle Bedarfsgemeinschaftstypen sowie über alle Förderphasen hinweg die geförderten Beschäftigungsverhältnisse zu gesamtfiskalischen Einsparungen bei den Sozialleistungen führen. Diese Erkenntnis ist nicht weiter überraschend und wurde bereits im Rahmen der Ex-Ante Analysen prognostiziert. Die Tatsache, dass es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse handelt, führt zu weiteren Umverteilungen zwischen dem Bundeshaushalt und den Sozialversicherungskassen, da sich die Sozialversicherungsbeiträge im SGB II reduzieren und den Bundeshaushalt entlasten. Allerdings beschränken sich die Sozialversicherungsbeiträge im SGB II auf eine Kopfpauschale für Kranken- und Pflegeversicherung, während im Rahmen des LZA-Programms darüber hinaus Beiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung entrichtet werden. Dies bedeutet Verschiebungen durch die Förderung zugunsten der Sozialversicherung.⁴⁷

Für eine Aufschlüsselung der finanziellen Auswirkungen auf die unterschiedlichen Haushaltsebenen muss zudem berücksichtigt werden, dass die Regel- und Mehrbedarfe vollständig aus dem Bundeshaushalt finanziert werden, während die Kosten der Unterkunft in kommunaler Verantwortung liegen, es allerdings einen Bundeszuschuss hierzu gibt. Dieser betrug für die Jahre 2015-2017 im Schnitt 40,9 %.⁴⁸ **Tabelle 11.8** fasst die Auswirkungen auf die einzelnen Haushalte sowie den gesamtfiskalischen Effekt der Einsparungen bei den Sozialleistungen zusammen.

⁴⁷ Entsprechend wurden für die Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge im SGB II die "aktiven und passiven Leistungen im SGB II" der BA herangezogen, die eben nur diese beiden Sozialversicherungsbeiträge enthalten. Demgegenüber umfassen die verwendeten Durchschnittswerte des Arbeitgeberbruttos für die geförderten Beschäftigungsverhältnisse alle Sozialversicherungsbeiträge. Somit wird dieser Unterschied in den Sozialabgaben in die Berechnungen einbezogen, aber aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht aufgeschlüsselt ausgewiesen.

⁴⁸ Berechnet auf Grundlage der Angaben zu Ausgaben für aktive und passive Leistungen im SGB II der Jahre 2015 bis 2017 der Bundesagentur für Arbeit (<https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Einnahmen-Ausgaben/Einnahmen-Ausgabenstatistik/Einnahmen-Ausgabenstatistik-Nav.html> [zuletzt abgerufen am: 06.03.2019]) sowie der Bundeshaushaltspläne der Jahre 2015 bis 2017 (<https://www.bundeshaushalt.de/download> [zuletzt abgerufen am: 05.03.2019]).

Tabelle 11.8: Einsparungen (+) und Mindereinnahmen (-) bei den Sozialleistungen

Förderphase	Einstieg	Stabilisierung	Leistung	Nachbesch.	Gesamt
Europäische Union	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Bund	114.617.939 €	134.429.518 €	36.688.016 €	14.749.071 €	300.484.545 €
Sozialversicherung	-20.806.347 €	-24.115.101 €	-6.461.829 €	-2.584.732 €	-53.968.010 €
Länder	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Kommunen	18.304.891 €	21.567.404 €	5.982.551 €	2.434.891 €	48.289.736 €
Gesamt	112.116.483 €	131.881.821 €	36.208.738 €	14.599.230 €	294.806.271 €

Quelle: Eigene Berechnungen

Zum aktuellen Zeitpunkt belaufen sich die Einsparungen von Sozialleistungen auf insgesamt 294,8 Mio. Euro. Dies liegt zwischen den ex-ante erwarteten Nettoeinsparungen, die zwischen 281,0 Mio. Euro und 460,8 Mio. Euro veranschlagt wurden (ISG und IAW 2015, S 29f).⁴⁹ Dies ist nicht weiter überraschend, da sich die durchschnittliche Verweildauer mit 19,2 Monaten zwischen den Verweildauern im Szenario 1 (24 Monate) und im Szenario 2 (15,7 Monate) bewegt. Zudem wurde bei der Ex-Ante-Analyse ein höherer Bedarf zugrunde gelegt (1.186 Euro), als dies in der aktuellen Rechnung auf Basis der tatsächlichen Teilnehmendenzahlen in den unterschiedlichen Bedarfsgemeinschaftstypen der Fall ist (1.090,06 Euro). Die längere tatsächliche Verweildauer der Teilnehmenden in der Förderung im Vergleich zu Szenario 2 führt also dazu, dass die Nettoeinsparungen über denen im Szenario 2 der Ex-Ante-Analyse liegen. Der höhere durchschnittliche Regelbedarf sowie die längere Verweildauer im Szenario 1 haben hingegen zur Folge, dass die Nettoeinsparungen deutlich unterhalb dieses Wertes liegen.

Die hier ermittelten Einsparungen sind als Bruttoeinsparungen bei den Sozialleistungen zu betrachten. Berücksichtigt man, dass zumindest einige Teilnehmende auch ohne eine Förderung eine Anstellung erhalten hätten, so reduziert sich dieser Betrag. Dies wird in den abschließenden Kosten-Nutzen-Analysen berücksichtigt, wenn die Beschäftigungseffekte der Förderung in die Analysen mit einbezogen werden.

11.4 Direkte Mehrkosten und Einsparungen bei Maßnahmen

Die Teilnahme am LZA-Programm führt dazu, dass Maßnahmekosten eingespart werden können, da die Teilnehmenden ohne das LZA-Programm wahrscheinlich im Leistungsbezug verblieben und zum Teil an anderen Maßnahmen teilgenommen hätten. Hierzu werden die Maßnahmeteilnahmen der Teilnehmenden und der Kontrollgruppe miteinander verglichen. Hierbei wird berücksichtigt, dass viele Teilnehmende unmittelbar vor Beginn ihrer geförderten Beschäftigung ein über Maßnahmen finanziertes Praktikum absolviert haben.

Die Maßnahmeteilnahmen und durchschnittlichen Maßnahmedauern wurden für die Teilnehmenden und die Kontrollgruppe in den Prozessdaten für die Jahre 2015 bis 2017 identifiziert. Mit Hilfe der durchschnittlichen monatlichen Maßnahmekosten aus den Eingliederungsbilanzen nach § 54 SGB II und § 11 SGB III wurden die Mehrausgaben und Einsparungen berechnet. **Tabelle 11.9** stellt dies für die sieben Maßnahmenrubriken dar, nach denen die Eingliederungsbilanzen aufgeteilt sind. Als achte Kategorie wurden noch „Sonstige Förderungen“ aufgenommen. Dies sind Maßnahmen, die keiner Maßnahmenkategorie eindeutig zugeordnet werden können und für die es daher keine durchschnittlichen

⁴⁹ Es wurden keine Nettoeinsparungen im SGB II ausgewiesen, sondern die Bruttoeinsparungen von 730,6 Mio. Euro (445,5 Mio. Euro) im Szenario 1 (Szenario 2) sowie die aufstockenden SGB II-Leistungen von 269,7 Mio. Euro (164,4 Mio. Euro) aufgeführt.

Kosten pro Fördermonate gibt. Daher werden für diese Maßnahmen durchschnittliche monatliche Maßnahmekosten von etwa 1.000 Euro angesetzt. Aktuell können Maßnahmenteilnahmen von 2015 bis 2017 berücksichtigt werden, da eine Differenzierung der Maßnahmenarten nur bis Ende 2017 möglich ist.

