



FORSCHUNGSBERICHT

511

Evaluation des ESF-Bundes- programms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungs- berechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt

– Zwischenbericht –



Zwischenbericht | 31. März 2018

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. Michael Fertig, 0221 130 655-21
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 2018

Autorinnen und Autoren:

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

ISG: Helmut Apel, Philipp Fuchs

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	10
2.4	Standardisierte Befragung der beteiligten Arbeitgeber	10
2.5	Monitoring-Daten des Bundesverwaltungsamts und der Bundesagentur für Arbeit.....	11
3.	Zielgruppenerreichung gemäß Monitoring-Daten	15
4.	Intention und Organisation der Programmteilnahme seitens der Jobcenter	22
4.1	Motive der Programmteilnahme	22
4.2	Organisation der Programmumsetzung.....	25
4.2.1	Personelle und konzeptionelle Organisation der BAK	25
4.2.2	Personelle und konzeptionelle Organisation des Coachings	29
4.2.3	Verwaltungsaufwand des LZA-Programms	32
5.	Zur Arbeit der BAK.....	36
5.1	Ausgangslage und Handlungsproblem der BAK.....	36
5.1.1	Ausgangslage der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen	37
5.1.2	Das Handlungsproblem der BAK	38
5.2	Organisationskonstellation der BAK und interne Kooperation	40
5.2.1	Kooperation BAK - Vermittlungsfachkräfte.....	41
5.2.2	Kooperation BAK – AG-S.....	43
5.3	Auswahl der Teilnehmenden und Ko-Produktion	46
5.4	Gewinnung von Arbeitgebern und Ko-Produktion.....	49
5.4.1	Querschnittsziele in der Auswahl der Geförderten und Akquise der Betriebe.....	54
5.5	Matcherstellung und assistierte Vermittlung.....	56
5.5.1	Verringerung der Informationsunsicherheit durch höhere Passgenauigkeit.....	57

Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – Zwischenbericht 2018

5.5.2	Intervention / Begleitung zum Vorstellungsgespräch	58
5.5.3	Praktika bzw. Probearbeit.....	60
5.6	Nach der Aufnahme des Beschäftigungsverhältnisses.....	61
5.7	Zwei kontrastive Typen von BAK	62
5.7.1	BAK als Personaldienstleister mit Subventionen	62
5.7.2	BAK als Fürsprecher mit verbessertem Dienstleistungsversprechen	64
5.7.3	Fazit.....	66
6.	Zur Arbeit der Coachs	69
6.1	Das Handlungsproblem der Coachs	70
6.2	Organisationskonstellation der Coachs und Kooperation	71
6.2.1	Coaching durch Jobcenter-Mitarbeiter/innen	71
6.2.2	Coaching durch Mitarbeiter/innen von externen Trägern.....	72
6.2.3	Differenzen im Selbstverständnis in Abhängigkeit von der Organisationszugehörigkeit	73
6.2.4	Kooperation Coachs - BAK.....	74
6.3	Beruflicher Hintergrund der Coachs	75
6.4	Herausforderungen im Programmkontext	78
6.4.1	Bedeutung der Qualität der von den BAK erstellten Beschäftigungsverhältnisse	78
6.4.2	Etablierung eines Vertrauensverhältnisses im Zwangskontext	80
6.4.3	Asymmetrie in der Beziehung zwischen Coach und Coachee.....	82
6.4.4	Inhalte des Coachings	84
6.4.5	Coaching im betrieblichen Kontext: Arbeitgeber als Ko-Produzenten und potenzielle Dienstleistungsnehmer	88
6.5	Praktische Umsetzung des Coachings	92
6.6	Zwei kontrastive Typen von Coachs	94
6.6.1	Typ 1: Übertragung von Coaching-Praktiken auf ein neues Setting	95
6.6.2	Typ 2: Coaching als Variante sozialpädagogischer Begleitung.....	96
6.7	Fazit	98
7.	Ergebnisse der Förderung	102
7.1	Zugang in die Förderung	102
7.1.1	Zugang der Teilnehmenden	102
7.2	Struktur der Teilnehmenden.....	110
7.2.1	Beschreibung der Teilnehmenden und nichtteilnehmenden Förderfähigen.....	110

Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – Zwischenbericht 2018

7.2.2	Zusammenhang zwischen einzelnen Personenmerkmalen und der Teilnahme am LZA-Programm.....	119
7.2.3	Zwischenfazit.....	128
7.3	Struktur und Merkmale der Betriebe und Tätigkeiten.....	129
8.	Ergebnisse und Bewertung der Förderung.....	134
8.1	Verbleib in der Förderung, Löhne und Leistungsbezug.....	134
8.1.1	Verbleib in geförderter Beschäftigung.....	135
8.1.2	Verbleib nach Merkmalen der Beschäftigung.....	139
8.1.3	Multivariate Analyse des Verbleibs.....	143
8.1.4	Entlohnung in der geförderten Beschäftigung.....	144
8.1.5	Hilfebedürftigkeit und Leistungsbezug.....	147
8.2	Soziale Teilhabe.....	148
8.2.1	Vergleich der Teilnehmenden mit anderen Bevölkerungsgruppen.....	149
8.2.2	Qualitative Befunde zur sozialen Teilhabe aus den Fallstudien.....	158
8.3	Bewertung durch die Arbeitgeber.....	161
9.	Zusammenfassung und Ausblick.....	169
	Literatur.....	176
	Anhang.....	180

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.....	9
Tabelle 2.3:	Eckdaten der Arbeitgeberbefragung	11
Tabelle 2.4:	Stichprobe vertiefende Fallstudien.....	13
Abbildung 3.1:	Programmeintritte per Monat und kumuliert	15
Abbildung 3.2:	Teilnehmende am LZA-Programm nach Alter, Geschlecht und Migrationshintergrund* 16	
Abbildung 3.3:	Art der Förderung sowie geförderte Stellen nach Arbeitszeit und Arbeitsvertrag (Angaben in Prozent) 17	
Abbildung 3.4:	Eintritte von Teilnehmenden bis Oktober 2017 nach Branche der Arbeitgeber (gemäß WZ 08) 18	
Abbildung 3.5:	Eintritte von Teilnehmenden seit Programmbeginn bis Oktober 2017 nach Betriebsgröße der Arbeitgeber.....	20
Abbildung 4.1:	Beurteilung der Möglichkeiten des LZA-Programms.....	23
Abbildung 4.2:	Akteure für eine Programmbeteiligung	24
Abbildung 4.3:	Akteure für eine Programmbeteiligung nach gE/zkT.....	24
Abbildung 4.4:	Einflussfaktoren der Entscheidung über eine Programmbeteiligung	25
Abbildung 4.5:	Beschäftigte BAK nach internen und externen Kräften (Stichtag 1.3.2016)	26
Abbildung 4.6:	Organisatorische Ansiedelung der BAK	27
Abbildung 4.7:	Vorgaben der Geschäftsführungen zur Vorgehensweise der BAK	29
Abbildung 4.8:	Coach nach interner und externer Rekrutierung (Stichtag 1.3.2016).....	30
Abbildung 4.9:	Vorstellungen oder Vorgaben der Geschäftsführungen zum Coaching	32
Abbildung 4.10:	Bewertung Verwaltungsaufwand des LZA-Programms	33
Abbildung 4.11:	Zusätzliche Personalressourcen in VZÄ (Bezugsjahr 2015)	34
Abbildung 5.1:	Organisatorische Konstellation der BAK	40
Abbildung 5.2:	Zusammenarbeit BAK und Vermittlungs-Teams.....	43
Abbildung 5.3:	Aussagen der BAK zur Zusammenarbeit mit dem AG-S	44
Abbildung 5.4:	Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen BAK und AG-S	45
Abbildung 5.5:	Ansätze der BAK in der Vermittlungsarbeit	48
Tabelle 5.1	Wege der Betriebsakquisiteure zur Arbeitgeberansprache	51
Tabelle 5.2:	Art der von den Arbeitgebern angebotenen Stellen	51
Abbildung 5.6:	Argumente der BAK gegenüber Arbeitgebern	52
Abbildung 5.7:	Angaben der BAK zur Umsetzung des Querschnittsziels Chancengleichheit.....	55
Tabelle 5.3:	Anteil von Geförderten, für die BAK Kontakt selbst zum Arbeitgeber aufgenommen haben 58	
Tabelle 5.4:	Anteil der betreuten Geförderten, die zum Vorstellungsgespräch begleitet wurden ...	59
Tabelle 5.5:	Anteil der vermittelten Geförderten, die vor Beginn der geförderten Beschäftigung ein Praktikum beim Arbeitgeber absolvierten	60
Tabelle 5.6:	Anteil der vermittelten Geförderten, bei denen Teile der bürokratischen Anforderungen durch BAK/Jobcenter übernommen wurden	61
Tabelle 5.7:	Nutzen der Rahmenbedingungen für Arbeit als BAK	68
Abbildung 6.1:	Systematik der Coaching-Praxis – Coaching durch Jobcenter	72

.....	72
Abbildung 6.2 : Systematik der Coaching-Praxis – Coaching durch Träger	73
Abbildung 6.3: Aussagen der Coachs zur Zusammenarbeit mit den BAK	75
Abbildung 6.4: Berufsabschluss der Coachs.....	76
Abbildung 6.5: Zusatzqualifikation der Coachs	77
Abbildung 6.6: Unterstützungsbedarf der Geförderten.....	85
Abbildung 6.7: Inhalte des Coachings	86
Abbildung 6.8: Aussagen der Arbeitgeber zum Coaching.....	89
Abbildung 6.9: Häufigkeit der Coaching-Termine	92
Abbildung 6.10: Dauer der Coaching-Termine	93
Abbildung 6.11: Organisation des Coachings	94
Abbildung 6.12: Empfehlungen der Coachs zur zukünftigen Gestaltung des Coachings	100
Abbildung 7.1: Zugang in die Förderung nach Intensiv- und Normalförderung.....	103
Abbildung 7.2: Zugang in die Förderung nach Geschlecht	103
Abbildung 7.3: Bekanntheit des Arbeitgebers vor Förderbeginn bei den Teilnehmenden	105
Abbildung 7.4: Einstellungsmotive der Arbeitgeber	106
Abbildung 7.5: Einstellungsmotive der Arbeitgeber mit und ohne Vorerfahrung	108
Tabelle 7.1: Fallzahlen der deskriptiven Auswertungen	111
Tabelle 7.2: Vergleich von Teilnehmenden und nichtteilnehmenden förderfähigen Frauen und Männern an der Normalförderung.....	112
Tabelle 7.3: Vergleich von Teilnehmenden und nichtteilnehmenden förderfähigen Frauen und Männern an der Intensivförderung	114
Tabelle 7.4: Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit anhand beobachtbarer Merkmale für Männer und Frauen in der Normal- und Intensivförderung.....	120
Tabelle 7.5: Beteiligte Arbeitgeber nach Rechtsform	129
Tabelle 7.6: Beteiligte Arbeitgeber nach Beschäftigten in Maßnahmen.....	130
Tabelle 7.7: Beschäftigung im Rahmen von Fördermaßnahmen nach Rechtsform.....	130
Tabelle 7.8: Beschäftigte im Rahmen des LZA-Programms nach Rechtsform	131
Tabelle 7.9: Arbeitgeber nach Betriebsgröße und Vorerfahrung mit zuvor langzeitarbeitslosen Arbeitskräften	132
Tabelle 7.10: Rangfolge ausgeübter Tätigkeiten (nach Häufigkeit).....	132
Abbildung 8.1: Verbleib in der Förderung durch das LZA-Programm	136
Abbildung 8.2: Verbleib in der ersten Förderung nach Merkmalen der Förderung und der Person .	138
Abbildung 8.3: Verbleib in der ersten Förderung nach Merkmalen der Beschäftigung.....	139
Abbildung 8.4: Verbleib in der ersten Förderung nach Qualität der Beschäftigung.....	141
Abbildung 8.5: Verbleib in der ersten Förderung nach Zugang in die Beschäftigung	142
Abbildung 8.6: Einflüsse auf den Abgang aus der Förderung (in Prozent)	144
Abbildung 8.7: Verteilung der Bruttostundenlöhne	145
Abbildung 8.8: Partielle Effekte von Merkmalen auf das Tagesentgelt (in Prozent)	146
Abbildung 8.9: Häufigkeit paralleler Leistungs- und Förderepisoden.....	148
Abbildung 8.10: Zugehörigkeit zum gesellschaftlichen Leben	150
Abbildung 8.11: Gesellschaftliche Stellung	151
Abbildung 8.12: Zufriedenheit mit dem Leben insgesamt.....	152

Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – Zwischenbericht 2018

Abbildung 8.13:	Zufriedenheit mit der Gesundheit	153
Abbildung 8.14:	Seelische Probleme.....	154
Abbildung 8.15:	Mitgliedschaften in Organisationen	155
Abbildung 8.16:	Ansprechpartner für amtliche Anträge	156
Abbildung 8.17:	Passgenauigkeit der vermittelten Teilnehmenden	162
Tabelle 8.1:	Bewertung der Teilnehmenden durch die Arbeitgeber 1 (nach Rechtsform)	163
Abbildung 8.18:	Chancen einer Weiterbeschäftigung beim Arbeitgeber	164
Tabelle 8.2:	Chancen einer Weiterbeschäftigung beim Arbeitgeber (nach Rechtsform)	164
Abbildung 8.19:	Gründe für eine Weiterbeschäftigung.....	165
Abbildung 8.20:	Gründe für eine Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses	166
Abbildung 8.21:	Ablehnung des Coachings (nach Rechtsform).....	167
Abbildung 8.22:	Weitere Implikationen des Coaching (nach Rechtsform).....	167
Abbildung 8.23:	Inanspruchnahme des Coachs durch die Arbeitgeber (nach Rechtsform).....	168
Abbildung 8.24:	Bewertung des Nutzens unterschiedlicher Aspekte des LZA-Programms	169

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 2017 vorgelegte Zwischenbericht umfasste bereits die Ergebnisdarstellung zu den bis zu diesem Zeitpunkt abgeschlossenen Implementationsanalysen basierend auf den explorativen Fallstudien aus Arbeitsschritt 1.1, der flächendeckenden standardisierten Befragung der Jobcenter aus Arbeitsschritt 1.2 sowie den jeweils ersten Wellen der standardisierten BAK- und der Coach-Befragung. Zudem wurden erste Ergebnisse aus den vertiefenden Analysen des Arbeitsschritts 1.3 vorgestellt. 2017 wurden die Intensivfallstudien abgeschlossen und die zweiten Wellen der BAK- und Coach-Befragungen sowie die standardisierte Befragung der beteiligten Arbeitgeber durchgeführt.

Somit sind alle für die Implementationsanalyse des AP 1 vorgesehenen Arbeitsschritte abgeschlossen. In diesem Bericht erfolgt die abschließende Berichtslegung hierzu. Sofern Ergebnisse daraus bereits im vorherigen Zwischenbericht vorgestellt wurden, werden die wesentlichsten daraus in diesem Rahmen in gestraffter Form nochmals dargestellt.

AP 2: Analysen der Teilhabeeffekte

Im Mittelpunkt der Analyse steht die Erhebung von Indikatoren zur sozialen Teilhabe (z. B. Häufigkeit sozialer Kontakte, kulturelle und politische Integration, Beziehungsstatus). Sie werden mittels CATI-Befragung der Geförderten durch das SOKO-Institut erhoben. 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. Deskriptive (Teil-)Ergebnisse dieses Arbeitspakets, basierend im Wesentlichen auf der abgeschlossenen ersten Welle der CATI-Befragung der Programm-Teilnehmenden, werden im vorliegenden Bericht vorgestellt.

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 Ergebnisse zu Ergebnissen, die sich bereits jetzt in den Daten abbilden. Hierzu zählen die Stabilität der Teilnahme, die Arbeitsentgelte sowie die Wahrscheinlichkeit, weiterhin Leistungen nach dem SGB II zu beziehen. Zum anderen wird eine Selektivitätsanalyse vorgenommen, die die Unterschiede zwischen Teilnehmenden und förderfähigen Nichtteilnehmenden darstellt. Dies ist ein wichtiges deskriptives und vorbereitendes Zwischenergebnis für die Wirkungsanalyse, deren erste Ergebnisse im nächsten Zwischenbericht 2019 enthalten sein werden. Die Selektivitätsanalyse gibt aber auch inhaltlich relevante Informationen zur Frage der Erreichung bestimmter Gruppen durch das LZA-Programm.

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 Coachs, den Lohnkostenzuschüssen, die Mobilitätshilfen und den Kosten für arbeitsplatzbezogene berufliche Qualifizierungen bzw. für Qualifizierungen zur Verbesserung

von zentralen Grundkompetenzen, auch die Erfassung etwaiger aufstockender kommunaler Mittel sowie die 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 und Kosten der Unterkunft) und Zusatzeinnahmen (z. B. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) des Programms gegenübergestellt. Da die Kosten-Nutzen-Analysen auf den Ergebnissen der Wirkungsanalysen beruhen, werden sie erstmalig Gegenstand des Berichts im Jahr 2019 sein.

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 13.02.2015 konnten interessierte Jobcenter ihre Projektanträge einreichen. Die Bewilligung der Anträge war Ende April 2015 abgeschlossen, so dass die ersten Projekte zum 01.05.2015 begonnen werden konnten.¹ Seitdem sind die Förderbedingungen durch zwei Novellierungen der Förderrichtlinie verändert worden.

Mit der ersten am **22. Februar 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 **01. Februar 2017** begründete das BMAS mit Erkenntnissen aus der Umsetzungspraxis, basierend auf dem ersten Evaluationsbericht, eigenen Vor-Ort-Besuchen und zwei Workshops mit Praktikern. Mit ihr sollten zusätzliche Impulse für die Zielerreichung des Programms gegeben werden. Die Veränderungen bezogen sich zum einen ins-

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.

besondere auf eine erneute Zielgruppenerweiterung. Zum anderen wurden Flexibilisierungen hinsichtlich der Förderfähigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen und hinsichtlich 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 Coachs an den Deutschen Qualifikationsrahmen – DQR
- Förderfähigkeit der Instandsetzung eines vorhandenen fahruntüchtigen Fahrzeugs
- Streichung der Berichtspflicht zu eingeworbenen Stellen

Da die standardisierte Befragung der Jobcenter und die ersten Befragungswellen der Betriebsakquisiteure und Coachs vor der zweiten Richtlinien-Novellierung stattfanden, können die durch diese ggf. induzierten Auswirkungen auf die Umsetzungspraxis grundsätzlich erst in den Wiederholungsbefragungen der Betriebsakquisiteure und Coachs sichtbar werden. Die quantitativen Auswirkungen hinsichtlich der Zielgruppenerreichung im Zeitverlauf lassen sich hingegen mittels der Monitoring-Daten von BVA und BA nachvollziehen.