Die Zusammenfassung der Mehrausgaben und Einsparungen zeigt, dass durch eine Teilnahme am LZA-Programm die Ausgaben für Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (-9,4 Mio. Euro) sowie zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (-6,4 Mio. Euro) gestiegen sind. Dies liegt vor allem am Einstiegsgeld bei abhängiger sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit (-10,7 Mio. Euro) sowie an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (-6,3 Mio. Euro). Ersteres kann vermutlich vor allem auf die Möglichkeit einer Aufstockung des Lohnkostenzuschusses zurückgeführt werden, während letzteres wahrscheinlich eine Finanzierung von Praktika vor Aufnahme der geförderten Beschäftigung impliziert, wie dies auch als übliche Praxis in den Fallstudien berichtet wird (vgl. **Kapitel 5.5**).

Tabelle 11.9: Mehrausgaben (-) und Einsparungen (+) bei Maßnahmen

Maßnahmenkosten	2015	2016	2017	Gesamt
Aktivierung und berufliche Eingliederung	-267.889,62 €	-3.564.435,57 €	-2.491.760,56 €	-6.324.085,75 €
Berufswahl und Berufsausbildung	0,00 €	-5.630,56 €	-47.115,57 €	-52.746,12 €
Berufliche Weiterbildung	156.207,09 €	1.143.203,40 €	3.897.621,00 €	5.197.031,49 €
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit	-135.722,63 €	-1.923.756,59 €	-7.303.263,06 €	-9.362.742,27 €
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	93.674,70 €	1.929.181,80 €	12.036.923,54 €	14.059.780,04 €
Freie Förderung	-1.285,99 €	129.116,86 €	3.971.366,89 €	4.099.197,76 €
Sonstige Förderung	11.223,16 €	-140.390,55 €	112.103,76 €	-17.063,63 €
Gesamt	-143.793,28 €	-2.432.711,21 €	10.175.876,00 €	7.599.371,51 €

Quelle: Tabellenteile zur Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II und § 11 SGB III, BA-Prozessdaten, eigene Berechnungen.

Trotz der höheren Mehrausgaben in diesen beiden Kategorien können Maßnahmekosten in Höhe von 7,6 Mio. Euro eingespart werden. Dies liegt primär an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (14,1 Mio. Euro), der beruflichen Weiterbildung (5,2 Mio. Euro) und der Freien Förderung (4,1 Mio. Euro). Dies bedeutet, dass als Alternative zum LZA-Programm insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen oder andere öffentlich geförderte Beschäftigungsmaßnahmen, wie beispielsweise Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, eingesetzt werden.

11.5 Vorläufige Bilanz der Kosten-Nutzen-Analysen

Den entsprechend der Mittelbindungen berechneten direkten Ausgaben des LZA-Programms in Höhe von insgesamt 631,9 Mio. Euro stehen erhebliche Mehreinnahmen durch Steuern und Sozialabgaben sowie Einsparungen bei den Sozialleistungen und Maßnahmen gegenüber. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass es sich um Bruttoeffekte handelt, das heißt, die Fördereffekte wurden noch nicht berücksichtigt. Durch diese sollten sich die Mehreinnahmen und Einsparungen reduzieren, da nicht davon auszugehen ist, dass aus der Kontrollgruppe keine Person in den Arbeitsmarkt integriert werden konnte. **Tabelle 11.10** zeigt die Kosten und Nutzen für die einzelnen öffentlichen Haushalte differenziert nach den Bereichen, in denen diese angefallen sind.

Tabelle 11.10: Kosten und Nutzen für die öffentlichen Haushalte

Förderphase	Programmkosten	Steuern/Sozialabgaben	Sozialleistungen	Maßnahmen	Gesamt
Europäische Union	-331.596.122 €	0 €	0 €	0 €	-331.596.122 €
Bund	-300.265.233 €	23.356.368 €	300.484.545 €	7.599.372 €	31.175.051 €
Sozialversicherung	0 €	228.787.960 €	-53.968.010 €	0 €	174.819.951 €
Länder	0 €	23.356.368 €	0 €	0 €	23.356.368 €
Kommunen	0 €	8.243.424 €	48.289.736 €	0 €	56.533.160 €
Saldo	-631.861.356 €	283.744.120 €	294.806.271 €	7.599.372 €	-45.711.593 €

Quelle: Eigene Berechnungen.

Insgesamt zeigt sich, dass, ohne eine Berücksichtigung der Fördereffekte, das LZA-Programm Kosten in Höhe von 45,7 Mio. Euro generiert. Die Unterscheidung nach den öffentlichen Haushalten ergibt zudem, dass insbesondere die Sozialversicherungen durch die höheren Sozialversicherungsbeiträge aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (+174,8 Mio. Euro) profitieren. Weiterhin nehmen die Kommunen zusätzliche 8,2 Mio. Euro an Einkommenssteuer ein und sparen 47,1 Mio. Euro bei den Kosten der Unterkunft ein. Der Bundeszuschuss zum LZA-Programm von 300,3 Mio. Euro wird vollständig von den Einsparungen bei den Sozialleistungen (300,5 Mio. Euro) kompensiert.

Wie bereits angedeutet, können sich die Nettoausgaben für das Programm noch erhöhen, je schwächer die Fördereffekte ausfallen. Insgesamt entstehen durch die Beschäftigung im LZA-Programm 578,6 Mio. Euro Mehreinnahmen bzw. Einsparungen, die sich aus Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie aus Einsparungen von Sozialleistungen zusammensetzen. Dies bedeutet bei laut BVA 19.294 Teilnehmenden Mehreinnahmen bzw. Einsparungen von durchschnittlich 29.986 Euro pro Teilnehmenden. In der Ex-Ante-Analyse wurden auf Grundlage bisheriger Studien zwei Annahmen zu Lock-In- und Mitnahmeeffekten gemacht: Das optimistischere Szenario geht davon aus, dass 10 % der Geförderten auch ohne Förderung eine Beschäftigung gefunden hätten, im pessimistischeren Szenario werden 30 % angenommen (ISG/IAW 2015: 31). Legt man diese Annahmen zugrunde, entstehen Nettokosten des Programms von 103,6 Mio. Euro (10 % Lock-In- und Mitnahmeeffekte) bzw. 219,3 Mio. Euro (30 %). Diese Betrachtung umfasst noch keine Ergebnisse zur langfristigen Entwicklung der Nettoausgaben. Je länger die gemessenen Fördereffekte Bestand haben, desto geringer werden die Nettokosten des Programms.

11.6 Ausblick auf weitere Schritte der Kosten-Nutzen-Analyse

Einige Aspekte konnten in der aktuellen Kosten-Nutzen-Analyse noch nicht berücksichtigt werden. Dies sind zum einen die Verwaltungskosten auf zentraler Ebene sowie auf Ebene der Jobcenter, die nicht im Rahmen der Programmförderung anfallen. Zudem entstehen bei den Jobcentern weitere Einsparungen, da bei den Teilnehmenden keine oder weniger Vermittlungsleistungen anfallen. Auf Grundlage der Ergebnisse der Befragung der Fachreferate durch die Evaluation der Investitionsprioritäten werden in einer kommenden Wirkungsanalyse diese Ausgaben integriert. Zum anderen ist der fraglos wichtigere Aspekt die bisherige Nichtberücksichtigung der Fördereffekte in den Analysen. Je nach Größe dieser Effekte ist zu erwarten, dass die gemessenen Nettoausgaben/-einnahmen des Programms deutlich kleiner ausfallen als bisher beschrieben. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die kontrafaktischen Wirkungsanalysen nicht die Teilnahme am Programm selbst, sondern den Effekt der Teilnahmeberechtigung auf die Integration in Beschäftigung messen. Hier muss noch untersucht werden, wie diese Fördereffekte sinnvoll in die Kosten-Nutzen-Analysen eingebunden werden können.