1.3 Zeitplan

Die bis dato durchgeführten Arbeitsschritte konnten im Wesentlichen wie in den vorgängigen Zwischenberichten beschrieben umgesetzt werden. Somit können auch die noch ausstehenden Arbeitsschritte voraussichtlich wie geplant durchgeführt werden. 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 2018

Tabelle 1.1: Arbeits- und Zeitplan

Monat	2015												2016												2017											
	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12					
Eintrittszeitraum LZA = Besch.dauer BAK																																				
Projektmonat				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28					
Arbeitspaket 1:																																				
Explorationsphase																																				
Erhebungsphase																																				
Vertiefungsphase																																				
Arbeitspaket 2:																																				
Quant. und qual. Teilhabeanalysen																																				
Panelbefragung von Geförderten																																				
Arbeitspaket 3:																																				
Outputs und Ergebnisse																																				
Wirkungen																																				
Arbeitspaket 4:																																				
Direkte Effekte des Programms																																				
Berichte																																				
	2018												2019												2020											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7					
Projektmonat	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59					
Arbeitspaket 1:																																				
Vertiefungsphase																																				
Arbeitspaket 2:																																				
Quant. und qual. Teilhabeanalysen																																				
Panelbefragung von Geförderten																									*	*										
Arbeitspaket 3:																																				
Outputs und Ergebnisse																																				
Wirkungen																																				
Arbeitspaket 4:																																				
Direkte Effekte des Programms																																				
Fördereffekte																																				
Berichte																																				

Tabelle 1.1: Aktualisierter Arbeits- und Zeitplan (Fortsetzung)

	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 Zwischenbericht zur Evaluation des LZA-Programms gibt in **Kapitel 2** Auskunft über die Datengrundlage, die zu diesem Zweck durch das Evaluationskonsortium geschaffen wurde bzw. seitens Bundesagentur für Arbeit (BA) und Bundesverwaltungsamt (BVA) zur Verfügung gestellt werden. Hierbei handelt es sich um die vom Konsortium durchgeführten standardisierten Befragungen der Jobcenter, Betriebsakquisiteure (BAK), der Coachs und der beteiligten Arbeitgeber sowie die CATI-Befragung der Programm-Teilnehmenden. Zusätzlich stehen Daten der ZUWES-Datenbank und der BA-Statistik zur Verfügung. Ergänzt werden diese quantitativen Daten durch qualitatives Interviewmaterial aus den Intensivfallstudien.

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 konzeptionellen und organisatorischen Umsetzung des LZA-Programms.

Die beiden zentralen Akteure der Implementation des LZA-Programms sind Gegenstand der **Kapitel 5 und 6**: Betriebsakquisiteure (BAK) und Coachs. Auf der Basis fallrekonstruktiver Auswertungen der Interviews mit beiden Akteursgruppen sowie unter Hinzuziehung weiterer empirischer Daten aus dem Forschungsprojekt wird deren jeweilige Aufgabe in ihren Herausforderungen und möglichen darauf bezogenen Lösungen dargestellt.

Kapitel 7 widmet sich der Frage, welche Betriebe und welche der potenziell förderfähigen Personen durch das LZA-Programm erreicht wurden. Zum einen werden zu diesem Zweck die Einmündung der Geförderten in das Programm als auch die Gewinnung der Arbeitgeber dargestellt. Zum anderen wird die soziodemographische Zusammensetzung der Teilnehmenden anhand einer Kontrastierung mit nicht teilnehmenden Förderfähigen näher beleuchtet und der Selektionsmechanismus in die Maßnahme beschrieben. Den Abschluss des Kapitels bildet ein Überblick über die Struktur der einstellenden Betriebe samt der dort von den Geförderten ausgeübten Tätigkeiten.

Die momentan bereits vorliegenden Ergebnisse sowie die Bewertung des LZA-Programms durch die Arbeitgeber 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. Im zweiten Teil werden im Anschluss erste Befunde zur sozialen Teilhabe unter den Geförderten präsentiert. Die Bewertung der verschiedenen Aspekte des LZA-Programms durch die Arbeitgeber wird im dritten Unterkapitel berichtet.

Kapitel 9 fasst die wesentlichen Ergebnisse dieses Berichts zusammen und gibt einen Ausblick auf die weiter zu erwartenden Forschungsergebnisse, insbesondere hinsichtlich der Wirkungsanalysen zur sozialen Teilhabe und Erwerbsbeteiligung der Geförderten.

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 anonymer Zusendung sind 3 JC nicht nach MdA zuordenbar.

Wie **Tabelle 2.1** zu entnehmen ist, haben sich insgesamt 82 Prozent aller 408 Jobcenter am LZA-Programm beteiligt, wobei die Beteiligungsquote der gE mit 89 Prozent die der zkT mit 59 Prozent deutlich übersteigt. Die Beteiligung an der Befragung hingegen variiert unter den programm-teilnehmenden Jobcentern mit einer durchgängig sehr hohen Rücklaufquote von gut 90 Prozent nicht mit dem Modell der Aufgabenwahrnehmung. Die Rücklaufquote unter den nicht-teilnehmenden Jobcentern liegt mit 75 Prozent bis 79 Prozent zwar etwas unter jener der teilnehmenden Jobcenter. Sie darf dennoch als eine sehr positive Resonanz und Wertschätzung der Tatsache seitens der Geschäftsführungen aufgefasst werden, dass sie auch als Nicht-Teilnehmende als wichtige Akteure betrachtet und nach ihren Beweggründen für ihre Entscheidung gefragt wurden.

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. Diese wurden jeweils per E-Mail über die geplanten Befragungen informiert und gebeten, die an die BAK bzw. Coachs adressierten E-Mails, die einen Link zum Online-Befragungsportal des ISG oder im Anhang einen am PC beantwortbaren Fragebogen enthielten, weiterzuleiten.

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

Die Befragungen der BAK und Coachs waren als Online-Befragungen geplant. Bei der ersten Welle der BAK-Befragung stellte sich jedoch heraus, dass in einigen Jobcentern vermutlich bestimmte lokale Internet-Sicherheitseinstellungen einen direkten Zugang auf das Befragungsportal nicht zuließen. Deswegen wurde allen BAK wiederum per E-Mail an die JC-Geschäftsleitungen alternativ ein am PC beantwortbarer Fragebogen zur Verfügung gestellt. Aufgrund dieser Erfahrungen wurden die erste Welle der Coach-Befragung sowie beide Wiederholungsbefragungen ausschließlich als E-Mail-Befragungen gestaltet.

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 06.09.2016 waren 489 BAK im LZA-Programm beschäftigt. Gemessen an dieser Zahl betrug die Rücklaufquote 68 Prozent, was als ein sehr erfreuliches und hoch zufriedenstellendes Ergebnis gewertet werden darf. Für die im LZA-Programm beschäftigten Coachs weisen die ZUWES-Daten keine vergleichbare Information aus. Für das Coaching werden dort nur die zuwendungsfähigen Coach-Stunden angegeben. 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.³

³ Auf die ansonsten übliche Erinnerungsaktion wurde verzichtet, weil sie wiederum über den E-Mail-Account der Geschäftsführungen hätte erfolgen müssen und weil Missstimmungen vermieden werden sollten, da eine solche den – ungerechtfertigten – Argwohn einiger Geschäftsführungen hätte schüren können, dass sich „ihre“ Coachs und BAK womöglich nicht an den Befragungen beteiligt hätten.

In den beiden ersten Befragungswellen wurden die BAK und Coachs am Ende des Fragebogens – unter erneutem expliziten Hinweis auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben – darum gebeten, das Jobcenter zu nennen, für welches sie tätig sind, um für die späteren ökonometrischen 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 auch ihren Namen anzugeben. Sofern sie dieser Bitte nachkommen, 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 der (noch) 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 mit Intensivförderung. Die zweite Befragungswelle erfolgt sechs Monate nach der ersten, also zu Beginn der Stabilisierungsphase. In Rahmen der zweiten Welle wurden bis zum 19. März 2018 4.159 Interviews durchgeführt, und die Feldarbeit ist nahezu abgeschlossen. Die dritte Welle dient primär der Panelpflege sowie der Statusfeststellung, bis zum 19. März 2018 sind in dieser Welle 1.529 Gespräche geführt worden. In der vierten Erhebungswelle soll abschließend sowohl bilanzierend auf die Maßnahme zurück als auch nach vorne geblickt werden. Diese abschließende Befragung wurde bislang mit 227 Personen geführt. Hinsichtlich Letzterem wird vor allem von Interesse sein, wie es nach dem Ende der Nachbeschäftigungspflicht weitergeht.

2.4 Standardisierte Befragung der beteiligten Arbeitgeber

Die am LZA-Programm als Arbeitgeber beteiligten Betriebe und Einrichtungen wurden 2017 mittels einer einmaligen standardisierten Online-Befragung in die Evaluation einbezogen. Da nur die Jobcenter über die Adressen der Arbeitgeber verfügten, mussten die Jobcenter um die Übermittlung der für die Befragung erforderlichen Kontaktdaten (postalische Adresse und ggf. Ansprechpartner/in) gebeten werden. Ihnen wurde zu diesem Zweck über einen BVA-Newsletter

eine Excel-Datei zugesandt, in welche sie die im Rahmen des Programms Lohnkostenzuschuss beziehenden Betriebe eintragen sollten.

Fast alle Jobcenter beteiligten sich dankenswerterweise an dieser Unterstützung der Evaluationsarbeit, sodass am 11.10.2017 über einen kommerziellen Lettershop 8.911 Betriebe angeschrieben und um die Beteiligung an der für diesen Zweck auf dem Online-Befragungsportal des ISG eingerichteten LZA-Arbeitgeberbefragung gebeten werden konnten (**Tabelle 2.3**). Zur Erhöhung der Beteiligungsbereitschaft wurden etwa vier Wochen später die Betriebe, die sich bis dahin nicht beteiligt hatten, nochmals angeschrieben. Diesmal erhielt das Schreiben ein Unterstützungsschreiben des BMAS. Bis Ende des Jahres hatten 1.873 der ursprünglich angeschriebenen Betriebe und Einrichtungen den Online-Fragebogen ausgefüllt. Das entspricht einer Beteiligungsquote von 21 Prozent 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 Programms zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit 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 in ZUWES 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. Die notwendigen Angaben in ZUWES sind abhängig von den Anforderungen der einzelnen Förderprogramme sowie von den für die Förderprogramme jeweils einschlägigen Rechtsvorschriften.

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-Jährigen
- 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 an das BVA verpflichtet wurden. Das BVA hat kurz vor der Erstellung dieses Zwischenberichts eine ausführlichere, auf diesen Monitoring-Daten beruhende Datenanalyse zum 12.03.2018 vorgelegt. Diese bilden im vorliegenden Bericht die empirische Grundlage zur Darstellung der Zielgruppenerreichung durch das LZA-Programm.

Aufbauend auf die im ersten Halbjahr 2016 durchgeführten explorativen Fallstudien wurden weitere 12 Jobcenter für vertiefende qualitative Analysen ausgewählt.⁴ Die Auswahl der in die Intensivfallstudien einbezogenen Jobcenter basierte auf einer Kombination aus endogenen und exogenen bzw. prädeteterminierten Charakteristika, wobei auf die Variation der endogenen Merkmale, also jener Umsetzungscharakteristika, die vom Jobcenter beeinflusst werden konnten, das Hauptaugenmerk gelegt wurde. Aus der im Frühjahr 2016 durchgeführten Jobcenter-Befragung wurden hierfür folgende dort gemachten Angaben zur Umsetzung des LZA-Programms als Basis der Auswahl für die vertiefenden Fallstudien bestimmt:

1. Wurden die BAK einem eigenen Projektteam zugeordnet (ja/nein)?
2. Gibt die Geschäftsführung eine bewerberorientierte Vorgehensweise für die BAK vor (sollen sie nur mit einem konkreten Bewerberangebot auf Arbeitgeber zugehen) (ja/nein)?
3. Wurde das Coaching intern durchgeführt oder an externe Dienstleister vergeben (ja/nein)?

Aus diesen drei dichotomen Fragen bzw. Variablen wurde eine 2 x 2 x 2-Matrix erstellt (s. **Tabelle 2.4**, die Spalten 1 bis 3), so dass jedes der 303 Jobcenter, die an der Befragung teilgenommen hatten, einer dieser acht Zellen zugeordnet werden konnte (Spalte 4). Jobcenter, die auf alle Fragen gleich geantwortet haben, bilden immer eine Gruppe. Die häufigste Kombination bestand aus Jobcentern, die kein eigenes BAK-Team gebildet hatten, bei welchen die BAK lt. Geschäftsführung bewerberorientiert vorgehen sollen und die das Coaching an externe Dienstleister vergeben hatten.

⁴ Zur methodischen Grundlage der explorativen Fallstudien s. Apel 2009.

Diese Kombination traf mit 81 Fällen auf gut ein Viertel (rd. 27 %) aller teilnehmenden Jobcenter zu.

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 bzw. proportionale 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	
		Extern	81	Neukölln	gE	West	Stadt	BE	Nein	
			81	Chemnitz	gE	Ost	Stadt	SN	Ja	
	Nein	Nein	Intern	47	Solingen	zkT	West	Stadt	NW	Nein
			Extern	54	Hamburg	gE	West	Stadt	HH	Ja
				54	Erfurt	gE	Ost	Stadt	TH	Nein
			54	Groß-Gerau	zkT	West	Land	HE	Nein	
				Rastatt	gE	West	Land	BW	Nein	

Die vertiefenden Fallstudien fokussierten auf die innovativen Bestandteile des LZA-Programms, also vor allem auf die Tätigkeit der BAK und Coachs. Somit wendete sich der Blick dort den zentralen operativen Kräften des LZA-Programms zu und bezog darüber hinaus, durch ergänzende Interviews mit den geförderten Arbeitnehmern/innen und Arbeitgebern die genuinen Begünstigten des Förderprogramms mit ein.

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

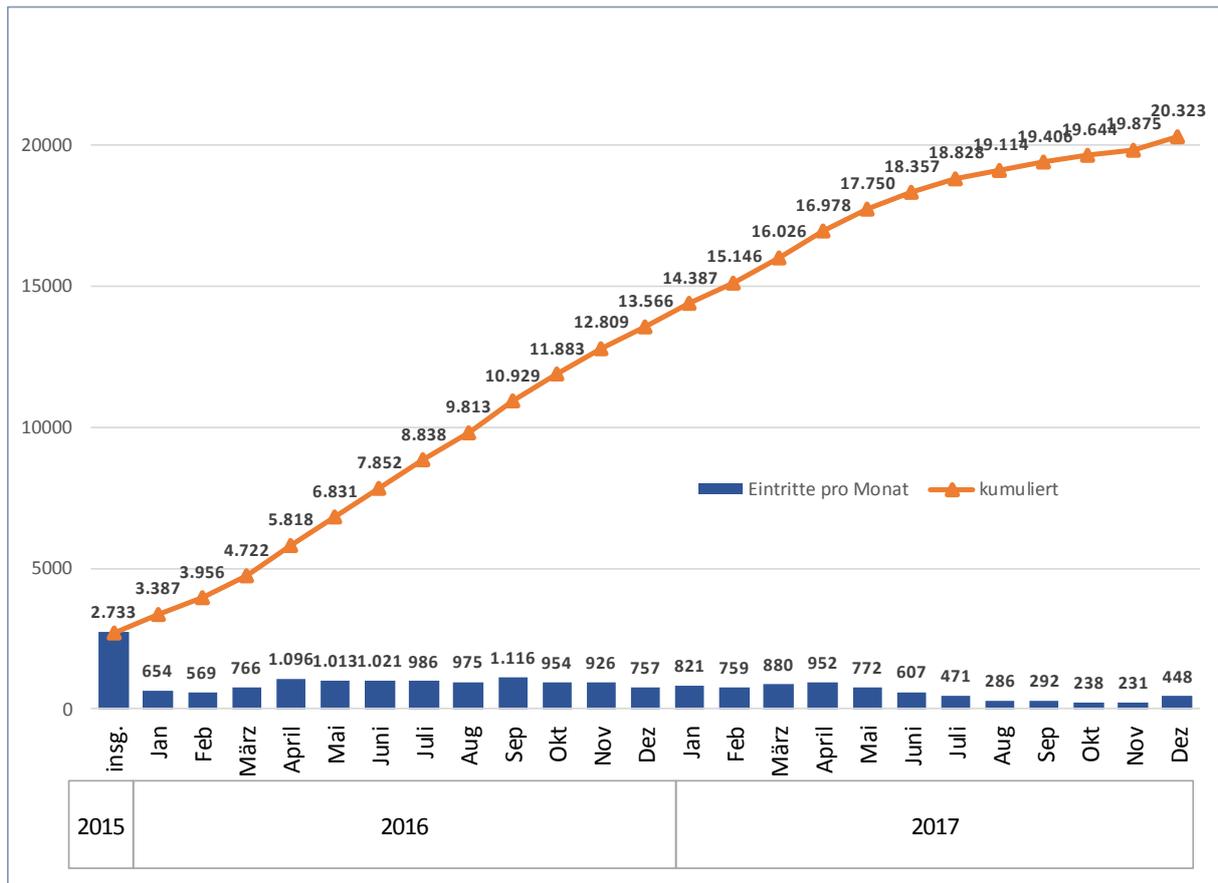
Die Interviews wurden im Zeitraum Oktober 2016 bis Dezember 2017 geführt. Alle Interviewpersonen wurden zweimal, in etwa einjährigem Abstand interviewt; die geförderten Teilnehmer/innen, sofern greifbar und gesprächsbereit, viermal, zweimal face-to-face und zweimal telefonisch. Das Konzept der zwei Interviewwellen diente dem Zweck, eventuelle 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 aktuellen 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/r, Arbeitgeber und Coach für die vertiefenden Interviews zu gewinnen. Dies ist aufgrund der Kooperationswilligkeit aller BAK und Coachs bis auf sehr seltene Ausnahmefälle gelungen. Um dem Anspruch gerecht zu werden, die ggf. vorhandenen innovativen Aspekte und Ansätze auch tatsächlich wahrnehmen und hinreichend differenziert darlegen zu können, wurde bei den Interviews mit den BAK und Coachs auf das methodisch aufwändige Instrumentarium der sinnrekonstruktiven Verfahren gemäß der Objektiven Hermeneutik zurückgegriffen (grundlegend hierzu Oevermann 1993). Dies impliziert u. a. eine vergleichsweise geringe Vorstrukturierung der Interviews mit Gesprächsleitfäden, um eine hinreichende Offenheit für nicht bedachte Aspekte zu ermöglichen.

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 1. August 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.⁵

Abbildung 3.1: Programmeintritte per Monat und kumuliert



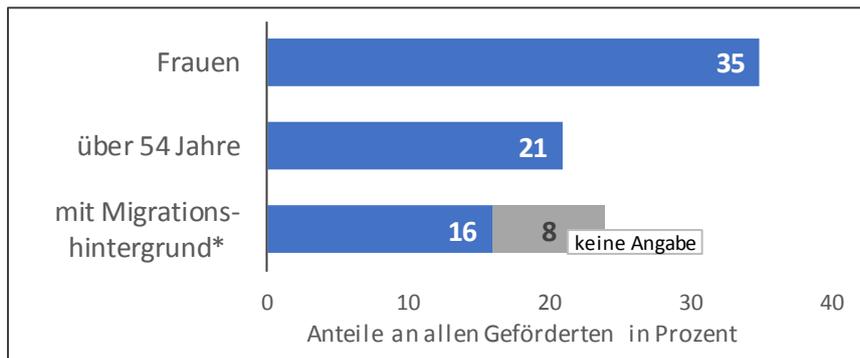
Quelle: Bundesverwaltungsamt, LZA-Berichtswesen vom 12.03.2018

Abbildung 3.1 zeigt den Verlauf der Programmeintritte für die gesamte Programmlaufzeit auf Basis des ZUWES-Datenmonitorings des Bundesverwaltungsamtes (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 dürfte auch ein Effekt der berichteten ersten Zielgruppenerweiterung durch die Novellierung der Förderrichtlinie im Februar 2016 sein. Dieser Trend hielt – unterstützt durch die zweite, im Februar 2017 vorgenommene Zielgruppenerweiterung – 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

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).