Ein weiterer Punkt, der künftig berücksichtigt werden sollte, ist die Berechnung der Programmkosten. Da sich aktuell ein bedeutender Anteil der Programmkosten noch in der Prüfung befindet, konnten die tatsächlichen Ausgaben bisher nicht für die Analysen genutzt werden. Die Mittelbindungen überschätzen allerdings tendenziell die Höhe der Ausgaben. Hier bleibt abzuwarten, ob bei den künftigen Analysen eine Berücksichtigung der tatsächlichen Ausgaben auf Grundlage der gestellten Zahlungsanträge sinnvoll erscheint.

12. Zusammenfassung und Ausblick

Den Bericht abschließend werden im Folgenden noch einmal die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen Kapitel bilanziert.

Eintritte in die Förderung: Ziele der Jobcenter weitgehend erreicht

Seit einem guten Jahr, nämlich Dezember 2017, sind keine neuen Eintritte in eine Förderung im Rahmen des LZA-Programms mehr möglich. Insgesamt waren seit Beginn der Umsetzung im Mai 2015 20.342 Eintritte zu verzeichnen. Gemessen an den Zielen, die sich die teilnehmenden Jobcenter selbst gesetzt hatten, kann diese Zahl als zufriedenstellend bezeichnet werden: Ursprünglich waren laut beantragenden Jobcentern Ende August 2015 insgesamt 24.013 Förderfälle vorgesehen, die sich nach Korrekturen auf 23.777 beantragte Plätze reduzierten. Gemessen an dieser Bezugsgröße konnten folglich 85 % aller geplanten Eintritte realisiert werden.

Die Perspektive der Jobcenter: das LZA-Programm als „Experimentierfeld“

Dass die Anzahl der realisierten Förderfälle nicht höher liegt, dürfte auch eine Folge der Tatsache sein, dass für die umsetzenden Jobcenter das LZA-Programm nicht primär mit dem Ziel der Erreichung hoher Fallzahlen verknüpft war. Vielmehr belegen die Ergebnisse der Jobcenter-Befragung sowie der Fallstudien, dass für die Geschäftsführungen der SGB-II-Träger mehrheitlich die Erprobung neuer Ansätze im Vordergrund stand. Mit anderen Worten verstehen die Jobcenter das Programm als "Experimentierfeld". Dies betrifft vor allem die innovativen Bestandteile des Programms: die bewerberorientierte Vermittlung durch die Betriebsakquisiteure sowie die Flankierung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse durch die Coachs.

Betriebsakquisiteure als Fürsprecher der Geförderten

Die Implementationsanalyse zeigt auf, welches Potenzial in der Entwicklung neuer Ansätze zur Vermittlung von Langzeitarbeitslosen in (geförderte) Beschäftigung im Rahmen des LZA-Programms liegt. Anhand der Untersuchung der Praxis der Betriebsakquisiteure (BAK) lässt sich das Anforderungsprofil für die erfolgreiche Umsetzung einer bewerberorientierten Vermittlung für diesen Personenkreis schärfen. Hierzu gehört zunächst eine Bewerberorientierung, die für die Strukturierung der Stellensuche an den Neigungen und Wünschen der Geförderten ansetzt und deren Stärken, Fähigkeiten und Talente ermittelt. Gegenüber Arbeitgebern wiederum müssen die BAK als Fürsprecher der potenziellen Geförderten auftreten. Dies erfordert, dass sie anhand ihrer fundierten persönlichen Kenntnis der Geförderten gegenüber Personalverantwortlichen glaubhaft darlegen können, dass sich auch Langzeitarbeitslose – nicht zuletzt aufgrund der anfangs gezahlten Subventionen – als wertvolle Mitarbeiter/innen erweisen können. Dies kann auch eine Aufgabe umfassen, die man als Stigma-Management bezeichnen kann: Sie müssen gegenüber Arbeitgebern Strategien entwickeln, die diesen verdeutlichen, dass die Tatsache der Langzeitarbeitslosigkeit sowie mögliche weitere „in der Person liegende Vermittlungshemmnisse“ keine zwingenden Hinderungsgründe für eine produktive Beschäftigung von Geförderten sind. Weiterhin kann sich der Einsatz der BAK in der Vermittlung nicht auf die Aushändigung von Vermittlungsvorschlägen beschränken. Durch eine Begleitung der Vorstellungsgespräche oder die Nutzung von Arbeitserprobungen im Vorfeld können sie ihre Ressourcen nutzen, um sich aktiv in den Vermittlungsprozess einzuschalten. Die Ausschöpfung der Handlungsspielräume als BAK ist eine unverzichtbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung einer verbesserten Vermittlungsdienstleistung, die letztlich als Ziel dieses Ansatzes verstanden werden kann.

Coachs und der Auftrag der Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse

Den Coachs wiederum fällt die Aufgabe zu, die mit Hilfe der BAK geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse zu stabilisieren und möglichst in ungeforderte zu überführen. Eine zentrale Herausforderung besteht dabei in der Etablierung eines Vertrauensverhältnisses zu den Geförderten, und zwar unter der

Bedingung des -- zumindest zu Beginn der Förderung -- verpflichtenden Charakters des Coachings. Dieses bildet die Basis für ein produktives Arbeitsbündnis für den weiteren Prozess der Beratung und Begleitung. In dessen Rahmen können persönliche sowie arbeitsbezogene Problemlagen thematisiert und bearbeitet werden, die die Stabilität des geförderten Beschäftigungsverhältnisses potenziell gefährden. Die Hilfestellungen gegenüber den Geförderten können dabei entweder in Form von Notfallhilfe im Sinne einer *Arbeit für* die Geförderten erfolgen (etwa bei akuter Wohnungslosigkeit) oder im Fall von notwendigen Lernprozessen im Sinne einer *Arbeit mit* den Geförderten (etwa bei der Gewöhnung an die Anforderungen täglicher betrieblicher Arbeit).

Dabei ist das organisatorische Setting, in dem die Coachs agieren, in zweierlei Hinsicht anspruchsvoll: So stellt sich zunächst die Frage, ob die Coachs im Jobcenter oder bei externen Dienstleistern beschäftigt sind. Im Jobcenter beschäftigte Coachs können ohne größeren Aufwand in die Arbeit der BAK einbezogen werden und dadurch frühzeitig mit dem Coaching beginnen. Zudem können sie leichter innerhalb des Jobcenters ihren Einfluss geltend machen, etwa wenn die Geförderten von Problemen mit der Leistungsgewährung berichten. Gleichzeitig kann sich die Zugehörigkeit zum Jobcenter als Belastung für den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses erweisen, da nicht alle Geförderten dieser Institution und ihren Mitarbeitern/innen unmittelbar Vertrauen entgegenbringen. Coachs, die bei externen Dienstleistern beschäftigt sind, können sich hingegen eher als neutrale Helfer positionieren, was den Vertrauensaufbau begünstigen kann. Im Umkehrschluss sind sie in der Kooperation mit BAK und anderen Jobcenter-Mitarbeitern/innen "Außenseiter" und können nicht auf dieselbe Weise eingebunden werden und Einfluss nehmen wie ihre Pendants im Jobcenter. Weiterhin resultiert aus dem organisatorischen Setting der Coachs, dass die Arbeitgeber der Geförderten ebenfalls ihre Dienstleistungen in Anspruch nehmen können, so dass die Coachs in eine Position als Vermittler/innen zwischen Arbeitgebern und Geförderten geraten. Aus der Bedeutung der Arbeitgeber für die Beschäftigungsverhältnisse erwächst für die Coachs auch die Aufgabe, einen Zugang zu den Einsatzbetrieben der Geförderten zu finden, die Arbeitgeber in das Coaching einzubinden und bei Bedarf auf deren Anliegen zu reagieren.

Schließlich sollte es im Coaching gelingen, zu dessen Ende hin soweit Hilfe zur Selbsthilfe geleistet zu haben, dass die Geförderten in der Folge weder von den Aufgaben im Betrieb überfordert werden, noch ihre privaten Probleme so gewichtig sind, dass diese die Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses bedrohen. Gleichwohl kann ein bedarfsbezogenes Coaching auch nach dessen offizieller Beendigung sinnvoll sein, um möglicherweise aufkeimenden Problemen frühzeitig zu begegnen und auf diese Weise potenzielle Beschäftigungsabbrüche abzuwenden.

Die Geförderten: Nur ein Drittel der Geförderten Frauen; viele geschaffene Stellen sind in Teilzeit.

Neben der oben berichteten absoluten Zahl der Förderfälle ist es für eine Bewertung des LZA-Programms von großem Interesse, wer mit der Förderung letztlich erreicht wurde. Hierzu liefern sowohl das Monitoring von Bundesverwaltungsamt und Bundesagentur für Arbeit aber auch eigene Auswertungen der BA-Prozessdaten wichtige Erkenntnisse. Auffällig mit Blick auf die Zusammensetzung der Geförderten ist zunächst der deutliche Überhang von Männern, die fast zwei Drittel aller Förderfälle ausmachen. Weiterhin beträgt der Anteil von älteren Geförderten mit einem Alter über 54 Jahren ein gutes Fünftel, und mit mindestens 16 % entspricht der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund in der LZA-Förderung ungefähr dem im Operationellen Programm ausgewiesenen Zielwert von 19 %, wobei der Wert für das LZA-Programm aufgrund fehlender Angaben tendenziell unterschätzt wird.

Wendet man sich der Art der geschaffenen Stellen zu, so dominiert die Normalförderung mit 73 % klar gegenüber der Intensivförderung, der 22 % der Fälle zugeordnet werden können, während eine eindeutige Zuordnung der verbleibenden 5 % nicht möglich ist. Die Förderung von Teilzeitstellen wurde mit einem Anteil von 46 % in sehr vielen Fällen genutzt. Mit 55 % ist gut die Hälfte der geförderten Arbeitsverträge befristet, in 40 % der Fälle liegt eine unbefristete Beschäftigung vor, und auch hier lassen sich 5 % nicht eindeutig zuordnen. Hinsichtlich des Zustandekommens der geförderten Beschäftigungsverhältnisse ist zum einen bemerkenswert, dass gut ein Viertel der Geförderten angibt, sich die Stelle selbst gesucht zu haben, wenngleich diese Angabe auf einer subjektiven Einschätzung basiert und daher mit einer gewissen Vorsicht zu genießen ist, zumal diese Einschätzung sich nicht mit den Angaben der BAK deckt. Zum anderen ist festzustellen, dass im Falle der Beschäftigungsverhältnisse, die nach Angabe der Teilnehmenden durch die Tätigkeit der BAK zustande kamen, die dort ausgeübten Tätigkeiten signifikant seltener an die Vorerfahrungen der Geförderten anknüpfen. Das zeigt, dass die Geförderten durch die Unterstützung der BAK in Jobs gelangen, in die sie ohne deren Unterstützung nicht gekommen wären und die deswegen auch in Tätigkeitsbereichen außerhalb ihrer bisherigen Berufserfahrung liegen.

Welche Gruppen von Langzeitarbeitslosen durch das LZA-Programm eine Beschäftigung finden, lässt sich durch eine statistische Analyse des Zugangs näher erklären. Eine hierfür vorgenommene Kontrastierung der Geförderten mit einer Vergleichsgruppe aus potenziell förderfähigen Personen aus den teilnehmenden Jobcentern zeigt, dass die Teilnehmenden am LZA-Programm tendenziell arbeitsmarktnäher als der Durchschnitt aller Förderfähigen sind: Sie sind signifikant jünger, haben häufiger eine abgeschlossene Ausbildung, weisen seltener gesundheitliche Einschränkungen auf und werden von den Integrationsfachkräften etwas günstigeren Profillagen zugeordnet. Zugleich verweist die Dauer des Langzeitleistungsbezugs und der Arbeitslosigkeit der Geförderten auf deren erhebliche Arbeitsmarktferne: Die Geförderten befanden sich im Durchschnitt über acht der letzten zehn Jahre im Leistungsbezug und waren über 5,5 Jahre arbeitslos.

Weiterhin ist interessant, dass sich der Allokationsmechanismus für Frauen und Männer nur wenig unterscheidet und somit den relativ geringen Anteil von Frauen im LZA-Programm kaum erklären kann. Dies gilt insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass der Anteil von Frauen und Männern innerhalb der Population der förderfähigen Personen in etwa gleich groß ist. Ein wichtiger Faktor für die Teilnahme der Frauen ist dabei, ob im Haushalt kleine Kinder unter sechs Jahren leben.

Die Arbeitgeber: kleine und kleinste inhabergeführte Betriebe in vielen Branchen

Eine Erhebung unter den einstellenden Betrieben gibt Aufschluss über die andere Seite des Matches, die Arbeitgeber im LZA-Programm. Demzufolge konnten mit einem Anteil von zwei Dritteln viele privatwirtschaftliche Arbeitgeber für die Einstellung von Geförderten gewonnen werden. Wie dies auch in vergleichbaren Programmen in der Vergangenheit der Fall war, überwiegen kleine und kleinste inhabergeführte Betriebe als Arbeitgeber der Geförderten. Diese streuen zudem relativ stark über die verschiedenen Branchen, allerdings mit einem leichten Schwerpunkt in dem Bereich Sozialwesen. Wohl auch infolge der Akquisebemühungen der BAK findet sich unter den befragten Arbeitgebern mit einem

Drittel ein substanzieller Anteil, die im Rahmen des LZA-Programms erstmals ehemalige Langzeitarbeitslose eingestellt haben und somit für diese Personengruppe als Arbeitnehmer/innen aufgeschlossen wurden. Ausschlaggebend für die Beteiligung am Programm war laut Auskunft der Betriebe in der Hälfte der Fälle und damit am häufigsten das Motiv, „Langzeitarbeitslosen eine Chance zu geben“, also die Gewährung einer Möglichkeit der praktischen Bewährung, die es andernfalls wohl nicht gegeben hätte. Doch auch für über ein Drittel waren Dauer und Umfang des Lohnkostenzuschusses entscheidend.