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 20.323 Maßnahmeeintritten konnte somit das Anfang 2017 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.

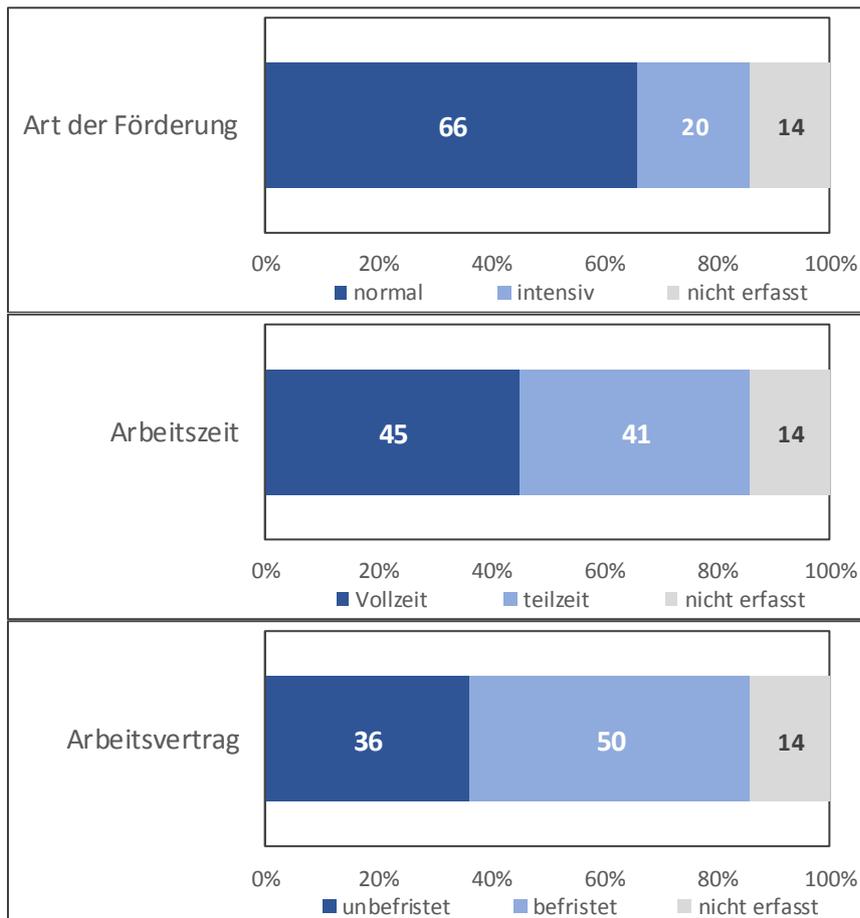
Quelle: Bundesverwaltungsamt: LZA-Berichtswesen vom 12.03.2018

Gemäß dem LZA-Berichtswesen des BVA erstreckte sich die Förderung über die gesamte Programmzeit hinweg zu gut einem Drittel auf 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 Programmteilnehmenden ist von 32 Prozent im Mai 2016 leicht und kontinuierlich auf den hier referierten kumulierten Endstand von 35 Prozent angestiegen (ohne Darstellung, vgl. Zwischenbericht 2017). Über den Programmverlauf hinweg weist die Altersverteilung der geförderten Personen eine ebenfalls hier nicht erneut dargestellte Konstanz auf: Zwei von zehn Geförderten sind älter als 54 Jahre. Inwieweit der im Operationellen Programm mit 19 Prozent ausgewiesene Zielwert für geförderte Personen mit Migrationshintergrund bis zum Programmende 2017 erreicht wurde, lässt sich mit dem am 12. März vom BVA veröffentlichten ZUWES-Datenreport zwar nicht präzise bestimmen, da dort ein Anteil von 16 Prozent von Geförderten mit Migrationshintergrund, aber nochmals von acht Prozent Geförderten ausgewiesen wird, zu welchen diese Angabe nicht vorliegt.⁶ Allerdings erscheint die Erreichung oder gar leichte Überschreitung des Zielwert von 19 Prozent als sehr wahrscheinlich.

⁶ In den früheren vom BVA herausgegebenen ZUWES-Datenauszügen war ein im Programmverlauf leicht von 18 auf 21 Prozent 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.

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 Monitoring ebenfalls keine präzisen Aussagen zu, da in der zum 12. März 2018 vom BVA vorgelegten LZA-Berichtslegung diese Charakteristika - im Gegensatz zu früheren Datenauszügen⁷ - als nicht vollständig erhoben ausgewiesen wurden (vgl. **Abbildung 3.3**).

Abbildung 3.3: Art der Förderung sowie geförderte Stellen nach Arbeitszeit und Arbeitsvertrag (Angaben in Prozent)



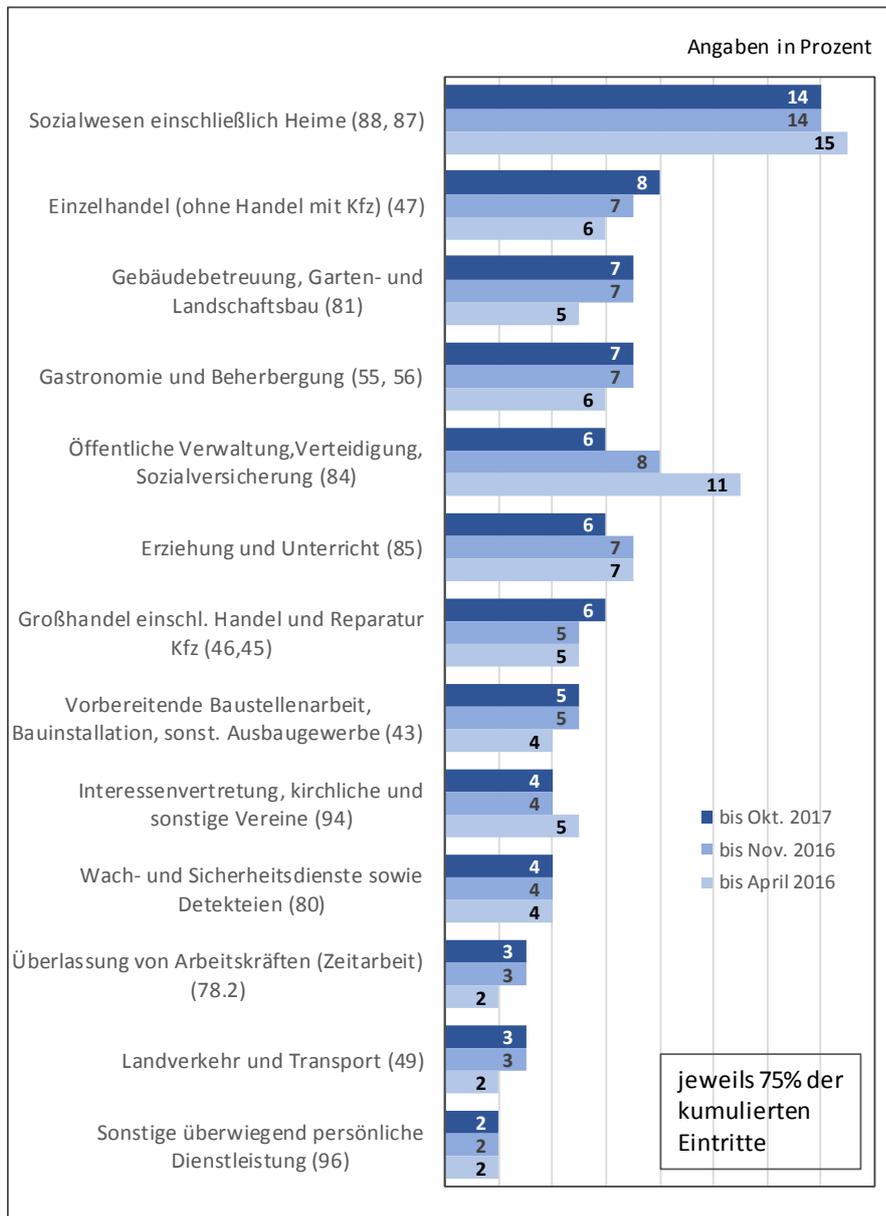
Quelle: Bundesverwaltungsamt: LZA-Berichtswesen vom 06.03.2018

Mit einem im ZUWES-Datenreport im März 2018 ausgewiesen Anteil von (mindestens) 20 Prozent Teilnehmern/innen mit Intensivförderung sowie weiteren 14 Prozent diesbezüglich nicht erfassten Förderfällen wird der seitens der Jobcenter zuletzt mit 20 Prozent eingeplante Anteil an allen Förderfällen sehr gut erreicht bzw. übertroffen. In den zu Beginn der Programmevaluation unternommenen explorativen Fallstudien war diese Tatsache, dass deutlich mehr Personen als ursprünglich eingeplant unter den Maßgaben der Intensivförderung gefördert werden konnten, seitens der Umsetzungsverantwortlichen meist als ein erfreulicher Beleg für die gute Arbeit vor allem der BAK gewertet worden.

⁷ Vgl. Zwischenbericht 2017.

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.

Abbildung 3.4: Eintritte von Teilnehmenden bis Oktober 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 verfügbaren Daten zu den Eintritten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen der Teilnehmenden nach Branchenzugehörigkeit (**Abbildung 3.4**) zeigt sich, dass der soziale und öffentliche Beschäftigungssektor (Sozialwesen, öffentliche Verwaltung, Erziehung und

Unterricht) einen zwar nicht unerheblichen Raum einnahm:⁸ Zu Beginn (bis April 2016) hatte dort jede dritte branchenmäßig erfasste geförderte Arbeitsplatzeinmündung stattgefunden (33 %). Im Programmverlauf reduzierte sich die Bedeutung des öffentlichen Sektors jedoch auf zuletzt nur noch 26 Prozent aller kumulierten Maßnahmeneintritte. Insbesondere der Anteil an Stellen in der öffentlichen Verwaltung ging deutlich von elf auf sechs Prozent zurück.

Insgesamt gesehen blieb die Verteilung der Eintritte über die unterschiedlichen Branchen jedoch vergleichsweise stabil. Zudem streuten die von den BAK vermittelten Stelleneinmündungen, abgesehen von den erwähnten branchenmäßigen Schwerpunkten, über viele Wirtschaftszweige, so dass durchaus, wie dies auch vor Ort von den meisten der interviewten BAK formuliert wurde, von einem bunten Branchenspektrum der beteiligten Arbeitgeber gesprochen werden 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, in der öffentlichen Verwaltung sowie bei Interessenvertretungen und bei den 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 befragten Betriebe sind privatwirtschaftliche, elf Prozent öffentliche Unternehmen und 18 Prozent sind Vereine oder Genossenschaften.

Bereits in den ersten Interviews der explorativen Fallstudien war berichtet worden, dass Personaldienstleister als Arbeitgeber für dieses Programm eine sehr untergeordnete Rolle spielten. In zehn der zwölf besuchten Jobcenter hatten die BAK bekundet, dass diese grundsätzlich nicht adressiert würden. Zum einen, weil die Geschäftsführungen dies im Rahmen des LZA-Programms nicht erlaubten oder zum anderen die BAK sie bewusst nicht kontaktierten, weil sie bezweifelten, dass sie die Fähigkeit oder das Interesse besäßen, die Zielgruppe der langzeitarbeitslosen Menschen langfristig zu integrieren, oder weil sie es mit dem Ziel des Programms nicht vereinbaren könnten, dass Personaldienstleister von der Förderung profitierten. Die Förderung solle den einstellenden bzw. in diesen Fällen den Entleihfirmen zur Kompensation von Minderleistungsfähigkeit und Arbeits-

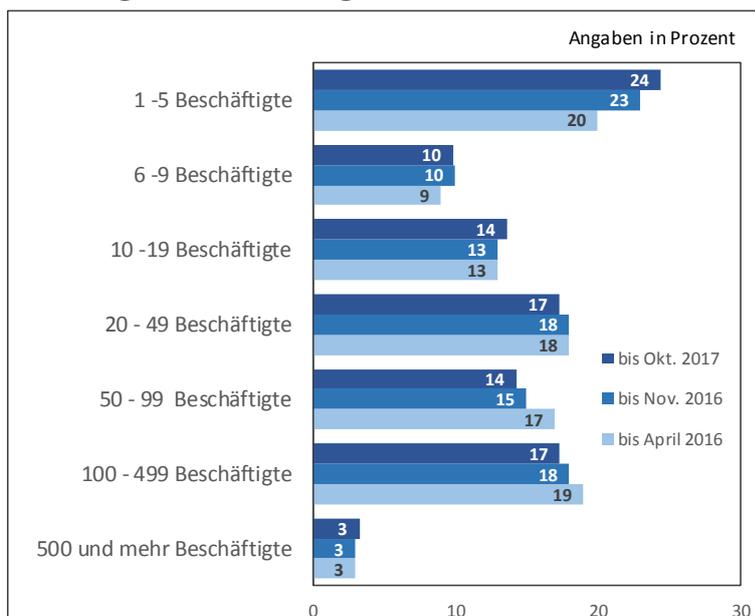
⁸ Zur Darstellung der Branchenzugehörigkeit und Betriebsgröße der am LZA-Programm beteiligten Arbeitgeber wird auf die Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zurückgegriffen, auch wenn diese für rd. 14 Prozent der Teilnehmenden keine Angaben über die betreffenden Betrieben enthalten. Bei den ZUWES-Daten des BVA liegt dieser nicht berichtbare Anteil jedoch mit 25 Prozent hinsichtlich der Branchenzugehörigkeit und mit 29 Prozent hinsichtlich der Betriebsgröße deutlich höher. Somit scheint mit den BA-Daten in dieser Hinsicht eine bessere Annäherung an die Realität möglich als mit den BVA-Daten. Zudem erlauben die Daten der BA-Statistik eine Darstellung der Veränderungen im Zeitverlauf. 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.

ausfall 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 genannten, eher „ethischen“ Argumenten wird wohl vor allem auch ein vergleichsweise handfester, ebenfalls vor Ort angeführter 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 obige Statistik der Bundesagentur für Arbeit bestätigt den von den BAK erwähnten geringen Stellenwert von Zeitarbeitsfirmen für das LZA-Programm. Nur zwei bis drei Prozent 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**) bestätigt die bereits in den explorativen Fallstudien von den BAK hervorgehobene große Bedeutung der kleinen und mittelständischen Betriebe als Arbeitskräftenachfrager für die geförderten Programmteilnehmer/innen. Zu Beginn (bis April 2016) waren knapp 30 Prozent der Teilnehmer/innen in Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten vermittelt worden, 60 Prozent 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 Prozent der Teilnehmenden in eine Beschäftigung bei einem solchen Arbeitgeber eingemündet, stieg dieser Anteil bis zum weitgehenden Ende der Programmlaufzeit (Okt. 2017) sogar auf insgesamt 24 Prozent an. Nur bei rd. 20 Prozent der einstellenden Arbeitgeber handelt es sich um Betriebe mit über 100 und mehr Beschäftigten. Großbetriebe mit über 500 Beschäftigten machen insgesamt nur drei Prozent 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 unter den Förderbedingungen des LZA-Programms korrespondiert der weiter unten (in Kapitel 8) ausführlicher erläuterte Befund, dass die Geschäftsführung oder -leitung bei 75 Prozent 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 – weil Inhaber/innen viel eher dazu bereit seien, sich auf des „Risiko“ einer geförderten langzeitarbeitslosen Personen mit langjährigem SGB-II-Leistungsbezug einzulassen, als dies Angestellte in leitenden Funktionen bzw. mit Personalverantwortung könnten.

4. Intention und Organisation der Programmteilnahme seitens der Jobcenter

Gemäß Förderrichtlinie setzt die Inanspruchnahme der Zuwendungen aus dem LZA-Programm eine entsprechende Antragstellung der Jobcenter beim Bundesverwaltungsamt (BVA) voraus. Damit lag die Entscheidung über die Programmteilnahme bei den Jobcentern, auch wenn es Hinweise gibt (s. u.), dass sich Regionaldirektionen der BA, örtliche Agenturen für Arbeit oder andere Stellen und Akteure für eine Beteiligung einzelner Jobcenter ausgesprochen haben.

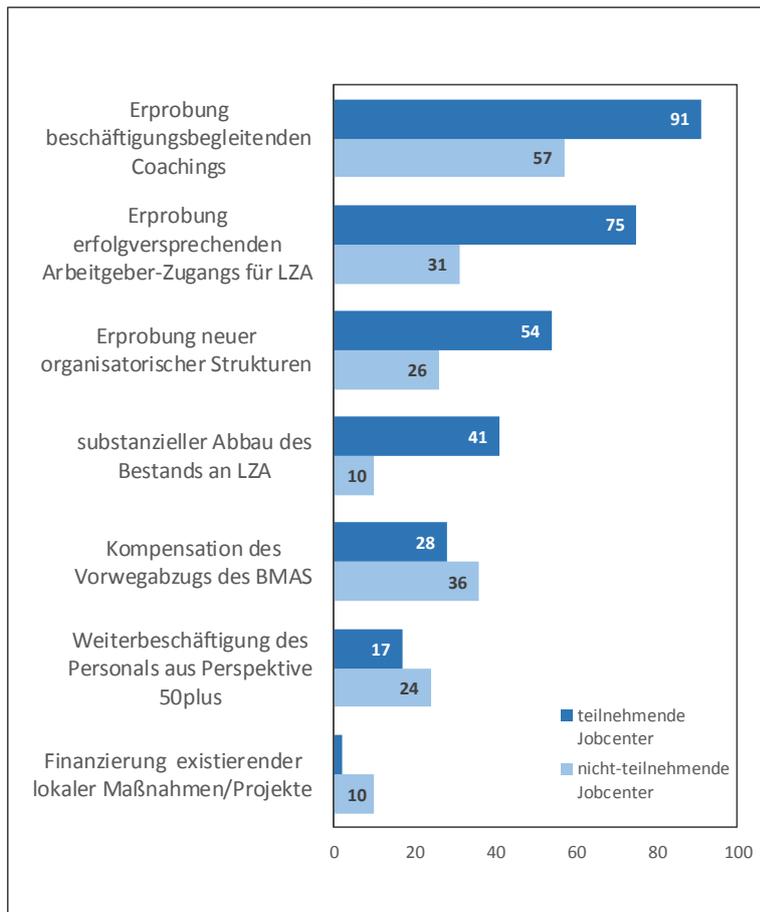
Mit einer im März 2016 flächendeckend sowohl unter den teilnehmenden wie den nicht-teilnehmenden Jobcentern durchgeführten Befragung waren die Jobcenter-Leitungen nach deren wesentlichen Beweggründen für oder gegen die Programmteilnahme gefragt worden sowie die teilnehmenden zusätzlich danach, welche konzeptionellen und organisatorischen Vorkehrungen sie zur Umsetzung des LZA-Programms getroffen hatten. Die Ergebnisse hierzu sind bereits im Zwischenbericht 2017 ausführlich geschildert worden. An dieser Stelle werden daher nur nochmals die zentralen Befunde hierzu komprimiert dargelegt.