Fazit der Betriebe: hohe Zufriedenheit, aber teilweise Distanz zum Coaching

Die Bewertung des Programms durch die Arbeitgeber fällt der Betriebsbefragung nach zu schließen recht positiv aus. So wird die Passgenauigkeit der vermittelten Geförderten überwiegend positiv beurteilt, auch wenn sich privatwirtschaftliche Betriebe diesbezüglich etwas skeptischer äußern. Auch hinsichtlich der betrieblichen Integration und der Leistungsfähigkeit der Geförderten fällen die Arbeitgeber mehrheitlich wohlwollende Urteile, ein Drittel hingegen berichtet aber auch von schlechteren Erfahrungen. Auch wenn dies nur ein "weicher" Indikator ist, schätzt mit 60 % eine gute Mehrheit der Arbeitgeber die Übernahmekancen der Geförderten positiv ein, was vor allem von der Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Geförderten abzuhängen scheint. Das Coaching hingegen stößt auf eine gemischte Resonanz unter den Arbeitgebern, wofür nicht zuletzt die Neuartigkeit einer solchen Dienstleistung und der damit einhergehende Bedarf an Kooperation der Arbeitgeber verantwortlich sein dürften. Folglich hat auch nur gut die Hälfte der Arbeitgeber von sich aus die Hilfe der Coachs nachgefragt. Insgesamt fällt das Fazit zum Programm überwiegend gut aus, was sich auch daran ablesen lässt, dass der Nutzen des LZA-Programms für den Betrieb mit einer Durchschnittsnote von 2,1 als gut bewertet wird.

Weiterführende Ergebnisse der Förderung

Alle bisher berichteten Befunde der Evaluation beziehen sich auf den Implementationsprozess sowie die Frage, wer mit der Förderung erreicht wurde. Zum jetzigen Zeitpunkt der Berichtslegung lassen sich darüber hinaus weiterführende Ergebnisse hinsichtlich der Stabilität und weiterer Merkmale der geförderten Beschäftigungsverhältnisse sowie der Vergleichsgruppenanalyse und der Kosten-Nutzen-Analyse präsentieren.

Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse: überdurchschnittlich hoch, auch nach dem Ende der Förderung

Die Analysen auf der Basis von BA-Prozessdaten zeigen, dass zum Zeitpunkt nach 24 Monaten nach Beginn der Förderung ziemlich exakt die Hälfte der Beschäftigungsverhältnisse nach wie vor Bestand hat. Dieser Zeitpunkt fällt mit dem Ende der Lohnsubventionen in der Normalförderung und der Höchstdauer befristeter Beschäftigung in der Intensivförderung zusammen. Die Stabilität der erstellten Matches im LZA-Programm erweist sich damit gegenüber zwei Referenzmaßstäben als überdurchschnittlich: Zum einen sind nach zwei Jahren bereits zwei Drittel aller neu geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland beendet, und zum anderen wurden im Rahmen des Programms Bürgerarbeit, das in vielerlei Hinsicht dem LZA-Programm gleicht, nur ca. 20 % der Teilnehmenden nach Auslaufen der Förderung nach zwei Jahren weiterbeschäftigt. Ein Unterschied dieses Programms bestand jedoch in der Beschränkung auf gemeinnützige Arbeitgeber, so dass diese Differenz auch den unterschiedlichen Zielarbeitsmärkten geschuldet sein dürfte.

Anhand der vorliegenden Auswertungen können darüber hinaus wichtige Einflussgrößen für die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse identifiziert werden. Während die Intensivförderung sich gerade in den ersten zwei Jahren als stabiler erweist als die Normalförderung, ist an der Schwelle von 24 Monaten ein deutlicher Rückgang der auf diese Weise geförderten Beschäftigungsverhältnisse zu beobachten. Ursächlich dürfte dies auf die befristeten Beschäftigungsverhältnisse in der Intensivförderung zurückzuführen sein, die nur für maximal 24 Monate förderfähig sind, während unbefristete Arbeitsverträge für die Dauer von 36 Monaten gefördert werden. So könnte es sich bei den nach zwei Jahren beendeten Beschäftigungsverhältnissen vor allem um solche handeln, die womöglich von Beginn an nicht auf eine

dauerhafte, ungeforderte Beschäftigung ausgelegt waren, etwa im Bereich von Trägern. Weiterhin trägt insbesondere die Zufriedenheit der Geförderten mit der ausgeübten Tätigkeit sowie - mit Abstrichen - auch die Zufriedenheit mit der erhaltenen Entlohnung zur Stabilität des Beschäftigungsverhältnisses bei. Dass der letztgenannte Einfluss geringer ausfällt, dürfte der Tatsache geschuldet sein, dass die Geförderten meist einen Lohn im Bereich des Mindestlohns erhalten. Auch die Tatsache, dass Arbeitgeber und Geförderte sich vor Stellenantritt bereits kannten oder Geförderte früher schon einmal beim selben Arbeitgeber beschäftigt waren, wirken sich positiv auf den Fortbestand der Arbeitsverhältnisse aus. In diesen Fällen wissen beide Seiten bereits vorher, worauf sie sich einlassen.

Entlohnung der Geförderten: vorwiegend Niedriglohnssektor

Wie bereits erwähnt, bewegt sich der im Rahmen der Förderung gezahlte Lohn überwiegend auf dem Niveau des Mindestlohns: Vier von fünf Teilnehmenden geben an, einen Stundenlohn zwischen acht und zwölf Euro zu erhalten, für die Hälfte der Geförderten beträgt er maximal zehn Euro. Tendenziell höhere Löhne erzielen Geförderte, die eine Berufsausbildung vorzuweisen haben, sowie solche, die in Vollzeit beschäftigt sind oder sich ihre Stelle selbst gesucht haben. Frauen erhalten zwar einen signifikant niedrigeren Lohn als Männer, doch beschränkt sich die absolute Lohndifferenz, die ausschließlich durch das Geschlecht erklärt wird, auf einen Betrag von 21 Cent bezogen auf einen Stundenlohn von zehn Euro.

Beendigung des Leistungsbezugs während der Förderung: Gut der Hälfte gelingt es, Frauen deutlich seltener

Der im Rahmen des LZA-Programms gezahlte Lohn ermöglicht es etwas mehr als der Hälfte der Geförderten, den Transferbezug nach dem SGB II zu beenden. Die Unterschiede zwischen Personen in der Intensivförderung und solchen in der Normalförderung nehmen sich dabei recht gering aus. Substanziell ist hingegen die Differenz zwischen Männern und Frauen. Während unter den Männern nur 43 % der Fälle auch während der Förderung SGB-II-Leistungen bezogen, liegt dieser Anteil unter Frauen um zehn Prozentpunkte höher. Hintergrund dieser Diskrepanz dürfte zum einen der wesentlich höhere Anteil der Teilzeitbeschäftigung von Frauen im LZA-Programm sein (70 % gegenüber 31 % unter den Männern). Zum anderen mag aber auch die Tatsache eine Rolle spielen, dass weibliche Geförderte häufiger in Haushalten mit Kindern oder anderen Angehörigen leben. In diesem Fall bedingt die Größe der Bedarfsgemeinschaft, dass es schwerer fällt, den Leistungsbezug zu verlassen.

Erste Ergebnisse der kontrafaktischen Wirkungsanalyse: Geförderte Beschäftigungsverhältnisse sind zusätzlich und erhöhen Übergangschancen in Beschäftigung

Im Rahmen der kontrafaktischen Wirkungsanalyse wird zum jetzigen Zeitpunkt untersucht, inwiefern es innerhalb der Gruppe der Geförderten tatsächlich netto durch das LZA-Programm zu einer Steigerung der Abgänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gekommen ist. Dies umfasst auch die Frage nach möglichen Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten, die gewissermaßen als "unerwünschte Begleiterscheinungen" öffentlich geförderter Beschäftigung deren Netto-Wirkung schmälern können. Diese Analysen basieren auf einer Kontrastierung der Erwerbsverläufe der potenziell Förderfähigen mit einer Kontrollgruppe aus Personen, die ebenfalls die Kriterien des LZA-Programms erfüllen, aber zu einem Vorzeitpunkt beobachtet werden, zu dem es das LZA-Programm noch nicht gab.

Die Ergebnisse der Analysen deuten darauf hin, dass die geförderte Beschäftigung im Rahmen des LZA-Programms tatsächlich zusätzlich ist. Es werden für die ersten 2,5 Jahre nach Beginn der Förderung keine Hinweise auf Mitnahme-, Verdrängungs- oder Substitutionseffekte durch die Förderung gefunden. Stattdessen erhöhen sich die Chancen der Geförderten, in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis überzugehen, um bis zu 2,6 Prozentpunkte gegenüber der Kontrollgruppe. Dies beziffert den Effekt, der ausschließlich und ursächlich auf die Förderung zurückzuführen ist. Während Männer und Frauen in etwa gleicher Weise von der Förderung profitieren, gilt dies hingegen für

die Gruppe der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung nicht. Für diese, unter den Geförderten unterrepräsentierte Teilgruppe geht von der Förderung des LZA-Programms kein positiver Impuls aus.

Soziale Teilhabe unter den Geförderten: Außergewöhnlich hohe Teilhabe zu Beginn, Angleichung im Verlauf, doch soziale Netzwerke brauchen Zeit

Als weitere Zieldimension der geförderten Beschäftigungsverhältnisse spielt neben der Beschäftigung die soziale Teilhabe eine bedeutende Rolle. Die Analysen der ersten beiden Wellen der CATI-Befragung unter den Geförderten ergeben einige bemerkenswerte Befunde. So weisen die Teilnehmenden des LZA-Programms zu Beginn der Förderung sowohl hinsichtlich ihrer selbst eingeschätzten Zugehörigkeit zur Gesellschaft als auch der allgemeinen Lebenszufriedenheit höhere Werte auf als alle betrachteten Vergleichsgruppen, hierzu zählen auch alle Erwerbstätigen. Dies ist nicht zuletzt deshalb außergewöhnlich, da in vergleichbaren Programmen die Werte für Geförderte sich in der Regel zwar oberhalb der Selbsteinschätzungen von Erwerbslosen, aber immer noch unterhalb der von Erwerbstätigen bewegen. Im Verlauf der Förderung kommt es jedoch zumindest für die gesellschaftliche Zugehörigkeit zu einem Rückgang der berichteten Werte unter den Geförderten des LZA-Programms. Dies kann auch als eine "Normalisierung" infolge einer anfänglich euphorisch erlebten Statusveränderung verstanden werden ("Honeymoon-Effekt"). Kein Rückgang ist jedoch hinsichtlich der allgemeinen Lebenszufriedenheit der Geförderten zu verzeichnen, so dass in dieser Hinsicht keine "Ernüchterung" eingesetzt zu haben scheint.

Während sich weitere Indikatoren wie die Zufriedenheit mit Gesundheit und Wohnung unter den Geförderten auf dem Niveau zwischen Erwerbslosen und Erwerbstätigen bewegen und diese sich auch nicht verändern, erweisen sich die sozialen Netzwerke als die Teildimension sozialer Teilhabe, die am wenigsten durch die Aufnahme der geförderten Beschäftigung positiv beeinflusst wird. So entspricht der Umfang der sozialen Netzwerke der Geförderten zu Beginn der Förderung dem aller SGB-II-Leistungsbeziehenden. Dieser erweitert sich bis zum zweiten Befragungszeitpunkt nur geringfügig und erreicht dann das Niveau aller Erwerbslosen. Da der Aufbau von Sozialbeziehungen in der Regel Zeit braucht und auch nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit einer Beschäftigungsaufnahme steht, erscheint dieses Ergebnis aber durchaus plausibel.

Erste Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse

Die gegenwärtige Datenlage erlaubt für diesen Zwischenbericht die Durchführung einer ersten Gegenüberstellung der durch das LZA-Programm generierten Kosten und der gleichzeitig erreichten Einsparungen und generierten Einnahmen. Konkret umfasst diese Betrachtung aktuell die direkten Programmkosten (etwa für BAK, Coachs, Verwaltungskosten und Lohnkostenzuschüsse), Mehreinnahmen durch die geförderte Beschäftigung bei Steuern und Sozialabgaben, direkte Einsparungen bei den Sozialleistungen (ALG II, Kosten der Unterkunft) sowie Einsparungen bzw. Mehrausgaben für Maßnahmen und zusätzliche Verwaltungskosten. Zudem lassen sich anfallende Kosten und Einsparungen nach den verschiedenen Haushalten differenzieren (EU, Bund, Sozialversicherungen, Länder und Kommunen).

Die Berechnungen auf Basis der Mittelbindungen für die Förderung zeigen, dass das LZA-Programm Kosten in Höhe von insgesamt 632 Mio. Euro generiert, die sich etwa hälftig auf EU und Bund verteilen. Demgegenüber stehen Einnahmen bzw. Einsparungen in den Sozialabgaben und Steuern in Höhe von 284 Mio. Euro, die sich vor allem aufseiten der Sozialversicherung ergeben, sowie insgesamt eingesparte Sozialleistungen in Höhe von 295 Mio. Euro, von denen primär der Bundeshaushalt profitiert. Nur geringfügig ins Gewicht hingegen fallen Einsparungen bei den Maßnahmekosten, die sich auf ca. 7,6 Mio. Euro beziffern lassen. Unter dem Strich ergeben sich hieraus Nettokosten für das LZA-Programm in Höhe von 45,7 Mio. Euro.

Noch nicht berücksichtigt in dieser Berechnung sind allerdings die Netto-Effekte der Förderung, da es sich aufgrund der aktuell verfügbaren Daten zwangsläufig um die reine Betrachtung von Brutto-Effekten

handelt. Da davon auszugehen ist, dass es auch in der Kontrollgruppe der Geförderten zu Arbeitsmarktintegrationen kommt, werden sich die Nettokosten für das LZA-Programm aller Wahrscheinlichkeit nach noch erhöhen. Der Umfang dieses Anstiegs der Nettokosten hängt maßgeblich davon ab, wie stark bzw. schwach die Fördereffekte ausfallen: Je höher der Anteil der Geförderten ist, deren Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausschließlich der Förderung durch das LZA-Programm zuzurechnen ist, desto geringer wird der Anstieg der Nettokosten für das Programm ausfallen. Je nachdem, wie nachhaltig die zusätzlich geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse sind, könnte die Kosten-Nutzen-Bilanz auch positiv werden, das heißt, dass die durch das LZA-Programm entstandenen Einsparungen und Einnahmen die Kosten des Programms übersteigen.

Ausblick auf die weiteren Analysen der sozialen Teilhabe

Ein wichtiger Gegenstand der Analyse ist die zeitliche Entwicklung der sozialen Teilhabe. Die in diesem Zwischenbericht dargestellten Ergebnisse sind noch als Momentaufnahme zu verstehen, die den Ausgangspunkt und eine kurzfristige Entwicklung darstellen. Ergebnisse zur langfristigen Entwicklung der sozialen Teilhaben werden ein wichtiger Gegenstand des Abschlussberichts 2020 sein, in dem zusätzlich die dritte und vierte Welle der CATI-Befragung ausgewertet werden können. Dabei soll auch noch stärker nach dem Verlauf der Förderung, nach Umsetzungsvarianten sowie nach der weiteren Erwerbshistorie differenziert werden.