4.1 Motive der Programmteilnahme

Nach Aussagen der Geschäftsführungen aus den teilnehmenden Jobcentern war die Entscheidung für eine Programmteilnahme vor allem von der Vorstellung getragen, mit den zur Verfügung gestellten Zuwendungen neue Wege der Arbeitsvermittlung erproben zu können. In der standardisierten Jobcenter-Befragung nach diversen potenziellen Möglichkeiten der Programmteilnahme gefragt, wurden die Erprobung beschäftigungsbegleitenden Coachings mit 91 Prozent, die Erprobung eines erfolgversprechenden Arbeitgeberzugangs mit 75 Prozent und die Erprobung neuer organisatorischer Strukturen mit 54 Prozent von den Geschäftsführern/innen als die drei weitaus wichtigsten Möglichkeiten des Programms genannt (**Abbildung 4.1**). Das operationale Ziel eines substanziellen Abbaus der Langzeitarbeitslosigkeit verbanden mit 41 Prozent hingegen deutlich weniger Geschäftsführer/innen mit einer Programmteilnahme. Personalpolitische oder finanzielle Beweggründe spielten eine noch geringere Rolle (Kompensation des Vorwegabzugs des BMAS 36 %, Weiterbeschäftigung von Personal aus Perspektive 50plus 24 %, Finanzierung bereits existierender Maßnahmen und Projekte 10 %).

Aus diesen Antworten wird ersichtlich, dass der Erprobungscharakter des LZA-Programms klar im Vordergrund gestanden haben dürfte, das LZA-Programm vor allem als Experimentierfeld genutzt werden sollte, auch wenn sowohl zunächst die qualitativen wie später die quantitativen Auskünfte ebenfalls deutlich machten, dass auch andere strategische Gründe und Akteure die Teilnahmeentscheidung teilweise merklich beeinflusst haben. Wie **Abbildung 4.2** zeigt, haben sich nach Aussagen der Geschäftsführer/innen in gut jedem zweiten der teilnehmenden Jobcenter sowohl die Regionaldirektion (54 %) als auch die örtliche Agentur für Arbeit (52 %) für eine Beteiligung am LZA-Programm stark gemacht, somit deutlich stärker, als in den nicht-teilnehmenden (31 % und 24 %). Kommune, Landkreis oder Landesministerien spielten allerdings viel seltener in diesen Entscheidungsprozess hinein.

Abbildung 4.1: Beurteilung der Möglichkeiten des LZA-Programms



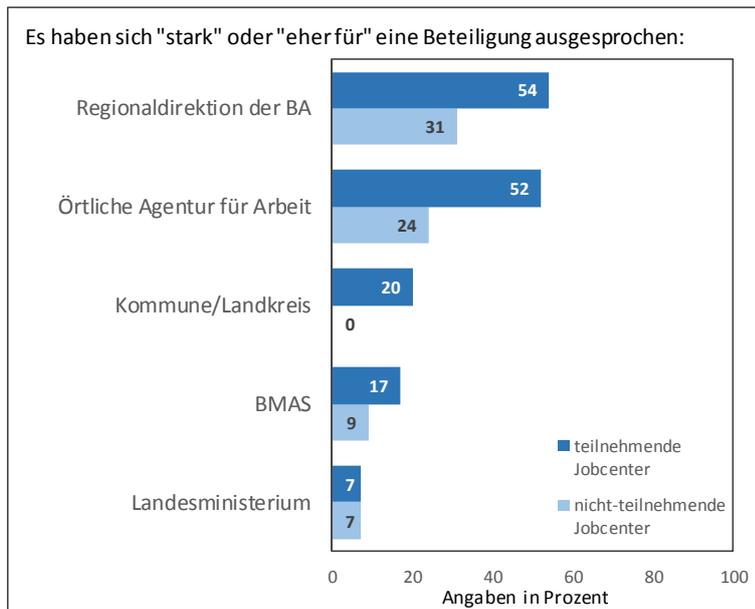
Dargestellt sind die Anteile (in Prozent) der Befragten, die der jeweiligen Aussage „sehr“ oder „eher zustimmten“.

Quelle: ISG/IAW-Befragung der teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcenter 2016.

Zu berücksichtigen ist bei den in Abbildung 4.2 ausgewiesenen Werten, dass sich unter den nicht-teilnehmenden Jobcentern ein höherer Anteil an zKT befindet als unter den teilnehmenden. Eine Betrachtung der Antworten der teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcenter differenziert nach Modell der Aufgabenwahrnehmung (zKT und gE) zeigt, dass rd. zwei Drittel der Geschäftsführungen von gE von einer Einwirkung der örtlichen Agentur für Arbeit (67 %) und der Regionaldirektion (63 %) auf eine Beteiligung am LZA-Programm berichten (**Abbildung 4.3**). Die teilnehmenden Optionskommunen waren demgegenüber gemäß deren Aussagen deutlich seltener einer externen Einflussnahme ausgesetzt. Nur 24 Prozent der zKT sprechen von einer Einwirkung der Kommune auf eine Beteiligung und nur 15 Prozent von einer solchen aus dem Landesministerium.

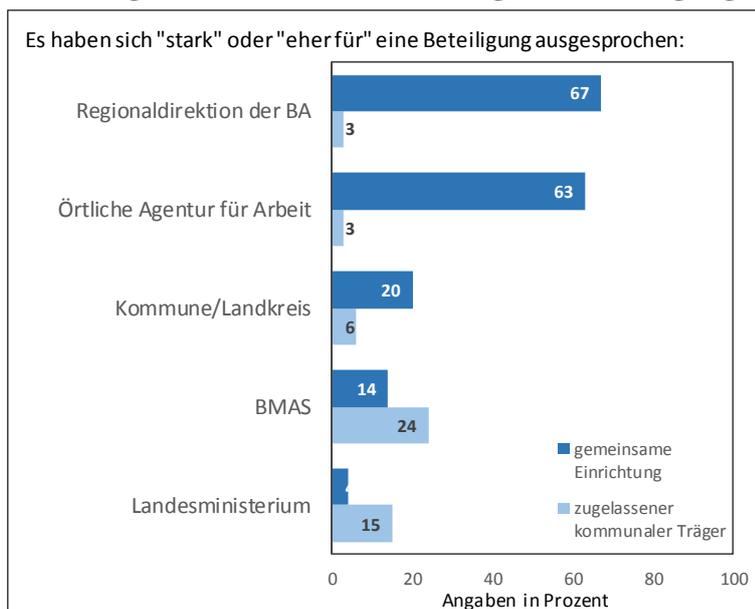
Auch in den explorativen Fallstudien war die Einwirkung externer Akteure auf die Teilnahmeentscheidung thematisiert worden. In mehreren der zwölf teilnehmenden Jobcenter war von einer klaren Botschaft der Regionaldirektionen im Sinne eines „Macht bitte alle mit“ berichtet worden. In anderen war von der „unausgesprochenen Erwartungshaltung“ der BA gesprochen worden, sich an diesem Programm zu beteiligen. Aber auch einzelne Ministerien der Bundesländer hätten stark für die Teilnahme am LZA-Programm geworben. Als Argument hätten diese Akteure regelmäßig darauf hingewiesen, dass bei einer Nichtteilnahme am LZA-Programm der Vorwegabzug des BMAS verloren ginge.

Abbildung 4.2: Akteure für eine Programmbeteiligung



Quelle: ISG/IAW-Befragung der teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcenter 2016.

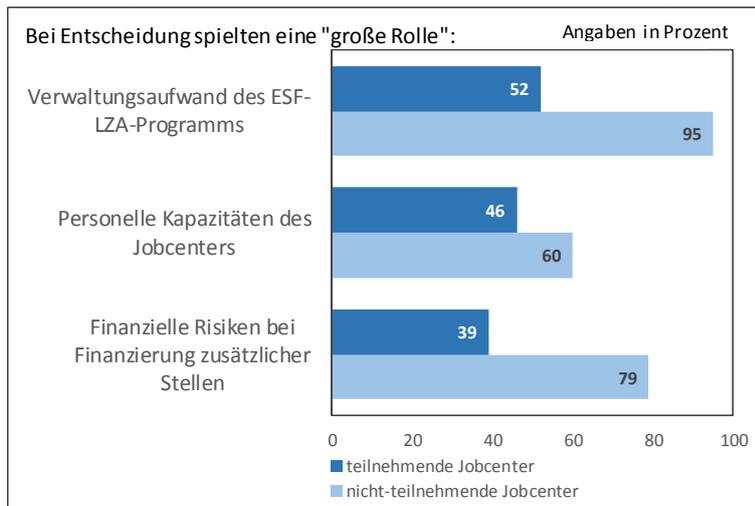
Abbildung 4.3: Akteure für eine Programmbeteiligung nach gE/zkT



Quelle: ISG/IAW-Befragung der teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcenter 2016.

Hinsichtlich weiterer Einflussgrößen auf die Teilnahmeentscheidung wurden die Geschäftsführungen in der Jobcenter-Befragung gebeten zu benennen, wie stark die drei Aspekte (i) Verwaltungsaufwand des LZA-Programms, (ii) finanzielle Risiken bei der Finanzierung zusätzlicher Mitarbeiterstellen und (iii) personelle Kapazitäten des Jobcenters hierfür eine Rolle gespielt haben (**Abbildung 4.4**).

Abbildung 4.4: Einflussfaktoren der Entscheidung über eine Programmbeteiligung



Quelle: ISG/IAW-Befragung der teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Jobcenter 2016.

Am wichtigsten schätzten teilnehmende wie nicht-teilnehmende Jobcenter den mit einer Teilnahme verbundenen Verwaltungsaufwand ein. Von den Geschäftsführern/innen der teilnehmenden Jobcenter gab jeder zweite (52 %) an, dass dieser eine große Rolle gespielt habe, von denen der nicht-teilnehmenden Jobcenter waren es so gut wie alle (95 %). Wie aus den in Abbildung 4.4 ausgewiesenen Ergebnissen zudem sichtbar wird, werteten die nicht-teilnehmenden Jobcenter auch die anderen (hinderlichen) Aspekte deutlich höher als die teilnehmenden, sodass die Schlussfolgerung naheliegt, dass es insbesondere die negative Einschätzung des programmbedingten hohen Verwaltungsaufwands, die hierfür (nicht) vorhandenen oder zu bindenden personellen Kapazitäten sowie der damit verbundenen finanziellen Risiken waren, die letztlich für die Entscheidung ausschlaggebend waren, am LZA-Programm nicht teilzunehmen. In den explorativen Fallstudien war zudem von den Geschäftsleitungen thematisiert worden, dass nicht zuletzt auch die pragmatische Frage, ob das Jobcenter über ESF-erfahrenes Verwaltungspersonal verfügte oder nicht, die Teilnahmeentscheidung beeinflusste.

4.2 Organisation der Programmumsetzung

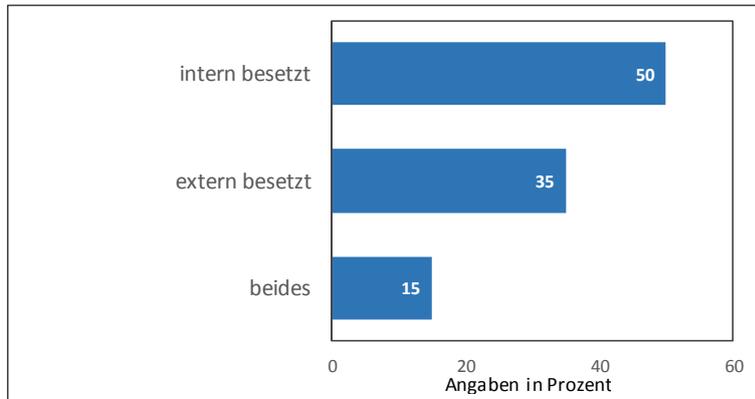
In welcher Form die positive Teilnahmeentscheidung in den Jobcentern organisatorisch und personell umgesetzt werden sollte, wird im nachfolgenden Abschnitt geschildert.

4.2.1 Personelle und konzeptionelle Organisation der BAK

Zur Umsetzung des Aufgabenprofils, wie es für die BAK – und die Coachs (dazu später) – durch die Förderrichtlinie des LZA-Programms vorgegeben war, mussten viele Jobcenter in personeller wie tätigkeitsspezifischer Hinsicht Neuland betreten. Denn die Aufgabe der BAK war dort in der ursprünglichen Fassung als eine genuin stellenorientierte Arbeitgeberakquise beschrieben worden, die in erster Linie erforderte, dass die mit dieser Aufgabe betrauten Akteure aktiv auf Arbeitgeber zuzugingen, um sie für die subventionierte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von langzeitarbeitslosen Menschen zu gewinnen. Für diese Tätigkeit mussten sowohl unter dem vorhandenen

Personal der Jobcenter nach geeigneten und entsprechend motivierten Mitarbeitern/innen gesucht als auch entsprechend geeignete neue Arbeitskräfte eingestellt werden.

Abbildung 4.5: Beschäftigte BAK nach internen und externen Kräften (Stichtag 1.3.2016)



Quelle: ISG/IAW-Befragung der teilnehmenden Jobcenter 2016.

Gemäß den Angaben der Geschäftsführungen in der im zweiten Quartal 2016 durchgeführten Jobcenter-Befragung waren zum Stichtag 1. März 2016 in genau der Hälfte der Jobcenter die Stellen der BAK ausschließlich intern besetzt worden, während in einem guten Drittel (35 %) der Jobcenter ausschließlich extern rekrutierte Kräfte als BAK tätig waren. In 15 Prozent der Jobcenter waren die BAK sowohl extern als auch intern rekrutiert worden (**Abbildung 4.5**). Insgesamt dominiert also der Fall, dass vorhandenes Personal im Jobcenter auf die Funktion der BAK wechselte. Zu beachten ist bei dieser Aussage, dass zu diesem Stichtag die Besetzung der BAK-Stellen noch nicht überall abgeschlossen war und noch weiteres Personal gewonnen werden musste oder vorhandene Fachkräfte in die Tätigkeit eines BAK wechselten. Hinzu kommt, dass bei einer externen Besetzung die neu eingestellten Kräfte nicht notwendigerweise vollständig unbekannt waren. Aus den Antworten zu einer weiteren Frage ergibt sich, dass 35 Prozent der Geschäftsführungen die von ihnen extern eingestellten BAK bereits aus vorherigen Arbeitszusammenhängen gekannt hatten (nicht abgebildet).

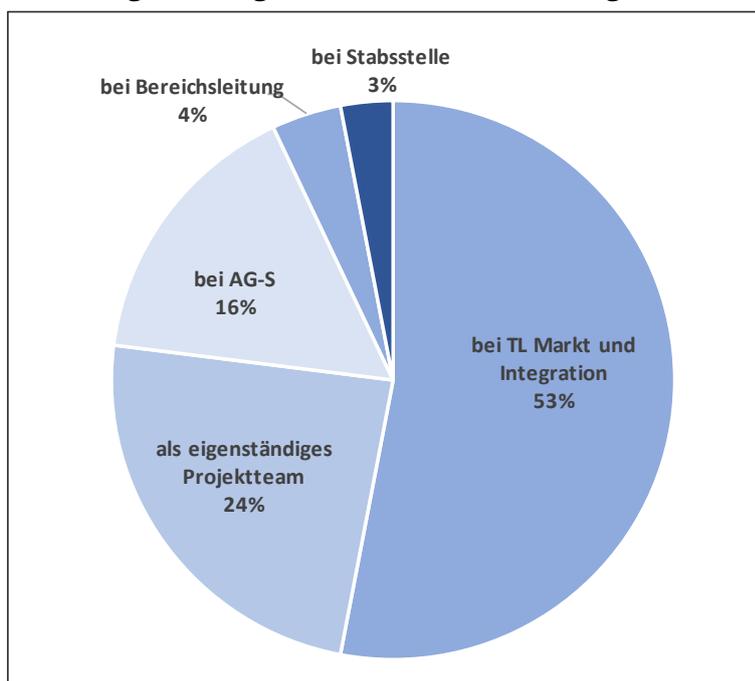
Angesichts der komplexen Aufgabenstellung der BAK wurde – wie nicht zuletzt aus den vor Ort im Rahmen der explorativen Fallstudien geführten Gesprächen ersichtlich wurde – soweit möglich auf einschlägige berufliche Vorerfahrungen viel Wert gelegt. Außer Bewerbern/innen, die bereits im Bundesprogramm Perspektive 50plus, in anderen Programmen und Projekten zur Arbeitsmarktintegration Langzeitarbeitsloser oder im Regelgeschäft der Jobcenter als Vermittler/innen mitgewirkt hatten, waren insbesondere auch solche Bewerber/innen gefragt, die Erfahrungen als Personaldienstleister, bei Bildungsträgern, im Vertrieb oder als Stellenakquisiteure beim AG-S aufwiesen sowie bereits über Kontakte zu Unternehmen in der Region verfügten. Die Mitte 2016 unter den BAK durchgeführte erste standardisierte Befragung ergab z. B., dass gut ein Viertel von ihnen (27 %) zuvor im Programm 50plus tätig gewesen war.

Ansiedelung

In jedem zweiten Jobcenter (53 %) waren die BAK organisatorisch bei einer Teamleitung Markt und Integration angesiedelt worden (**Abbildung 4.6**). Die zweithäufigste Variante war die Bildung eines

eigenständigen Projektteams (24 %). Diese Option wurde vor allem von größeren Jobcentern genannt. Eine weitere quantitativ nennenswerte Organisationsform war die Angliederung an den AG-S (16). In den explorativen Fallstudien wurden sehr unterschiedliche organisatorische Lösungen angetroffen und jeweils sehr plausibel erläutert. In einem großstädtischen Jobcenter beispielsweise wurden die BAK-Stellen als eigenständiges Team beim AG-S angesiedelt. In einer anderen Großstadt wurden die BAK an insgesamt sechs Standorten als Stabsstelle angesiedelt und waren daher dienst- und fachaufsichtlich an die Standortleitungen angebunden. Dort war das Ziel gewesen, sozialräumlich orientiert zu arbeiten und einen engen Austausch mit den Integrationsfachkräften vor Ort zu gewährleisten. Zugleich sollten für die Arbeitgeber vor Ort feste Ansprechpartner/innen geschaffen werden, die quasi wie ein AG-S fungieren.

Abbildung 4.6: Organisatorische Ansiedelung der BAK



Quelle: ISG/IAW-Befragung der teilnehmenden Jobcenter 2016.

Bemerkenswert erscheint, dass eine Ansiedelung der BAK beim AG-S eher die Ausnahme bildete, obwohl die Aufgabenstellung der BAK eine große Überschneidung mit dem Arbeitsfeld der für die Jobcenter tätigen – mit den Agenturen gemeinsamen oder eigenen – AG-S aufwies. Denn die Akquisition von geeigneten Arbeitsstellen stellt eine der genuinen Aufgaben des AG-S dar. Wenn nun in dieses bislang proprietäre Geschäftsfeld des AG-S zusätzliche Akteure eindringen, stellt sich die Frage, in welcher Weise diese Aufgabe arbeitsteilig angegangen und welche organisatorischen Regelungen gefunden wurden, um Konflikte, Reibungsverlust oder Doppelarbeiten zu vermeiden.