Ausblick auf die weiteren Analysen der Beschäftigungseffekte

Der Schwerpunkt der Wirkungsanalyse liegt in diesem Bericht auf den Effekten des Programms auf die Aufnahme einer Beschäftigung. Die Ergebnisse dieser Analyse sollen im folgenden Bericht mit statistischen Methoden validiert und erweitert werden. Zur Erweiterung zählen insbesondere die Analyse der Auswirkungen des LZA-Programms auf das erzielte Entgelt sowie auf die Beendigung des Leistungsbezugs. Zum Zeitpunkt der kommenden Berichtslegung werden auch bereits für einen ausreichend großen Anteil der Teilnehmenden Informationen über das Ende der geförderten Beschäftigung vorliegen. Somit wird dann auch eine Analyse der Nachhaltigkeit einer Teilnahme am LZA-Programm möglich sein. Die vollständigen Ergebnisse hierzu werden allerdings erst im Jahr 2021 zur Verfügung stehen.

Ausblick auf die weiteren Kosten-Nutzen-Analysen

Im Rahmen der weiteren Kosten-Nutzen-Analysen steht die Berücksichtigung dreier wichtiger Aspekte im Vordergrund. Zum einen sollen die anfallenden Kosten und Einsparungen präzisiert werden. Dies umfasst sowohl die Verwaltungskosten auf strategischer Ebene (also BMAS und BVA) sowie auf Ebene der Jobcenter, die nicht im Rahmen der Programmförderung anfallen, als auch Einsparungen der Jobcenter, die sich daraus ergeben, dass die Geförderten während ihrer Teilnahme am LZA-Programm weniger Vermittlungsdienstleistungen erhalten. Zum anderen müssen die Fördereffekte, die im Rahmen der Wirkungsanalyse ermittelt werden, berücksichtigt werden. Je nach Größe dieser Effekte ist zu erwarten, dass die gemessenen Nettoausgaben/-einnahmen des Programms deutlich kleiner ausfallen als bisher beschrieben. Auf Grundlage der Fördereffekte kann auch die langfristige Entwicklung der Ausgaben, Einnahmen und Einsparungen berechnet werden. Je nach Höhe und Nachhaltigkeit der Fördereffekte können dabei die Einsparungen und Einnahmen die Programmkosten übersteigen. Schließlich sollen für die zukünftige Berechnung der Programmkosten nicht wie bislang die Mittelbindungen, sondern die tatsächlichen Ausgaben zugrunde gelegt werden. Hier steht zu erwarten, dass die auf Basis der Mittelbindungen ermittelten Kosten höher angesetzt sind als die letztlich gestellten Zahlungsanträge, die die tatsächlichen Kosten wiedergeben.

Literatur

- Andersen, S. H. (2008). The Short- and Long-Term Effects of Government Training on Subjective Well-being. *European Sociological Review* 24 (4): 451-462. doi: 10.1093/esr/jcn005
- Apel, Helmut (2009): Das methodische Konzept der Fallstudien des ISG. ISG Working Paper No. 6.
- Bartelheimer, Peter (2004). Teilhabe, Gefährdung und Ausgrenzung als Leitbegriffe der Sozialberichterstattung, in: SOFI-Mitteilungen 32, 47-61.
- Bartelheimer, Peter (2007). Politik der Teilhabe, Ein soziologischer Beipackzettel, Friedrich-Ebert-Stiftung Fachforum Analysen und Kommentare, Berlin.
- Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Marquardsen, Kai (2014): Qualitative Studie Arbeitgeberservice der Bundesagentur für Arbeit: Endbericht. Göttingen, 2014 (SOFI-Forschungsbericht)
- Bauer, Frank; Bendzulla, Christoph; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016): Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen. IAB-Forschungsbericht, 07/2016, Nürnberg.
- Biewen, M., B. Fitzenberger, A. Osikominu, und Paul, M. (2014): The Effectiveness of Public Sponsored Training Revisited: The Importance of Data and Methodological Choices, *Journal of Labor Economics*, 32 (4), 837-897.
- Bloemen H., Lammers M., und Hochgürtel S. (2011): Job Search Requirements for Older Unemployed: Transitions to Employment, Early Retirement and Disability Benefits. DP 01/2011-002 (revised version October 2012).
- Blossfeld, H.-P., Hamerle, A., Mayer, K. U. (1986). Ereignisanalyse. Statistische Theorie und Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Frankfurt, New York: Campus.
- Boockmann, B., Hagen, T. (2008). Fixed-Term Contracts as Sorting Mechanisms: Evidence from Job Durations in West Germany, *Labour Economics*, 15, 984-1005.
- Boockmann, B., Steffes, S. (2010). Workers, Firms or Institutions: What Determines Job Duration for Male Employees in Germany? *Industrial and Labor Relations Review*, 64, 109-127.
- Bourdieu, Pierre (1979): Die feinen Unterschiede. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Brenzel, Hanna; Czepek, Judith; Kiesl, Hans; Kriechel, Ben; Kubis, Alexander; Moczall, Andreas; Rebien, Martina; Röttger, Christof; Szameitat, Jörg; Warning, Anja; Weber, Enzo (2016): Revision der IAB-Stellenerhebung * Hintergründe, Methode und Ergebnisse. (IAB-Forschungsbericht, 04/2016 (de)), Nürnberg, 68 S.
- Brodkin, Evelyn Z. (2015): "Street-Level Organizations and the 'Real World' of Workfare: Lessons from the U.S." *Social Work & Society* 13(2).
- Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Rothe, Thomas; Saile, Anna-Theresa (2015): Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II: Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit. (IAB-Kurzbericht, 20/2015), Nürnberg, 8 S.
- Brussig, M., Stegmann, T. und Zink, L. (2014): Aktivierung von älteren ALG-II-Beziehenden mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen, IAB Forschungsbericht Nr. 12/2014, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2018). Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2017. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 65. Jahrgang, Sondernummer 2, Juli 2018.

Busse, Stefan (2012): Zur Pragmatik beraterischen Handelns in Supervision und Coaching, in: Busse, Stefan; Ehmer, Susanne (Hrsg.): Wissen wir was wir tun? Beraterisches Handeln in Supervision und Coaching, S. 55-103

Caliendo, Marco; Mahlstedt, Robert; Mitnik, Oscar A. (2017): Unobservable, but Unimportant? The Influence of Personality Traits (and Other Usually Unobserved Variables) for the Evaluation of Labor Market Policies, *Labour Economics* 46, 14-25.

Card, D., Kluve, J. und Weber, A. (2010): Active Labour Market Policy Evaluations. A Meta-Analysis, *The Economic Journal*, 120, 452-477.

Christensen, Tom; Laegreid, Per (2002): New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens, in: *Journal of Political Philosophy* Vol.3, No. 10, 267-295

Crost, B. (2016). Can workfare programs offset the negative effect of unemployment on subjective well-being? *Economics Letters* 140: 42–47. <http://dx.doi.org/10.1016/j.econlet.2015.12.007>

Deuchert, Eva; Kauer, Lukas (2017): Hiring Subsidies for People with a Disability: Helping or Hindering? - Evidence from a Small Scale Social Field Experiment, *International Labour Review* 156(2), 269-285.

Doerr, Annabelle; Fitzenberger, Bernd; Kruppe, Thomas; Paul, Marie; Strittmatter, Anthony (2017): Employment and Earnings Effects of Awarding Training Vouchers in Germany, *Industrial and Labor Relations Review* 70(3), 767-812

Dunkel, Wolfgang/ Weihrich, Margit (2012): Interaktive Arbeit. Das soziologische Konzept. In: diess. (Hg.): *Interaktive Arbeit. Theorie, Praxis und Gestaltung von Dienstleistungsbeziehungen*. Wiesbaden, Springer VS: 29-59.

Erlinghagen, M. (2017). Langfristige Trends der Arbeitsmarktmobilität, Beschäftigungsstabilität und Beschäftigungssicherheit in Deutschland, *Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung*, No. 2017-05, Universität Duisburg-Essen, Institut für Soziologie, Duisburg.

Fuchs, Philipp (2013): *Der Beschäftigungszuschuss. Quantitative und qualitative Analysen der Erwerbsverläufe von Geförderten in NRW*. (IAB-Bibliothek, 345), Bielefeld: Bertelsmann, 330 S.

Fuchs, Philipp; Hamann, Silke (2017): Öffentlich geförderte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen: Betreuung, Wohlfahrtseffekte und Beschäftigungsperspektiven bei privaten und gemeinnützigen Arbeitgebern, in: *Sozialer Fortschritt* 66, III-IV, S. 613-633

Galić, Z., Šverko, B. (2008). Effects of prolonged unemployment and reemployment on psychological and physical health. *Review of psychology*, 15 (1-2): 3-10. <http://hrcak.srce.hr/40654>

Goffman, Erving (1967): *Stigma. Über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität*. Frankfurt am Main.

Granovetter, Mark (1983): "The Strength of Weak Ties - A Network Theory Revisited", in: Collins, Randall (Hrsg.); *Sociological Theory*, San Francisco, S. 201-233

Gundert, Stefanie; Hohmeyer, Katrin; Ramos Lobato, Philipp; Christoph, Bernhard; Hirseland, Andreas; Hohendanner, Christian (2016): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung: Dabei sein und dazugehören. In: *IAB-Forum*, Nr. 1, S. 48-53.

Heiner, Maja (2018): *Kompetent Handeln in der Sozialen Arbeit*. München

Heinze, Rolf G.; Schneiders, Katrin (2013): „Vom Wohlfahrtskorporatismus zur Sozialwirtschaft? Zur aktuellen Situation der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland.“ Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit 2: 4–17.

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) (2015). Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“, Endbericht, BMAS-Forschungsbericht 458, Berlin.

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Zoom Prospektive Entwicklungen, SOKO Institut (2017). Evaluation des Bundesprogramms "Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt", Zweiter Zwischenbericht, BMAS-Forschungsbericht 504, Berlin.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG); Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB); Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) 2011: Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II. Endbericht. Köln, Nürnberg, Essen.

Jahoda, Marie; Lazarsfeld, Paul F.; Zeisel, Hans (1975 [1933]): Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein Soziographischer Versuch. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

James, G. (1954). Tests of linear hypotheses in univariate and multivariate analysis when the ratios of the population variances are unknown. *Biometrika*, 41(1/2):19–43.

Jewell, Christopher, J.; Glaser, Barry E., (2006): Towards a General Analytic Framework: Organizational Settings, Policy Goals and Street Level Behavior *Administration & Society*. 38(3), S. 335-364

Jovonen-Posti, P., Kallanartanta, T., Eksymä, S.-L., Piirainen, K., Keinänen-Kiukaanniemi (2002). Into work, through tailored paths: a two-year follow-up of the return-to-work rehabilitation and re-employment project. *International Journal of Rehabilitation Research* 25 (4): 313-330.

Klinger, Sabine; Rebien, Martina (2009): Betriebsbefragung: Soziale Netzwerke helfen bei der Personalsuche. (IAB-Kurzbericht, 24/2009), Nürnberg, 8 S.

Kohlrausch, Bettina (2012): Betriebe als Gatekeeper. In: *Sozialer Fortschritt*. Vol. 61. No. 10. 257-265.

Kolbe, Christian (2012): Irritationen im Zwangskontext - Interaktionen im SGB II, in: *WSI-Mitteilungen*, Jg. 65, H. 3, S. 198-205.

Kronauer, Martin (2002). *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*, Frankfurt am Main.

Krug, Gerhard (2013): Jobsuche über soziale Netzwerke: "Vitamin B" ist kein Wundermittel. In: *IAB-Forum*, Nr. 2, S. 102-107.

Lechner, M. und Wunsch, C. (2013): Sensitivity of Matching-Based Program Evaluations to the Availability of Control Variables, *Labour Economics*, 21, 111-121.

Lipsky, M., 1980. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation.

Lucas, R. E., Clark, A. E.; Georgellis, Y., Diener, E. (2003). Reexamining adaptation and the set point model of happiness: Reactions to changes in marital status. *Journal of Personality and Social Psychology* 84 (3): 527-539. <http://dx.doi.org/10.1037/0022-3514.84.3.527>

Lucas, R. E., Clark, A. E.; Georgellis, Y., Diener, E. (2004). Unemployment Alters the Set Point for Life Satisfaction. *Psychological Science* 15 (1): 8-13. doi: 10.1111/j.0963-7214.2004.01501002.x

- Nadai, Eva; Canonica, Alan (2012): Arbeitsmarktintegration als neu entstehendes Berufsfeld: Zur Formierung von professionellen Zuständigkeiten, in: *Swiss Journal of Sociology* 38 (1), S. 23-37
- Nothdurft, Werner (1994): Herstellung der Beratungssituation. In: Nothdurft, Werner/Reitmeier, Ulrich/Schröder, Peter: *Beratungsgespräche – Analyse asymmetrischer Dialoge*. Tübingen, S. 7-86.
- Oevermann, Ulrich (1993): Die objektive Hermeneutik als unverzichtbare methodologische Grundlage der Analyse von Subjektivität. In: Jung, T.; Müller-Doohm, S. (Hrsg.): *Die Wirklichkeit im Deutungsprozess*, Frankfurt am Main, 106-189.
- Olejniczak, Michael; Salmon, Dirk; Matiaske, Wenzel; Fietze, Simon (2014): Arbeitsbedingungen in Jobcentern: Gemeinsame Einrichtungen nach § 44b SGB II Mitarbeiterbefragung zum Arbeitsumfeld, psychischer Belastung und Arbeitszufriedenheit, *Berichte der Werkstatt für Organisations- und Personalforschung e.V.*, No. 28
- Oschmiansky, Frank 2003: Faule Arbeitslose? Zur Debatte über Arbeitsunwilligkeit und Leistungsmissbrauch, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 7/2003, S.10-16
- Oschmiansky, Frank; Popp, Sandra; Riedel-Heller, Steffi; Schwarzbach, Michaela; Gühne, Uta; Kupka, Peter (2017): *Psychisch Kranke im SGB II: Situation und Betreuung*. (IAB-Forschungsbericht, 14/2017), Nürnberg, 257 S.
- Putnam, Robert D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: University Press.
- Radatz, Sonja (2003): *Beratung ohne Ratschlag – Systemisches Coaching für Führungskräfte und BeraterInnen*. Wien.
- Rebien, Martina (2016): Langzeitarbeitslose aus Sicht der Betriebe: Fit genug für den Arbeitsmarkt? In: *IAB-Forum*, Nr. 1, S. 18-25.
- Spence, A. M. (1974). *Market Signaling: Informational Transfer in Hiring and Related Screening Processes*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sthamer, E., Brülle, J., Opitz, L. (2013). *Inklusive Gesellschaft – Teilhabe in Deutschland. Soziale Teilhabe von Menschen in prekären Lebenslagen*. Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V., Frankfurt am Main.
- Wulfgramm, M. (2011). Can activating labour market policy offset the detrimental life satisfaction effect of unemployment?. *Socio-Economic Review* 9 (3): 477-501. doi: 10.1093/ser/mwr006
- Zechner, Katrin (2011): Coaching fernab der Elite, in: Wegener, Robert; Fritze, Agnes; Loebbert, Michael (Hrsg.): *Coaching entwickeln. Forschung und Praxis im Dialog*. 178-188, VS: Wiesbaden

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftliche Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.