Unabhängig von der konkreten Ansiedelung der BAK war in den explorativen Fallstudien das Tätigkeitsfeld der BAK von den Geschäftsführungen durchgängig als eine Aufgabe beschrieben worden, die das Tätigkeitsfeld des AG-S – egal ob gemeinsamer oder eigener – ergänzen sollte. In den vor Ort geführten Gesprächen wurde zudem deutlich, dass die Aufgabenstellung der BAK nicht nur aus förderrechtlichen Gründen – um die Zuwendungsfähigkeit der Kosten für die BAK nicht zu gefährden – als ergänzend oder komplementär beschrieben wird. Vielmehr wurde die ergänzende – oder m. a. W. separierte – Arbeitsweise der BAK meist als in der Sache liegend, durch die spezifische

Zuständigkeit der BAK für langzeitarbeitslose Menschen, begründet. Die Ressourcen eines AG-S böten nicht die Möglichkeiten – so einige Gesprächspartner/innen aus den Fallstudien –, im Rahmen seines Regelgeschäfts jene intensive und spezialisierte Arbeit zu leisten, die benötigt werde, um langzeitarbeitslose Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies erfordere sowohl eine intensive Befassung mit den Stärken und Schwächen der einzelnen Bewerber/innen als auch eine spezielle Beratung der Betriebe, die ein AG-S unter den gegebenen Bedingungen nicht leisten könne. In welcher Form die Geschäftsführungen versuchten, die Vorgehensweise der BAK zu gestalten, wird nachfolgend beschrieben.

Vorgaben der Geschäftsführungen

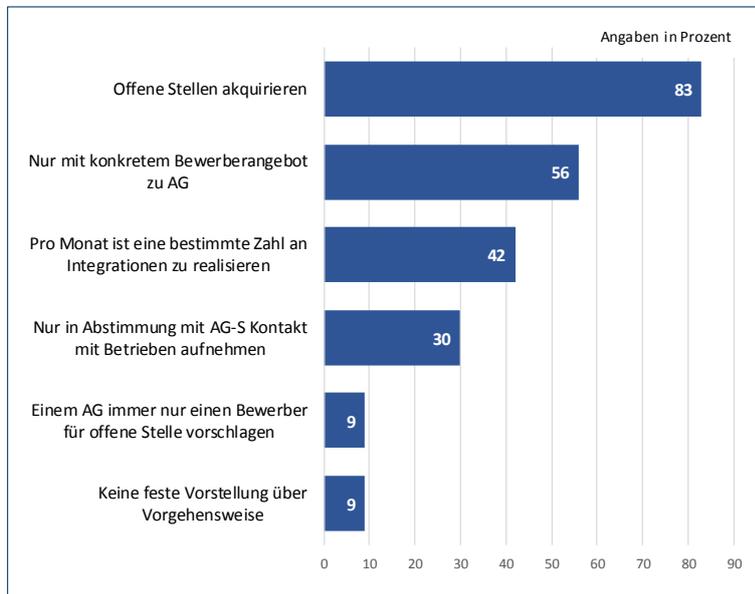
Wie im nachfolgenden Kapitel sichtbar werden wird, hängt bzw. hing die konkrete Ausgestaltung der Vermittlungstätigkeit der BAK sehr von deren persönlichen Auffassung von ihrer Aufgabe und ihrem teilweise sehr unterschiedlichen individuellen beruflichen Habitus ab. Dennoch dürfte natürlich auch seitens der Geschäfts- und Projektleitungen versucht worden sein, mittels bestimmter Vorgaben eine der Hausleitung entsprechende Umsetzung des LZA-Programms zu initiieren. Sicherlich wird dies in den wenigsten Fällen in Form sich statisch über die gesamte Projektlaufzeit unverändert erstreckender Vorgaben geschehen sein. In den explorativen und den Intensivfallstudien ist jedenfalls auf Geschäftsführungs- und operativer Ebene eine vergleichbar große Bereitschaft für das Durchlaufen von Lernkurven sichtbar geworden, was ansonsten auch der eingangs hervorgehobenen überwiegend als Experimentierfeld gedachten Programmumsetzung widerspräche.

Bereits im vorjährigen Zwischenbericht wurde expliziert, dass sich im Projektverlauf – als eine mehr oder minder gemeinsame Lernerfahrung von BMAS und den in den Jobcentern umsetzungsrelevanten Akteuren – eine Veränderung in der Auffassung von der Aufgabenstellung der BAK vollzogen hat, von einer ursprünglich überwiegend als stellen- und arbeitgeberorientierten gedachten zu einer zunehmend auch bewerberorientierten Vermittlungstätigkeit. Ihren greifbarsten Ausdruck findet diese Umorientierung in der zweiten Richtlinienanpassung vom Februar 2016, bei der die Aufgabenbeschreibung der BAK in Abschnitt 2.2.1 u. a. um „bewerberorientierte Stellenakquise“ und „assistierte Vermittlung einschließlich Unterstützung bei der Bewerbung“ ergänzt worden war.

In der bereits vor der ersten Richtlinienanpassung durchgeführten Jobcenter-Befragung nach der bevorzugten Vorgehensweise der BAK gefragt, hatte die überwiegende Zahl der Geschäftsführungen jedenfalls noch richtliniengemäß geantwortet. 83 Prozent hatten damals angegeben, dass die BAK offene Stellen bei Arbeitgebern akquirieren, also eine stellenorientierte Vorgehensweise wählen sollen (**Abbildung 4.7**). Allerdings war gleichzeitig eine knappe Mehrheit der Geschäftsführungen (56 %) zudem der Auffassung, dass die BAK nur mit einem konkreten Bewerberangebot an Arbeitgeber herantreten, Stellen also nicht „auf Vorrat“ akquirieren sollen, was bereits damals für eine gewisse bewerberorientierte Auffassung von der Vermittlungstätigkeit der BAK spricht. Die Vorstellung oder Vorgabe, die BAK sollten immer nur mit einem Bewerber oder einer Bewerberin bei einem Arbeitgeber vorstellig werden – also eine sehr spezifisch bewerberorientierte Auffassung – äußerte damals nur jede zehnte Geschäftsführung (9 %). Da keine Wiederholungsbefragung bei den Geschäftsführungen durchgeführt wurde, kann nicht nachgezeichnet werden, inwieweit sich

(auch) bei ihnen ein nachweislicher Auffassungswandel zu einer stärkeren Akzentuierung der Bewerberorientierung vollzogen hat, wie dies jedenfalls bei den vielen 2016 und 2017 vor Ort geführten Gesprächen mit den BAK und Geschäftsführungen deutlich geworden war.

Abbildung 4.7: Vorgaben der Geschäftsführungen zur Vorgehensweise der BAK



Fragentext: Welche Vorgehensweisen sollen die BAK in Ihrem Jobcenter wählen? Mehrfachnennungen sind möglich.
Quelle: ISG/IAW-Befragung der teilnehmenden Jobcenter 2016.

Auch die bereits oben erwähnte mehrheitliche Auffassung von einer weitgehend separaten Tätigkeit der BAK wurde in den 2016 von den Geschäftsführungen erfragten Vorstellungen über deren Aufgabenerfüllung sichtbar. Nur 30 Prozent der Geschäftsführer/innen gaben vor oder stellten sich vor, dass die BAK nur in Abstimmung mit dem AG-S Kontakt mit Betrieben aufnehmen sollten. Das bedeutet, die große Mehrheit favorisierte durchaus ein separates und mit dem AG-S nicht weiter abgestimmtes Vorgehen der BAK.

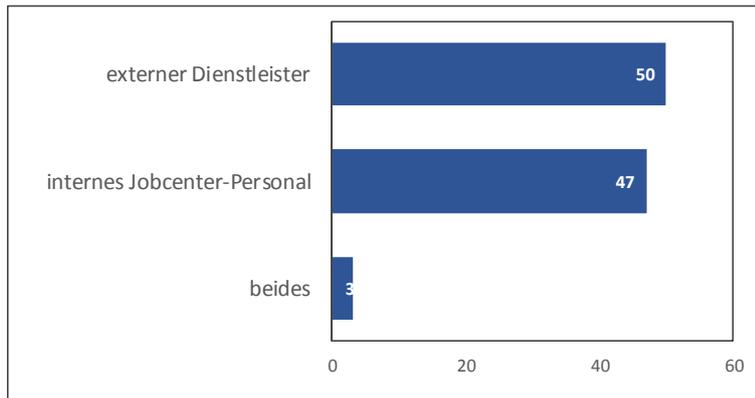
Jenseits dieser inhaltlichen und organisatorischen Vorgaben – oder zumindest Vorstellungen – operierte etwas weniger als die Hälfte (42 %) der Geschäftsführungen mit zahlenmäßigen monatlichen Vorgaben hinsichtlich der von den BAK zu erzielenden Arbeitsmarkt-Integrationen. Nochmals jede zehnte Geschäftsführung (9 %) gab zudem an, dass sie keine festen Vorstellungen zur Vorgehensweise der BAK hätten. Betrachtet man die letzten drei Antwortverteilungen (Kooperation AG-S, Nachhaltige Integrationen, feste Vorstellungen Vorgehensweise) zusammengenommen, ergibt sich das Bild von einer insgesamt eher unterbestimmten, freiheitlichen Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Tätigkeiten der BAK seitens der Geschäftsführungen, was konsequenterweise auch als Voraussetzung für den von ihnen mehrheitlich intendierten Erprobungs- und Laborcharakter hinsichtlich der Umsetzung des LZA-Programms betrachtet werden muss.

4.2.2 Personelle und konzeptionelle Organisation des Coachings

Die Besetzung der Coaching-Stellen gestaltete sich in einigen Aspekten ähnlich wie die der BAK-Stellen, weist jedoch auch Besonderheiten auf. Die Besonderheit bestand vor allem darin, dass mit dem Tätigkeitsfeld eines beschäftigungsbegleitenden Coachings im Grunde für die meisten Jobcenter noch weiter gehend Neuland betreten werden musste, als dies bei den BAK der Fall war.

War eine intensive arbeitnehmerorientierte Vermittlung bereits zentraler Bestandteil des Bundesprogramms Perspektive 50plus gewesen, und hatten bereits einige AG-S und Jobcenter Erfahrungen mit einer Arbeitgeber aktiv aufsuchenden und arbeitnehmerorientierten Vermittlung, stellte bis dato eine zeitlich über den Abschluss eines Arbeitsvertrages hinausreichende intensive professionelle Begleitung in Arbeit vermittelt Personen zur Festigung des begonnenen Arbeitsverhältnisses eine weitgehende Ausnahmeerfahrung dar.

Abbildung 4.8: Coach nach interner und externer Rekrutierung (Stichtag 1.3.2016)



Quelle: ISG/IAW-Befragung der teilnehmenden Jobcenter 2016.

Genau wie bei den BAK entschied sich die Hälfte der Jobcenter auch bezüglich der Coaches für eine externe Lösung (**Abbildung 4.8**). Allerdings bezog sich diese Entscheidung nicht auf die Rekrutierung des entsprechenden Personals, sondern auf die Übertragung des Arbeitsauftrages an externe Dienstleister resp. bei diesen beschäftigte Personen. Die andere Hälfte der Jobcenter (47 %) übertrug das Coaching an internes Personal. Eine Beauftragung sowohl externer Dienstleister als auch Jobcenter-eigenen Personals mit dieser Aufgabe kam nach Auskunft der Geschäftsführungen für kaum ein Jobcenter in Frage (3 %).

Sofern in den explorativen Fallstudien aufgesuchten Jobcentern das Coaching durch eigenes Personal wahrgenommen wurde, das war in sieben von zwölf der Fall, waren die Coaches bereits zuvor im Jobcenter als Fallmanager/innen oder Vermittler/innen oder im Bundesprogramm Perspektive 50plus tätig gewesen. Die Jobcenter, die sich für eine interne Stellenbesetzung entschieden hatten, begründeten diese „Verankerung“ des Coachings im Jobcenter damit, Reibungen vermeiden zu wollen. Auf diese Weise seien alle Informationen an einem Ort gebündelt und könnten ohne datenschutzrechtliche Restriktionen ausgetauscht werden. Die Einschaltung eines Trägers bedeutete hingegen eine weitere Schnittstelle. Auch der Verwaltungsaufwand wurde durch die Ansiedelung der Coaches im Jobcenter als geringer erachtet. Weitere Argumente gegen die Vergabe an externe Träger waren, dass nicht vorhersehbar gewesen sei, wie viele Mittel das Coaching binden würde. Darüber hinaus sei durch die interne Durchführung des Coachings die direkte Kommunikation – insbesondere zwischen BAK und Coaches – besser gewährleistet. Und vor allem wolle man schließlich den Lernprozess bezüglich des Coachings gerne selbst im Jobcenter behalten.

In den Jobcentern, in denen das Coaching an externe Träger vergeben worden war, wurde diese Entscheidung insbesondere damit begründet, dass damit die finanziellen Risiken, aber auch die Personalbeschaffung und -verantwortung externalisiert werden konnte. Die externe Lösung versprach eine risikolosere Mittelbindung, weil das Coaching je nach Integrationserfolg der BAK „on

demand" in Anspruch genommen werden konnte. Zudem ging man in einigen Jobcentern davon aus, dass die zu begleitenden Arbeitnehmer/innen zu externen Coachs leichter Vertrauen fassen könnten als zu Jobcenter-Personal, demgegenüber aufgrund langjähriger teilweise einschlägiger Erfahrungen Sanktionsbefürchtungen trotz gegenteiliger Beteuerungen seitens der Coachs kaum getilgt werden könnten. Den damit verbundenen Verlust an Einflussnahme auf Durchführungs- und Kommunikationsqualität nahm man dafür teilweise bewusst in Kauf, wobei in einigen Jobcentern die Coaching-Kompetenz des intern verfügbaren Personals nicht immer höher als bei externen Dienstleistern eingeschätzt und deswegen das Coaching extern vergeben worden war.

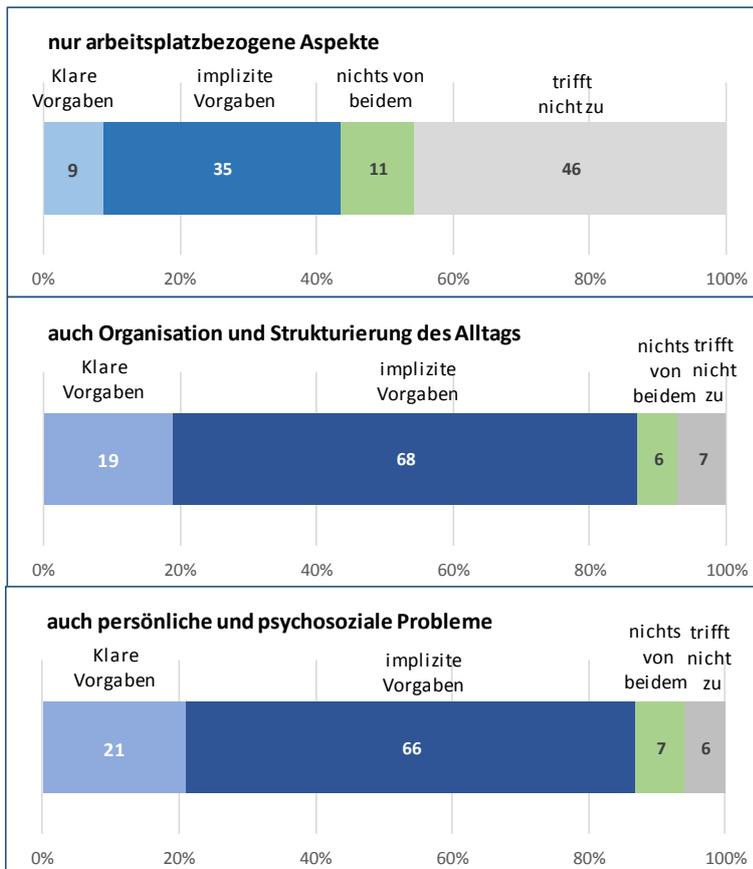
Vorgaben der Geschäftsführungen

Analog zu den BAK waren die Geschäftsführungen in der 2016 durchgeführten Jobcenter-Befragung nach inhaltlichen und organisatorischen Vorgaben gefragt worden, mit welchen sie Einfluss auf die Aufgabengestaltung der Coachs nehmen wollten. In der Befragung war erhoben worden, ob explizite oder implizite Vorgaben dazu gemacht wurden, inwiefern sich das Coaching (i) nur auf arbeitsplatzbezogene Aspekte beziehen soll, (ii) es auch die Organisation und Strukturierung alltäglicher Angelegenheiten oder auch (iii) persönliche und psychosoziale Probleme der Teilnehmenden umfassen soll. Alle diese Inhalte des Coachings werden in der Förderrichtlinie als Aufgaben des Coachings benannt.

Wie es dem von den meisten Geschäftsführungen intendierten Erprobungscharakter der Programmteilnahme sowie der Neuartigkeit des Aufgabenfeldes entspricht, waren die Geschäftsführungen – analog zur Beauftragung der BAK – mit klaren Vorgaben zu inhaltlichen Aspekten des Coachings zurückhaltend. Dass es kaum klare Vorgaben dafür gab, dass es sich nur auf arbeitsplatzbezogene Aspekte beziehen solle (9 %, **Abbildung 4.9**) ist naheliegend, da diese Vorstellung dem Wortlaut und der Intention der Förderrichtlinie widerspricht. Aber auch zu den beiden der Richtlinie entsprechenden Auffassungen, dass es auch die Organisation und Strukturierung des Alltags sowie persönliche und psychosoziale Probleme einbeziehen solle, waren vergleichsweise selten (21 % und 19 %) klare Vorgaben artikuliert worden.

Allerdings spielte die Einflussnahme auf die Gestaltung des Coachs per „impliziter Vorgaben" eine sehr große Rolle. Bezüglich der beiden zuletzt erwähnten Inhalte gab es in zwei von drei Jobcentern (68 % und 66 %) mehr oder weniger verbindliche Erwartungen seitens der Geschäftsführungen. Somit gab es offenkundig in nur gut jedem zehnten Jobcenter keine Kommunikation seitens der Geschäftsführungen hinsichtlich der – hier allerdings nur sehr grob erfassten – inhaltlichen Gestaltung des Coachings. Diese war indes formal auch nicht erforderlich, weil hinsichtlich der Aufgabenerfüllung auf die in der Richtlinie enthaltenen Explikationen verwiesen werden konnte.

Abbildung 4.9: Vorstellungen oder Vorgaben der Geschäftsführungen zum Coaching



Fragentext: Inwieweit gibt es seitens der Hausleitung inhaltliche oder organisatorische Vorstellungen oder Vorgaben für das im Rahmen des LZA-Programms zu erbringende Coaching?"

Quelle: ISG/IAW-Befragung der teilnehmenden Jobcenter 2016.

Naheliegenderweise spielten explizite Vorgaben bei der Vergabe des Coachings an externe Träger eine etwas größere Rolle. Beispielsweise gab es bei der externen Vergabe des Coachings in 26 Prozent der Jobcenter explizite Vorgaben zur Einbeziehung persönlicher und psychosozialer Probleme, gegenüber nur 15 Prozent bei interner Besetzung (ohne Darstellung). Eine externe Vergabe ging somit nicht weiter verwunderlich mit einem etwas höheren Grad der Formalisierung auch der inhaltlichen Vorgaben einher. Dieser Formalisierungseffekt bei externer Vergabe zeigte sich hinsichtlich von Vorgaben zu zeitlichem Umfang und Turnus nochmals, und zwar etwas ausgeprägter. Bei externer Vergabe des Coachings gab es hierzu in 75 Prozent der Jobcenter Vorgaben. In Jobcentern mit eigenem Coaching-Personal reduzierte sich dieser Anteil auf 59 Prozent.

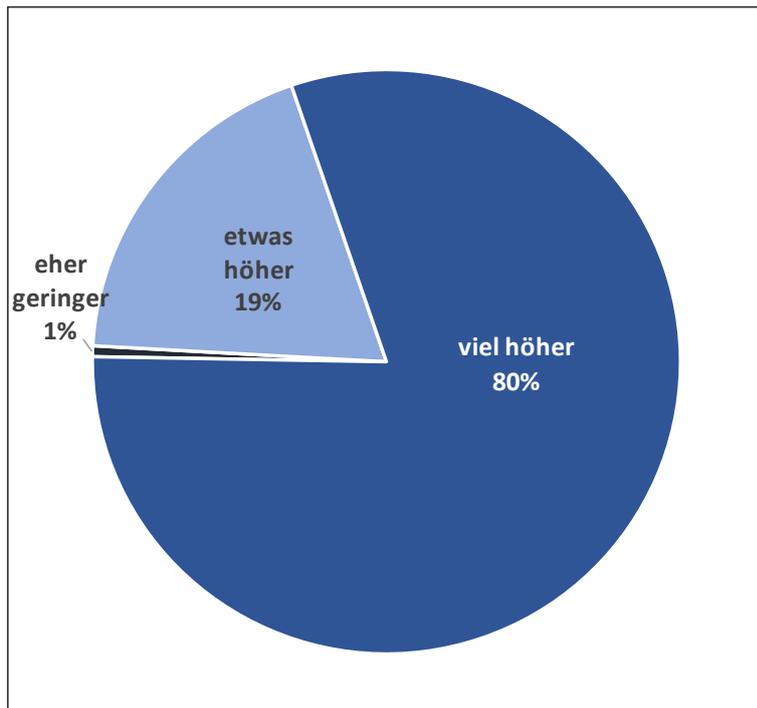
4.2.3 Verwaltungsaufwand des LZA-Programms

Erfahrungsgemäß geht mit der Kofinanzierung von Förderprogrammen aus dem Europäischen Sozialfonds ein erhöhter Verwaltungsaufwand einher. Diesbezüglich stellt auch das LZA-Programm keine Ausnahme dar. Um eine Einschätzung des Verwaltungsaufwands für dieses Programm im Vergleich zum Regelgeschäft gebeten, hatten fast alle (95 %) der Geschäftsführer/innen angegeben, er sei im Vergleich hierzu „sehr hoch“ (vierstufige Skala „sehr gering“, „eher gering“, „eher

hoch“ und „sehr hoch“). Keine einzige Geschäftsführung hatte angegeben, er sei geringer als im Regelgeschäft (nicht abgebildet).

Zudem übertraf der faktisch erforderliche Verwaltungsaufwand die Erwartungen nochmals deutlich. Auf die Frage, inwieweit sie den für das LZA-Programm erforderlichen Verwaltungsaufwand vorab hätten adäquat einschätzen können, gaben acht von zehn Geschäftsführungen an, dass er im Nachhinein betrachtet „viel höher“ sei als vorab erwartet (81 %, **Abbildung 4.10**). Nur zwei Geschäftsführungen geben an, dass der Verwaltungsaufwand „eher geringer“ ist als vorab erwartet, die Kategorie „viel geringer“ wurde nicht verwendet.

Abbildung 4.10: Bewertung Verwaltungsaufwand des LZA-Programms



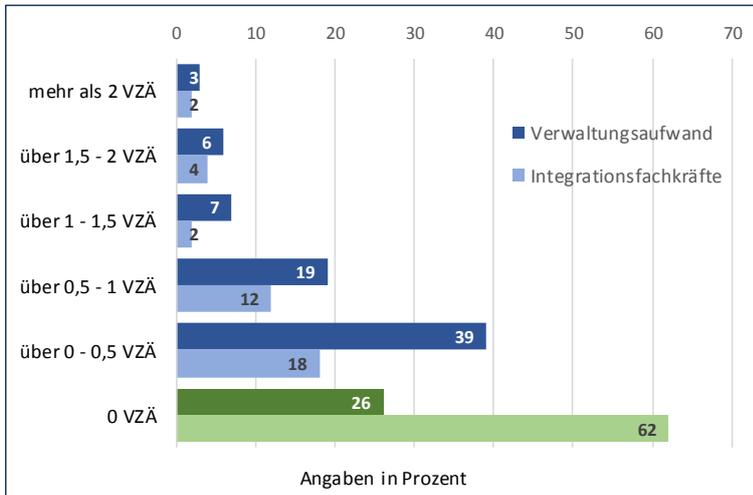
Quelle: ISG/IAW-Befragung der teilnehmenden Jobcenter 2016.

Zur Quantifizierung des für das LZA-Programm zusätzlich einzusetzenden Personalaufwands waren die Geschäftsführungen explizit nach Mitteln aus dem Haushalt der Jobcenter gefragt worden, die über die zuwendungsfähigen Programmmittel und die Verwaltungspauschale hinausgingen. Die Angaben sollten sich auf die im Jahr 2015 zusätzlich erforderlichen Personalmittel beziehen, und zwar getrennt für Verwaltungsaufwand und Integrationsfachkräfte.

Drei Viertel der Jobcenter hatten laut Angaben der Geschäftsführungen im Jahr 2015 einen Verwaltungsaufwand, der nicht durch die Programmmittel gedeckt wird. In 35 Prozent der Fälle überstieg dieser Aufwand den Umfang von einem halben Vollzeitäquivalent (VZÄ) (19 % + 7 % + 6 % + 3 %, **Abbildung 4.11**). Demgegenüber erforderte die Programmteilnahme deutlich weniger zusätzlichen Personalaufwand unter den Integrationsfachkräften, wie er etwa daraus entstehen kann, dass sie sich an der Auswahl und Übermittlung möglicher Teilnehmender und an Erst- oder Sondierungsgesprächen gemeinsam mit den BAK sowie an der Erstellung und Aktualisierung der Förderpläne beteiligen. Etwas weniger als zwei Drittel der Geschäftsführungen (62 %) bezifferten diesen Aufwand als nahezu Null. Falls zusätzlicher Aufwand entstanden war, betrug er in etwa der

Hälfte der Fälle (18 %) bis zu einem halben VZÄ. Von mehr als einem VZÄ sprachen nur acht Prozent der Geschäftsführungen.⁹

Abbildung 4.11: Zusätzliche Personalressourcen in VZÄ (Bezugsjahr 2015)



Quelle: ISG/IAW-Befragung der teilnehmenden Jobcenter 2016.

Neben dem Verwaltungsaufwand kann in der Umsetzung des Programms zusätzlicher, nicht durch die Zuwendungen gedeckter Aufwand entstehen. Daher wurde auch abgefragt, in welchem Umfang zusätzlicher Personalaufwand bei den Integrationsfachkräften entstanden ist (**Abbildung 4.11**).

Setzt man die nicht aus den Zuwendungen des Programms, sondern vom Jobcenter selbst zu finanzierenden Mitarbeitenden (Verwaltungspersonal und Integrationsfachkräfte) ins Verhältnis zu den eingestellten Betriebsakquisiteuren und Coaches, so ergibt sich für das Jahr 2015 ein zusätzlicher Personalaufwand von durchschnittlich 0,45 VZÄ pro eingesetztem VZÄ BAK/Coach. Das bedeutet, dass nach Angaben der Jobcenter-Geschäftsführungen ein beträchtlicher Anteil der gesamten programmbezogenen Personalkosten nicht durch die Programmtitel gedeckt war.

Im Rahmen der explorativen Vor-Ort-Besuche musste festgestellt werden, dass der für das LZA-Programm erforderliche Verwaltungsaufwand trotz durchgängig positiver Bewertung der durch die Teilnahme gebotenen Möglichkeiten für viel Unmut sorgte. In neun der zwölf besuchten Jobcenter wurde der Verwaltungsaufwand als „zu hoch“ beurteilt und bisweilen sogar als „widersinnig“ empfunden. Teilweise wurde geäußert, dass man in der Rückschau nicht am LZA-Programm teilgenommen hätte, wenn man im Vorhinein gewusst hätte, wie groß der Verwaltungsaufwand sei. Der Verwaltungsaufwand stellte zumindest in der Anfangsphase ein offenkundiges Problem für die Akzeptanz des LZA-Programms in den Jobcentern dar. Es wurden Jobcenter-Mitarbeitende, insbesondere in Führungspositionen angetroffen, die sich stark unzufrieden und demotiviert durch die verwaltungsbedingte Belastung durch das LZA-Programm zeigten.

⁹ Hierbei ist eine relativ hohe Zahl von Nichtangaben zu berücksichtigen: Die Frage wurde nur von 239 der 303 befragten teilnehmenden Jobcenter beantwortet. Vermutlich fiel es vielen Geschäftsführungen schwer, diesen Personalaufwand annähernd adäquat einzuschätzen.

Kritisiert worden war konkret, dass im LZA-Programm keine zusätzliche Verwaltungs- und/oder Koordinierungsstelle vorgesehen sei. Die Kosten für die Personen, die administrative Tätigkeiten für das Programm übernehmen, seien nicht eingeplant gewesen und auch nicht erstattet worden. Somit sei der Verwaltungsaufwand des Programms mit der Verwaltungspauschale nicht zu finanzieren gewesen. In einem Jobcenter äußerte die Geschäftsführung, dass der Verwaltungsaufwand für das Jobcenter durch die relativ geringe Zahl der Teilnehmenden angesichts seines arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Auftrags nicht zu rechtfertigen sei. Im Ergebnis würde die gesamte Integrationsquote des Jobcenters durch den zusätzlichen Aufwand beeinträchtigt.

Auch die Organisation der Mittelbewilligung wurde als zu unflexibel kritisiert. Dadurch, dass Mittel auf Grundlage einer monatlichen Integrationsprognose beantragt würden, stünden nicht genügend Ressourcen zur Verfügung, wenn ein Jobcenter entgegen der Prognose in bestimmten Monaten mehr Teilnehmende rekrutiere. Arbeitslose und Arbeitgeber müssten dann getröstet werden, bis wieder weitere Mittel bereitstünden.

5. Zur Arbeit der BAK

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

Im Kontext der Jobcenter stellt diese Tätigkeitsbeschreibung einen neuen Aufgabenzuschnitt dar, der so bislang kaum praktiziert wurde. Für die BAK folgt aus dieser Neuartigkeit ein Bedarf an mehr oder weniger selbstständiger Strukturierung der eigenen Arbeit im Verlauf. Aufseiten der Programmatik 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. An dieser Anpassung zeigt sich, dass sich die Anforderungen an die Praxis einer neuen Dienstleistung nicht immer vollständig antizipieren lassen, sondern sich gerade anfangs ein intensiver Lernprozess vollzieht. Die praktischen Lernprozesse der BAK spiegeln genauso wie die programmatischen Anpassungen auf der politischen Ebene diesen Sachverhalt wider und tragen diesem Rechnung. Weiterhin sind die Vorgaben für die BAK insgesamt weniger rigide und die Tätigkeiten weniger stark durchstrukturiert, da hierfür zunächst nur die Förderrichtlinie zur Verfügung steht. Für etablierte Tätigkeiten in den Jobcentern hingegen existieren für die verschiedenen Tätigkeiten in der Regel umfangreiche Routinen, Leitfäden, definierte Prozesse und Dokumentationsanforderungen. Auch hieraus ergeben sich für BAK systematisch größere Handlungsspielräume in der Ausübung ihrer Tätigkeit, die sie zumindest in Teilen aus eigenen Stücken gestalten können.

Das vorliegende Kapitel nimmt die Arbeit der BAK anhand der verschiedenen empirischen Daten, die im Rahmen des Forschungsprojekts erhoben wurden, in den Blick und verknüpft diese mit theoretischen Perspektiven auf den Prozess der Stellensuche sowie Dienstleistungserbringung. Den Ausgangspunkt bildet zunächst eine Skizzierung der Ausgangslage der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen sowie darauf aufbauend die Rekonstruktion des Handlungsproblems, das von den BAK im Vermittlungsprozess zu lösen ist.

5.1 Ausgangslage und Handlungsproblem der BAK

Die Betonung der Bewerberorientierung in der revidierten Förderrichtlinie verweist bereits darauf, dass der Schlüssel zu einer erfolgreichen Arbeit als BAK in der Kenntnis der zu vermittelnden Langzeitarbeitslosen gesehen wird. Für ein Verständnis der Herausforderung, die sich mit deren Vermittlung verbindet, ist es hilfreich, sich in aller gebotener Kürze die Ausgangslage der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen anhand von drei Forschungssträngen vor Augen zu führen: (1) die Bedeutung von Abschlüssen und Zertifikaten von Bewerbern/innen als abkürzende

Informationsmechanismen für Arbeitgeber bei Stellenbesetzungen, (2) das Konzept von Stigma und Stigma-Management mit Blick auf die Vermittlungshemmnisse der Geförderten sowie (3) die Besetzung offener Stellen über soziale Netzwerke.

5.1.1 Ausgangslage der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen

Die Besetzung einer offenen Stelle ist sowohl seitens Arbeitgeber als auch Bewerber/in stets mit erheblicher Unsicherheit behaftet. Weder wissen Bewerber/innen darum, wie sich die Arbeit im betrieblichen Alltag letztlich darstellen wird, noch kann der Arbeitgeber beurteilen, inwieweit sich die Bewerber/innen tatsächlich als leistungsfähig und 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 eines Bewerbers bzw. einer Bewerberin. Typischerweise werden zu diesem Zweck die von Bewerbern/innen erworbenen 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). Mehr als die Hälfte aller Arbeitgeber gibt an, dass sie Langzeitarbeitslose bei der Stellenbesetzung prinzipiell nicht in Betracht ziehen (Rebien 2016). Eine positive Einschätzung der Produktivität von ehemaligen Langzeitarbeitslosen ist auf dieser Basis höchst 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 Vermittler/innen 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 nicht Gegenstand der Signalling-Theorie sind, sondern eher auf „in der Person liegenden Vermittlungshemmnisse“ verweisen, die sich als Merkmal der Zielgruppenbestimmung in der Förderrichtlinie finden. Zu nennen sind hier etwa Obdachlosigkeit, Phasen der Inhaftierung, chronische Erkrankungen, 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 Bewerber etwa, in dessen Lebenslauf eine lange Phase der Inhaftierung dokumentiert ist, wird in Bewerbungssituationen immer einen Umgang mit diesem Sachverhalt finden müssen. Ein solches

Handeln bezeichnet Goffman als Stigma-Management und wird üblicherweise von den Stigmatisierten selbst übernommen.¹⁰

Schließlich sind soziale Netzwerke für die Besetzung offener Stellen von Bedeutung, also mehr oder weniger enge persönliche Kontakte als Voraussetzung für den Erfolg am Arbeitsmarkt (Granovetter 1974). Untersuchungen belegen eindrücklich, dass informelle Kontakte nach wie vor eine erhebliche Rolle bei der Besetzung von Stellen spielen, insbesondere für kleine und kleinste Betriebe (Klinger/Rebien 2009). Dies fällt umso mehr ins Gewicht, da diese Betriebe auch empirisch den primären Zielarbeitsmarkt für das LZA-Programm bilden, da ca. 80 Prozent der einstellenden Betriebe weniger als 100 Beschäftigte haben (vgl. Abbildung 3.5 in Kapitel 3).

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 alternative Ressource der Arbeitsplatzsuche ist oftmals deutlich erschwert. Auch sonst verfügen sie oft über keine anderen Wege, die üblichen betrieblichen Selektionsmechanismen zu umgehen, etwa persönliche Kontakte zu Arbeitgebern oder auch Freunde und Bekannte, die ihrerseits Kontakte zu Arbeitgebern haben und dort „ein gutes Wort für sie einlegen“ können.

5.1.2 Das Handlungsproblem der BAK

Dieses dreifache Dilemma müssen die BAK vor allem in der Interaktion mit Arbeitgebern bearbeiten. Hierfür bedarf es zum einen einer Strategie, damit die von den BAK betreuten Langzeitarbeitslosen von Arbeitgebern überhaupt für die Schaffung neuer oder Besetzung existierender Stellen in Erwägung gezogen werden. Voraussetzung hierfür sind vor allem formelle wie informelle Kontakte zu potenziellen Arbeitgebern, die einem solchen Angebot gegenüber prinzipiell 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 in dieser Phase 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 unverzichtbaren Ko-Produzenten der Dienstleistung der BAK, da sie Auskunft geben über die Anforderungen im Betrieb und sich am Auswahl- und Vermittlungsprozess aktiv beteiligen.¹¹

¹⁰ Der Ansatz des Stigma-Managements wurde in der Vergangenheit u. a. für ein Verständnis der betrieblichen Integration von Lernbehinderten durch den Integrationsfachdienst fruchtbar gemacht (Gehrmann/Radatz 1997).

¹¹ Diese Systematik baut auf der Dienstleistungstheorie von Dunkel/Wehrich (2012: 34ff) auf, der zufolge Dienstleistungen in einer sozialrechtlichen Dreiecksbeziehung zwischen Dienstleistungsfachkraft, deren Organisation und dem/der

Genauso sind jedoch auch die potenziellen Geförderten Ko-Produzenten der Vermittlungsdienstleistung der BAK, da die BAK im Gespräch mit diesen Ansatzpunkte für ihre Vermittlung finden müssen, diese teilweise auch für eine Teilnahme am Programm motivieren müssen. Für eine erfolgreiche Vermittlung ist es essentiell, dass die BAK um etwaige Stärken und Schwächen aber auch besondere Probleme wie Stigmata der Geförderten wissen, um einerseits geeignete Arbeitsplätze für diese zu finden und andererseits diese einzelfallbezogenen Spezifika im Vermittlungsprozess berücksichtigen zu können.

Schließlich müssen die beiden Stränge – Arbeitgeber und Geförderte – im Akt einer assistierten Vermittlung zusammengeführt werden. In aller Regel reicht weder gegenüber potenziellen Geförderten die Aushändigung von Vermittlungsvorschlägen aus, noch gegenüber potenziellen Arbeitgebern die Zusendung von Bewerberprofilen. Stattdessen müssen die BAK aktiv in den Vermittlungsprozess eingreifen.

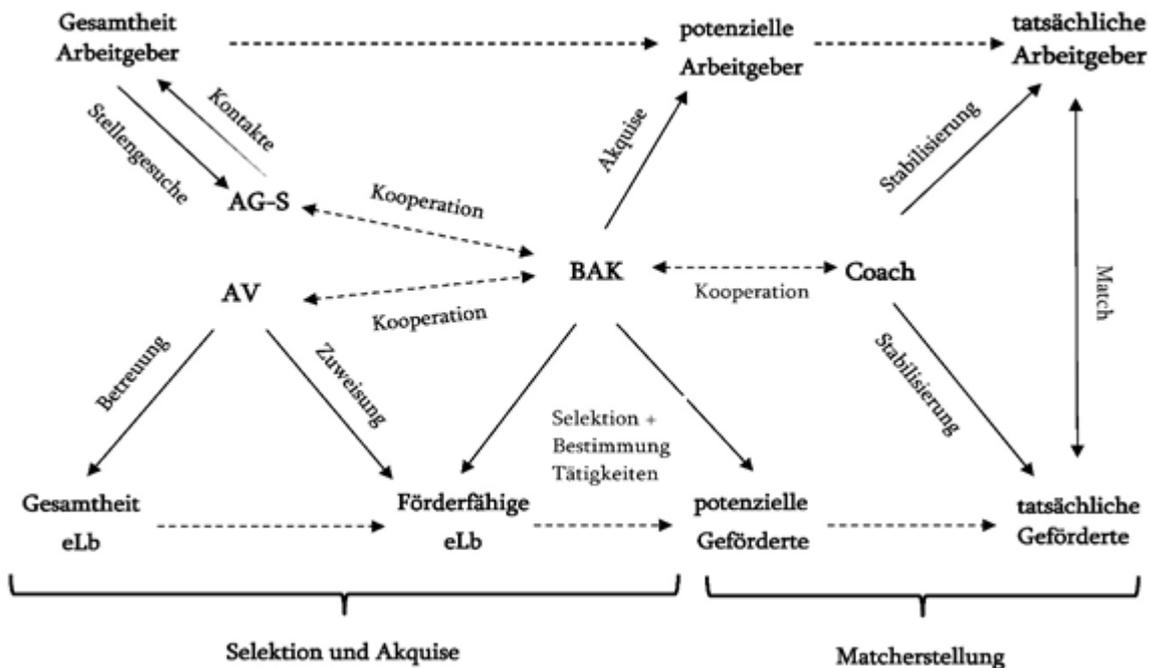
Gewissermaßen als institutionelle Komponente im Hintergrund ist die interne Kooperation der BAK mit weiteren Akteuren im Jobcenter, insbesondere dem Arbeitgeber-Service (AG-S) sowie den Integrationsfachkräften (IFK), von Bedeutung für die Arbeit der BAK: Über den AG-S erhalten sie Informationen über potenzielle Arbeitgeber, und die IFK weisen potenzielle Geförderte dem Programm zu. Dabei ist das Jobcenter zugleich Arbeitgeber der BAK, so dass diese in ihrem Handeln letztlich auch dessen Vorgaben und Zielen verpflichtet sind.

Das gesamte Handlungsproblem lässt sich anhand einer Abbildung verdeutlichen (**Abbildung 5.1**). Auf der einen Seite steht die Gesamtheit der Arbeitgeber. Mittels eigener Akquise der BAK sowie durch die Kooperation mit dem AG-S, der Kontakte vermittelt und Stellenangebote weiterleitet, ergibt sich aus dieser Grundgesamtheit eine Teilmenge an potenziellen Arbeitgebern für das LZA-Programm. Auf der anderen Seite steht die Gesamtheit der eLb, die durch die regulären Integrationsfachkräfte betreut werden. Diese nehmen anhand formaler Kriterien die Bestimmung der Förderfähigkeit der von ihnen betreuten eLb vor, greifen aber auch auf ihre persönlichen Einschätzungen für eine Zuweisung in das LZA-Programm zurück. Gemeinsam mit den zugewiesenen förderfähigen 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 die beiden Seiten, potenzielle Geförderte und potenzielle Arbeitgeber, in der Matcherstellung durch den 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 Geförderten, wofür wiederum BAK und Coachs kooperieren.

Dienstleistungsnehmer/in erbracht werden. Dabei ist für das Gelingen der Dienstleistungserbringung konstitutiv, dass sich die Dienstleistungsnehmer/innen aktiv als Ko-Produzenten/innen an deren Erbringung beteiligen.

In den weiteren Ausführungen werden die verschiedenen Facetten des Handlungsproblems weiter ausgearbeitet, die Herausforderungen in ihrer Bewältigung sowie mögliche darauf bezogene Lösungen präsentiert.

Abbildung 5.1: Organisatorische Konstellation der BAK



Quelle: Eigene Darstellung

Dies geht aus von den Organisationskonstellationen der BAK sowie der internen Kooperation der BAK mit weiteren Akteuren im Jobcenter. Die beiden Seiten des Beschäftigungsverhältnisses sowie deren Einbindung in den Vermittlungsprozess 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 weitere Aufgaben der BAK nach Erstellung der Beschäftigungsverhältnisse thematisiert. Den Abschluss des Kapitels bilden eine Kontrastierung zweier Typen von BAK mit einem spezifischen Selbstverständnis sowie ein Fazit, das die Ergebnisse zum Handeln der BAK bilanziert und Hinweise für die erfolgreiche Umsetzung einer solchen Vermittlungsarbeit sammelt.

5.2 Organisationskonstellation der BAK und interne Kooperation

Das Jobcenter setzt als Arbeitgeber die organisationalen Rahmenbedingungen für die Arbeit der BAK, die wiederum in dessen Auftrag das Programm in ihrer täglichen Arbeit umsetzen. Theoretisch lassen sich die BAK in einer solchen Perspektive auch als Street Level Bureaucrats begreifen, durch deren Handeln als umsetzende Akteure 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 zahlreiche Handlungsspielräume im

Handeln der BAK, die sie im Rückbezug auf ihr berufliches Selbstverständnis, ihrer 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 vorstrukturieren (Brodkin 2015, Jewell/Glaser 2006). Dies geschieht vor allem auf der lokalen Leitungsebene durch die Geschäftsführung, die über die Einbindung der BAK in die Organisation entscheidet, aber auch konkrete Erwartungen artikuliert, Vorgaben macht oder Prozesse strukturiert. Hierzu zählt ebenfalls die Frage, mit welchen Personen die Stellen der BAK besetzt werden, sowohl hinsichtlich der Unterscheidung der Besetzung mit internem oder externem Personal als auch des Qualifikationsprofils. Im Zuge dieser Entscheidungen präzisieren sich auf lokaler Ebene sowohl die Erwartungen an das LZA-Projekt im Allgemeinen als auch die Arbeitsbedingungen und Vorgehensweisen für die BAK im Besonderen.

Ein erster Aspekt der Strukturierung des Handelns der BAK durch die Jobcenter betrifft die organisationale Einbindung der BAK. In über der Hälfte der Fälle (53 %) sind diese in den Markt- und Integrationsteams angesiedelt, in etwa einem Viertel der Fälle agieren sie innerhalb eines eigenständigen Projektteams, und nur zu 16 Prozent 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 Prozent angeben, hierfür nur externes Personal zu rekrutieren. Die verbleibenden 15 Prozent der Jobcenter nutzen beide Optionen. 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 Vermittlungsteams relevante Kooperationspartner der BAK. Durch die Integrationsfachkräfte erfolgt anfangs die Prüfung der Förderfähigkeit innerhalb der Grundgesamtheit aller von ihnen betreuten eLb sowie daran anschließend die Zuweisung von förderfähigen eLb in das LZA-Programm. In 95 Prozent der Fälle sind laut erster BAK-Befragung (ohne Darstellung) die Integrationsfachkräfte in die Auswahl der potenziellen Geförderten eingebunden, sodass sie diesbezüglich auf eine Kooperation angewiesen sind, selbst wenn die BAK laut eigener Aussage praktisch immer (98 %) federführend sind in diesem Prozess. Erst mittels der Selektion aus der Grundgesamtheit aller rechtlich förderfähigen eLb lassen sich potenzielle Förderfälle gewinnen, mit denen die BAK in der Folge arbeiten können.

Eine gelingende Kooperation zwischen BAK und Vermittlung ist keineswegs selbstverständlich, da die Vermittler/innen hierfür einen Mehraufwand zu ihrer sonstigen Arbeit betreiben müssen, wenn sie ihren Bestand nach potenziellen Förderfällen durchsuchen, prüfen und diese ggf. zuweisen müssen. Der Mehraufwand der Integrationsfachkräfte spiegelt sich auch in den Ergebnissen der ersten BAK-Befragung, der zufolge nur 43 Prozent der befragten BAK angeben, dass die Identifikation förderfähiger Fälle durch die IFK ohne größeren Aufwand erfolgen könne. Gleichzeitig beschreibt mit 83 Prozent die überwiegende Mehrheit die Identifikation der Teilnehmenden als zeitaufwendig, und zwei Drittel erachten es generell als schwierig, überhaupt

genügend potenzielle Teilnehmende zu identifizieren (ohne Darstellung).¹² Mit anderen Worten ist den BAK bewusst, dass die Selektion von ihren Kollegen/innen in der Vermittlung den Einsatz nicht zu unterschätzender Ressourcen fordert.

Dass die Arbeitsbelastung in der Vermittlung mit Blick auf die Anzahl der zu betreuenden eLb insgesamt meist eher hoch ist, dürfte wesentlich dazu beitragen, dass sich die Zuweisung nicht immer reibungslos vollzieht. Eine eher zögerliche Zuweisung von Förderfällen wird entsprechend im Rahmen der Fallstudien von einigen BAK moniert, bis hin zu einem geradezu als 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 zu einer Bevorzugung der Befüllung von Maßnahmen gegenüber der Vermittlung in (geförderte) Beschäftigung innerhalb der Vermittlungsteams:

Wenn halt der einzelne Mitarbeiter beziehungsweise auch der Teamleiter natürlich an diesen Zielen gemessen wird, dann hat der natürlicherweise, so schade ich das finde, aber natürlicherweise kein Interesse daran, mit uns zu kooperieren. Und das Ergebnis sind dann verhältnismäßig wenige Integrationen beziehungsweise, dass wir halt Kandidaten zugewiesen bekommen, die am äußeren Rand sind. Die ganz schwierig zu vermitteln sind, um es mal auf den Punkt zu bringen.

Das obenstehende Zitat schildert eine insgesamt eher drastische Wahrnehmung der Situation, die zum Teil auch den Eigenheiten des Standorts geschuldet sein dürfte. Doch wird auch in weiteren Fallstudien eine bisweilen schleppende Zuweisung von Fällen oder auch die Beschränkung auf extrem arbeitsmarktferne Fälle als Hemmnis für die Arbeit der BAK beschrieben. Als weitere Ursache für eine Vernachlässigung der Zuweisung wird von einem anderen BAK durchaus verständnisvoll im Interview die Vielzahl von Programmen und Maßnahmen genannt, die durch Integrationsfachkräfte befüllt werden müssten. Angesichts dessen sei es verständlich, wenn diese den Überblick verlören bzw. die Aufgabe der Zuweisung ins LZA-Programm aufgrund der verschiedenen Erwartungen vernachlässigten.

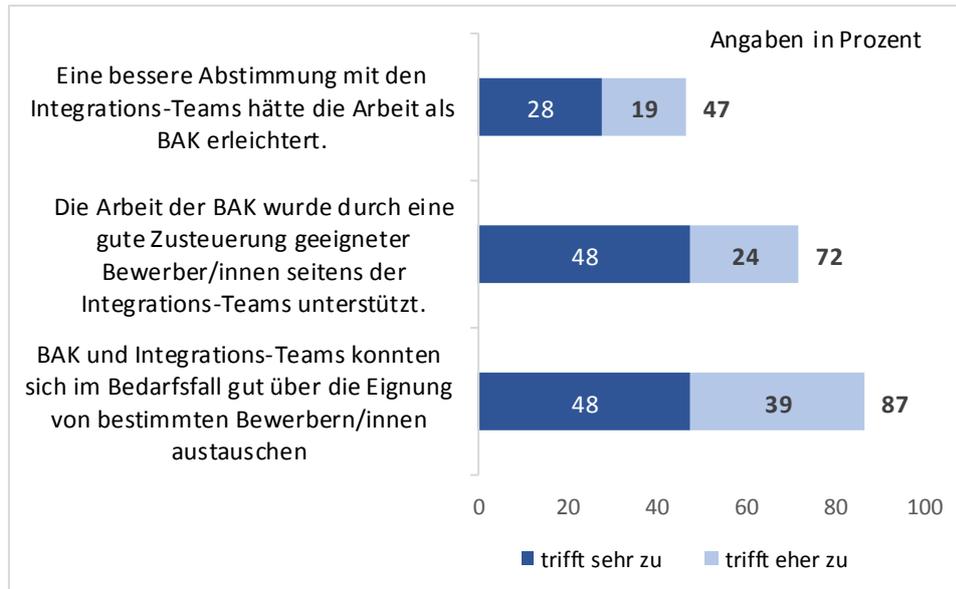
Auch die Ergebnisse der Wiederholungsbefragung unter den BAK bestätigen das Bild einer nicht immer konfliktfreien Kooperation von BAK und Vermittlungsteams (**Abbildung 5.2**). 47 Prozent stimmen der Aussage zu, dass eine bessere Abstimmung mit der Vermittlung die Arbeit als BAK erleichtert hätte. Gleichwohl sieht mit 72 Prozent die Mehrheit der befragten BAK die Unterstützung durch die Integrationsteams durch die Zusteuerung geeigneter Bewerber/innen positiv.

Insbesondere durch BAK, die beim AG-S angesiedelt sind, wird die Zusteuerung durch die Vermittlung kritisch eingeschätzt, da unter diesen BAK fast 38 Prozent zu einer kritischen Einschätzung dieses Prozesses kommen, während dieser Anteil für BAK in M&I-Teams bei 24 Prozent liegt. 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

¹² Diese Werte decken sich im Wesentlichen mit denen der Wiederholungsbefragung. Lediglich die Zustimmung zum hohen Zeitaufwand für die Identifikation ist von 83 auf 71 Prozent nennenswert gesunken.

Eignung einzelner Fälle scheint hingegen am seltensten ein Problem dargestellt zu haben, da dies 87 Prozent der Befragten positiv bewerten. Insgesamt entsteht so das Bild einer bisweilen stockenden Kooperation, aus der zumindest in manchen Fällen Engpässe in der Zuweisung von förderfähigen eLb in das LZA-Programm resultieren oder eine Beschränkung der Zuweisungen auf besonders arbeitsmarktferne Personen; beides Umstände, die die Arbeit der BAK erschweren.

Abbildung 5.2: Zusammenarbeit BAK und Vermittlungs-Teams



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.

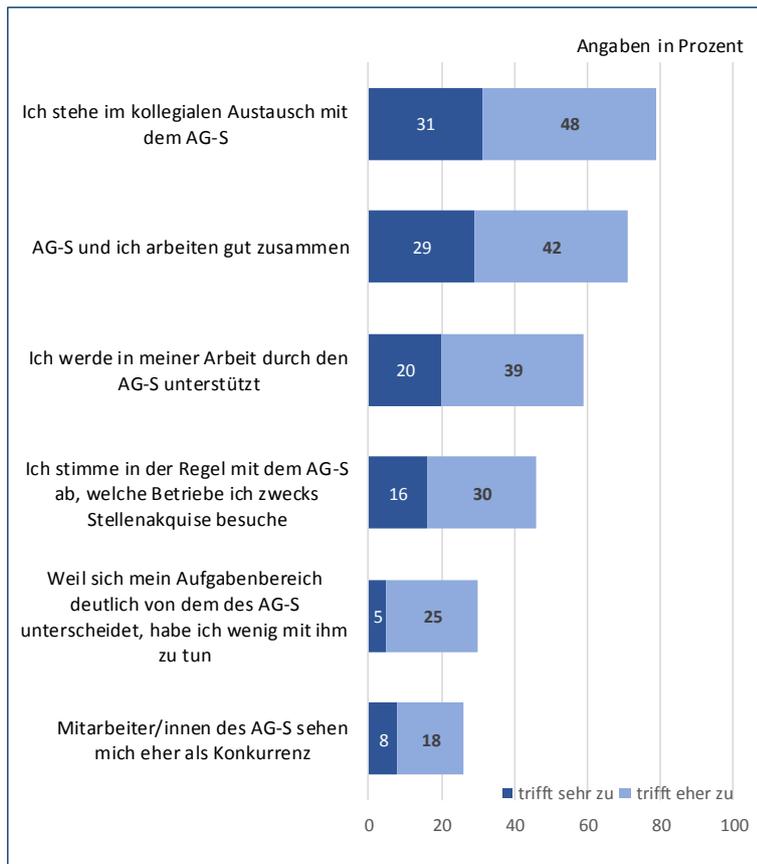
Quelle: ISG/IAW-Wiederholungsbefragung der Betriebsakquisiteure 2017

Als Möglichkeiten, diesem Problem zu begegnen, finden sich in den Fallstudien-Interviews mit den BAK im Wesentlichen zwei Strategien. Die erste besteht in der intensivierten Kommunikation der BAK mit Kollegen/innen aus der Vermittlung und der Darlegung des eigenen Anliegens, etwa durch die Teilnahme an den Teambesprechungen der Vermittlungs-Teams. Laut mehrerer BAK könne dies helfen, das Programm „in Erinnerung zu rufen“ oder auch allgemein durch persönliche Präsenz Unterstützung zu mobilisieren. Die zweite Variante setzt stärker auf die Weitergabe des Anliegens der BAK an Vorgesetzte und Führungskräfte in der Hoffnung, dass diese über die hierarchische Kommunikation innerhalb des Jobcenters gegenüber den Vermittlungs-Teams noch einmal die Bedeutung einer Zuweisung in das LZA-Programm betonen.

5.2.2 Kooperation BAK – AG-S

Der AG-S verfügt als Pendant zu den von den Integrations-Teams betreuten eLb auf der Nachfrageseite potenziell über Informationen hinsichtlich geeigneter Stellen zur Besetzung mit Geförderten, die von Arbeitgebern gemeldet werden, sowie generell über Kontakte zu potenziellen Arbeitgebern. Beides kann für die BAK bei der Erstellung von geförderten Beschäftigungsverhältnissen eine wichtige Ressource darstellen. Als Quelle von Stellenangeboten dient für die BAK darüber hinaus die allen Jobcenter-Mitarbeitern/innen zugängliche Jobbörse. Im Mittelpunkt der Kooperation zwischen BAK und AG-S stehen die Vermittlung von Arbeitgeberkontakten und die Weiterleitung geeigneter Stellenangebote an die BAK.

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

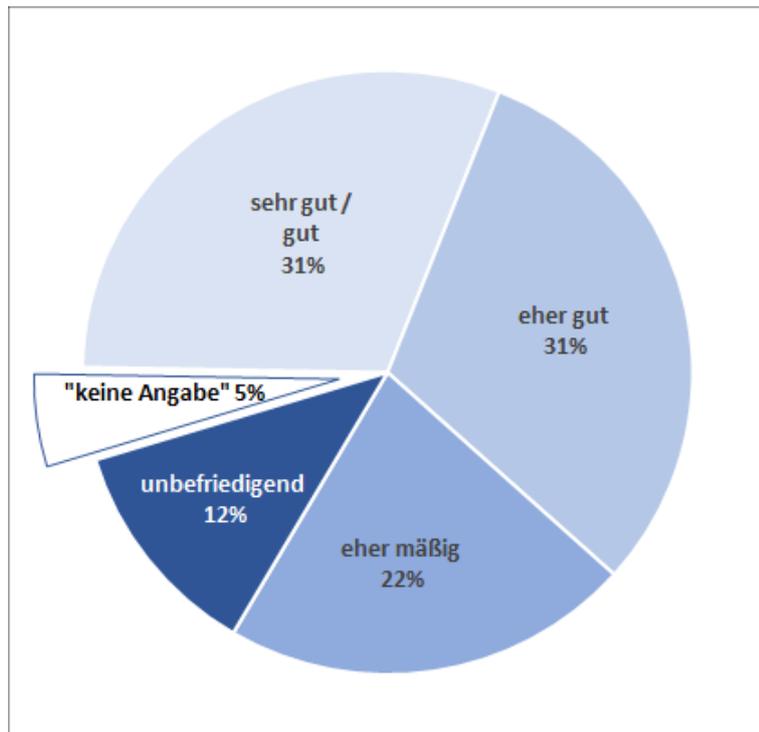


Fragentext: Inwieweit treffen folgende Aussagen zu? Antwortkategorien: Trifft sehr zu, trifft eher zu, trifft eher nicht zu, trifft nicht zu, weiß nicht.

Quelle: ISG/IAW- Befragung der Betriebsakquisiteure 2016

Dass auch mit diesem Bereich die Zusammenarbeit für die BAK nicht immer reibungslos verläuft, wurde bereits anhand der Ergebnisse der ersten Befragung der BAK gezeigt (**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 (59 %), während 30 Prozent 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 aus der ersten Befragung der BAK dar (**Abbildung 5.4**): Jeweils 31 Prozent beurteilen die Kooperation als „sehr gut / gut“ bzw. „eher gut“, während 22 Prozent sie als „eher mäßig“ und zwölf Prozent als „unbefriedigend“ einstufen.

Abbildung 5.4: Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen BAK und AG-S



Fragentext: Wie beurteilen Sie alles in allem gesehen die Zusammenarbeit mit dem AG-S?

Quelle: ISG/IAW- Befragung der Betriebsakquisiteure 2016

Diese sehr unterschiedliche Einschätzung der Kooperation zwischen BAK und AG-S bestätigt 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 auch seinem eigenen Desinteresse an einer Kooperation geschuldet sei.

Also ich hab langfristig eigentlich doch wirklich meine Stellen allein akquiriert, relativ wenig mit dem AG-S zusammengearbeitet. Die waren auch teilweise ein bisschen unglücklich, wenn sie dann gehört haben, dass ich natürlich so zu Arbeitgebern gehe, ohne sie vorher zu fragen und so weiter. Aber das habe ich als meine Aufgabe angesehen, da gab's Reibungspunkte, um's mal so auszudrücken. War nicht immer ganz glücklich, aber am Ende aller Tage ja, ja, ich hab eigentlich keinen Kontakt.

Eine geradezu diametral entgegengesetzte Schilderung zur Kooperation findet sich an einem anderen Standort, an dem der AG-S laut BAK die gesamte Aufgabe der Akquise stellvertretend übernimmt.

Wir haben zur Seite gestellt aus dem AG-S, Arbeitgeberservice, ham wir sogenannte Arbeitsmarktexperten. Die machen eigentlich in dem Sinn die Akquise für uns.

Die vom zuletzt zitierten BAK berichtete Variante der gezielten Zuarbeit des AG-S für die BAK kann begriffen werden als Folge einer institutionellen Entscheidung auf lokaler Ebene, da der betreffende BAK diese Praxis 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 zitierten Fall ist es die Distanz des konkreten BAK zur Organisation des Jobcenters insgesamt, da er sich als Quereinsteiger nach eigenem Bekunden wenig für seine Kollegen/innen

und deren Sicht auf seine Arbeit interessiert und ihm das reglementierte Vorgehen einer Verwaltung generell fremd ist. In der Folge meidet er von sich aus den Kontakt mit dem AG-S. 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, zumal aus einem anderen Bereich, zu teilen, birgt immer auch das Risiko, diese Kontakte zu gefährden. So könnte die Vermittlung ungeeigneter Fälle zu einem Arbeitgeber diesen verärgern und auf das Jobcenter allgemein sowie den AG-S im Besonderen zurückfallen. Ebendies kommt in der Verstimmung des AG-S zum Ausdruck, die der erste BAK schildert. Schließlich bedeutet es – analog zur Selektion in der Vermittlung – auch im AG-S einen kontinuierlichen Mehraufwand, bei eingehenden Stellenangeboten zu prüfen, ob deren Besetzung mit einem LZA-Fall möglich und sinnvoll ist, oder auch das Vorgehen in jedem einzelnen Fall mit den BAK abzustimmen.

Allerdings gehört die eigenständige Akquise von Arbeitgebern und Stellen zu den genuinen Aufgaben der Mehrheit der BAK¹³, sodass der AG-S in diesen Fällen eher eine ergänzende Ressource darstellt, auf die die betreffenden BAK nicht zwingend angewiesen sind, solange es ihnen gelingt, selbst Stellen einzuwerben oder die offen zugänglichen Angebote aus der Jobbörse hierfür zu nutzen. 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 im Fall der Kooperation mit der Vermittlung, die Präsentation ihrer Fälle in einem 14-tägigen Turnus im Rahmen der Teambesprechung des AG-S, um Hinweise auf möglicherweise 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-Mitarbeitende handelt, die für die Kooperation auf etablierte persönliche Beziehungen zurückgreifen können. Ähnliches gilt für BAK, die formal beim AG-S angesiedelt sind und daher in den Interviews meist von einem engen und produktiven Austausch mit ihren Kollegen/innen aus dem AG-S berichten.¹⁴

5.3 Auswahl der Teilnehmenden und Ko-Produktion

Für die erfolgreiche 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. Der institutionelle Kontext der Arbeit der BAK im Jobcenter bedingt jedoch, dass aufseiten der eLb eine Bereitschaft zur Ko-Produktion zumindest nicht selbstverständlich ist. Zu allererst müssen die BAK daher an diesem Punkt ansetzen. Eine aktive Mitwirkung der eLb an ihrer Vermittlung setzt zwingend voraus, dass diese tatsächlich freiwillig an dem Programm teilnehmen. Dass die

¹³ 63 Prozent der BAK geben in der Wiederholungsbefragung an, dass sie selbstständig offene Stellen bei Arbeitgebern akquirieren.

¹⁴ Die Kooperation zwischen BAK und Coachs wird im Kapitel zu den Coachs thematisiert, da diese für die Coachs tendenziell von größerer Bedeutung ist.

Freiwilligkeit – zumindest aus Sicht der potenziellen Geförderten – 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 offiziellen 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 Arbeitsuchenden durch jahrelange, erfolglose Aktivierungspraxis, die auch von manchen Geförderten im Rahmen der Fallstudien rückblickend als problematisch geschildert wird. Schlechte Erfahrungen in der Vergangenheit oder auch ein generelles Misstrauen verstellen zumindest bei einigen eLb im Vermittlungsprozess eine offene Kommunikation über ihre Motive und Ziele. Dieses festgefahrene Interaktionsmuster der Vermittlungspraxis insgesamt erschwert für die BAK wiederum die Feststellung einer authentischen Freiwilligkeit unter den zugewiesenen eLb. Geschuldet ist diese Problematik einer teils geminderten Bereitschaft zur Ko-Produktion nicht zuletzt der Tatsache, dass die Arbeit der BAK im Kontext des Jobcenters erbracht wird.

Ziel der Ko-Produktion ist für die BAK das Erlangen einer hinreichenden Fallkenntnis der Fälle der Geförderten über die reine Papierform hinaus als Basis einer erfolgreichen Vermittlungsdienstleistung. Dies betrifft sowohl nicht dokumentierte Stärken und Schwächen sowie Neigungen als auch Rahmenbedingungen oder Probleme die Person der potenziellen Geförderten betreffend. Nur auf der Basis von Freiwilligkeit kann die notwendige Offenheit erreicht und ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden, das eine solche Fallkenntnis ermöglicht und die Basis der Vermittlungsdienstleistung darstellt. Gleichwohl reichen der Bedarf an Fallkenntnis und die Intensität der Kooperation für die BAK nicht so weit wie für die Coachs. Letztere sind für das Gelingen ihrer Arbeit noch stärker auf das Vertrauen und die Offenheit der von ihnen betreuten Personen sowie das Wissen um deren private Lebensumstände angewiesen.

Die Vergewisserung der BAK hinsichtlich der Freiwilligkeit der zugewiesenen eLb findet sich in fast allen Interviews mit diesen Akteuren. Ein Weg, der von vielen BAK hierfür beschritten wird, ist die Abgrenzung ihrer Arbeit von der regulären Vermittlung sowie eine erneute Betonung der Freiwilligkeit, wie ein BAK im Interview erläutert:

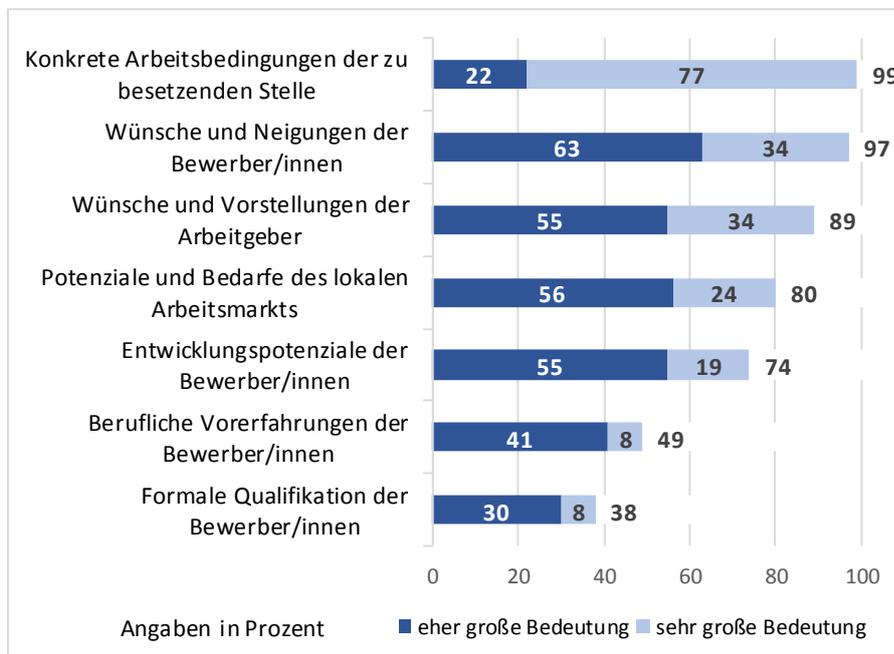
Hier gibt's keine Sanktionen. Das ist ja das Schöne an dem Projekt, deswegen fühl ich mich auch so super, so gut hier drin, ich muss nicht sanktionieren. Weil das ist ja vom Prinzip alles freiwillig, ne? Das find ich klasse, und das versuch ich denen [den Geförderten, Anm.] auch klarzumachen.

Der zitierte BAK betont im weiteren Verlauf, dass die Freiwilligkeit die gemeinsame Suche mit den Geförderten nach Vermittlungsansätzen deutlich erleichtere und zugleich eine grundlegende Gewissheit hinsichtlich der Motivation der Geförderten verbürge. Darüber hinaus nennen zumindest zwei BAK in Interviews die Freiwilligkeit der Teilnahme auch explizit als Argument gegenüber Arbeitgebern. Aufgrund dieser Voraussetzung könnten die Arbeitgeber – auch bei möglichen anderen Einschränkungen der Geförderten – gewiss sein, dass die Geförderten motiviert seien. Und gerade die Motivation der Geförderten ist meist ein gewichtiges Argument im Prozess des Matchings (s. u.).

Aufbauend auf der Freiwilligkeit folgt im Erstgespräch die gemeinsame Suche von BAK und potenziellen Geförderten nach Ansatzpunkten zur Vermittlung anhand des bisherigen Lebenslaufs, von Kompetenzen, Qualifikationen, Neigungen, Hobbies etc. der Geförderten. Gemeinsam mit den Geförderten müssen die BAK herausfinden, wo Stärken und Schwächen sind, wo sie Chancen am Arbeitsmarkt vermuten und für welche Tätigkeiten sie sich interessieren. Auf diese Weise werden Informationen gewonnen, die die Suche der BAK nach einem geeigneten Arbeitsplatz strukturieren.

Im Wesentlichen bestätigt die Wiederholungsbefragung der BAK, dass für deren Vorgehen auf der Angebotsseite der Geförderten die Frage nach deren Neigungen und Wünschen die größte Bedeutung zukommt, da fast ausnahmslos alle Befragten dieser Dimension eine „eher große“ (63 %) oder „sehr große“ (34 %) Bedeutung beimessen (**Abbildung 5.5**). Noch wichtiger werden auf der Nachfrageseite 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 Prozent eine „eher große Bedeutung“. Die „beruflichen Vorerfahrungen“ der Geförderten und insbesondere deren „formale Qualifikation“ fallen als weitere Anhaltspunkte auf der Angebotsseite demgegenüber deutlich ab und werden nur von gut der Hälfte bzw. etwas mehr als einem Drittel der BAK als „eher wichtig“ oder „sehr wichtig“ erachtet. Insgesamt sprechen diese Befunde für ein individuelles Matching, das auf der Angebotsseite stark an „weichen“ Faktoren orientiert ist und auf der Nachfrageseite eine möglichst detaillierte Kenntnis der zu besetzenden Arbeitsplätze voraussetzt.

Abbildung 5.5: 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; beides Tätigkeiten, die in der Regel im Büro

der BAK stattfinden und die Existenz eines konkreten Arbeitgebers voraussetzen, der zuvor aus einem Pool bestehender Stellenangebote ausgesucht oder gezielt akquiriert wurde.

Im diesem Schritt geht es um die Verringerung der Informationsunsicherheit über die Produktivität der Bewerber/innen mit Blick auf die Erwartungen eines konkreten Arbeitgebers. Die Fallkenntnis des BAK ist Voraussetzung dafür, dass er oder sie die Eignung und Leistungsfähigkeit eines oder einer Geförderten für einen konkreten Arbeitsplatz möglichst korrekt einzuschätzen und dies gegenüber einem potenziellen Arbeitgeber kommunizieren kann. Hierfür kann auch das Wissen um Teile der privaten Situation der Geförderten bedeutsam sein, wenn diese die Vermittlungsoptionen oder die Leistungsfähigkeit betreffen. Hierzu zählen Betreuungspflichten, die die zeitliche Verfügbarkeit einschränken, die Erwerbssituation anderer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft aber auch mögliche gesundheitliche Beeinträchtigungen oder Schuldenproblematiken. Die Sensibilität dieser Informationen verdeutlicht noch einmal, dass ein grundlegendes Vertrauensverhältnis zwischen Geförderten und BAK von großer Bedeutung für die erfolgreiche Vermittlung im LZA-Programm ist. Zugleich markiert dieser Schritt den letzten in der Kooperation mit den Geförderten, der vor der eigentlichen Matcherstellung erfolgt und daher nicht der Einbeziehung des Arbeitgebers bedarf.

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. Dass eine eigene Akquise nicht zwingend durch die BAK erfolgt, lässt sich der Wiederholungsbefragung der BAK entnehmen, der zufolge mit 63 Prozent knapp zwei Drittel dies in den letzten Monaten unternommen haben. Dieser Anteil ist gegenüber der Erstbefragung um acht Prozentpunkte gesunken, was auch damit zusammenhängen dürfte, dass gegen Ende der Tätigkeit als BAK die Akquise an Bedeutung verliert und stattdessen die Besetzung bereits vorhandener Stellenangebote in den Fokus rückt (ohne Darstellung).

Weitere Ansätze für die Gewinnung von Arbeitgebern stellen der Rückgriff auf bereits bestehende Kontakte zu Arbeitgebern, gemeldete Stellenangebote oder die Kontaktierung als geeignet erachteter Arbeitgeber gewissermaßen „auf Verdacht“ ohne Vorhandensein eines konkreten potenziellen Förderfalls dar. 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 bereits bestehendes und hinreichendes Angebot an offenen Stellen. Zudem könne Akquise auch dazu führen, dass unter Arbeitgebern Erwartungen hinsichtlich der Vermittlung von Geförderten geweckt würden, die sich im Rahmen des LZA-Programms nicht erfüllen ließen, etwa die Deckung des Fachkräftebedarfs. Dies sei mit Blick auf die Kooperation mit Arbeitgebern kontraproduktiv, so mehrere BAK.

Aus einer theoretischen Perspektive geht es im Kontakt der BAK mit den Arbeitgebern um den Einsatz und die Akkumulation von Sozialkapital (Bourdieu 1979) bzw. den Aufbau von Netzwerken. Das bedeutet, dass die Beziehungen der BAK zu Arbeitgebern wichtige Ressourcen sind, die sich

aus den sozialen Beziehungen zu Arbeitgebern, die die BAK im Rahmen ihrer Arbeit knüpfen, ergeben. Diese soziale Anerkennung setzen sie wiederum 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. Auf diese Weise entstehen Kontakte und Netzwerke als wichtige Ressource der BAK. Bei einschlägigen Vorerfahrungen durch Tätigkeiten im Jobcenter oder auch vergleichbaren Tätigkeiten – etwa der Arbeitsvermittlung bei Trägern oder der privaten Personalvermittlung – verfügen die BAK schon vor Beginn ihrer Tätigkeit über ein solches Kapital. Auf der anderen Seite müssen die BAK in der konkreten Interaktion immer auch das Vertrauen des potenziellen Arbeitgebers in die eigenen Vermittlungskompetenzen interaktiv herstellen und dieses in der Praxis durch gelungene Vermittlungen rechtfertigen.

Im eigentlichen 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 tatsächlich um geeignete geförderte Arbeitskräfte für den Betrieb 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 Arbeitgebern 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. In einem direkten Kontakt mit Eignern können BAK hingegen eher Überzeugungsarbeit leisten.

Wie wichtig die Fürsprache als Ansatz zur Gewinnung von Arbeitgebern für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen ist, zeigt empirisch das IAB-Betriebspanel. So geben etwa zwei Drittel aller Arbeitgeber an, dass sie bei einer persönlichen Empfehlung auch einen Langzeitarbeitslosen einstellen würden, wohingegen eine öffentliche Bezuschussung des Beschäftigungsverhältnisses nur für ein knappes Viertel der Befragten ein Motiv hierfür wäre (Rebien 2016: 23).

Hinsichtlich der Wege der Ansprache von Arbeitgebern sowie der Art der angeworbenen Stellen für das LZA-Programm hat bereits die erste Befragung der BAK ein recht eindeutiges Bild gezeichnet (**Tabelle 5.1**). Der Königsweg der Arbeitgeberansprache scheint unbestritten in der Nutzung persönlicher Kontakte zu bestehen. Dieser Weg wird nicht nur von 93 Prozent aller BAK beschritten, sondern darüber hinaus praktisch durchgehend als effizient beschrieben. Strategien, die sich an ein diffuses Publikum wenden, also sowohl der Kontakt zu Interessenverbänden als auch 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.

Die geringe Effizienz der letztgenannten Strategien wird von den BAK in den Fallstudien damit begründet, dass aufgrund der unspezifischen Ansprache durch Newsletter, Flyer oder Messen bei potenziellen Arbeitgebern Erwartungen an die geförderten Arbeitskräfte geweckt würden, die mit den förderfähigen eLb meist nicht zu decken seien.

Im Einklang mit der Zielgruppendefinition gaben die BAK in der ersten Befragung weiterhin an, dass sie fast durchgehend Stellen im Helferbereich akquirieren (97 %), aber in über der Hälfte der Fälle (58 %) auch Tätigkeiten, die eine Qualifikation erfordern, wenngleich es sich hierbei in der Regel um Kurzqualifikationen und nicht vollwertige Berufsausbildungen handelt (**Tabelle 5.2**). Angesichts eines solchen Qualifikationsprofils der akquirierten Stellen ist die Orientierung von Arbeitgebern an beruflichen Zertifikaten der Bewerber/innen wenig hilfreich, sodass sie andere Signale zur Einschätzung der erwarteten Produktivität heranziehen müssen. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass durch die BAK nur in Ausnahmefällen eine Zuordnung von Geförderten zu Arbeitgebern anhand vorhandener und erwarteter beruflicher Qualifikation erfolgen kann. Daher gewinnt die Einschätzung der Passung auf der Basis der persönlichen Kenntnis beider Seiten des Matches an Bedeutung.

Tabelle 5.2: Art der von den Arbeitgebern angebotenen Stellen

	trifft sehr zu und trifft eher zu*
Helfertätigkeiten	97%
Tätigkeiten, für die eine Qualifikation erforderlich ist	58%
Tätigkeiten, die nur wegen/aufgrund des LKZ besetzt werden	33%

Fragentext: Welche Tätigkeiten werden von den Arbeitgebern tendenziell angeboten?

* Ohne Item non response und weiß nicht.

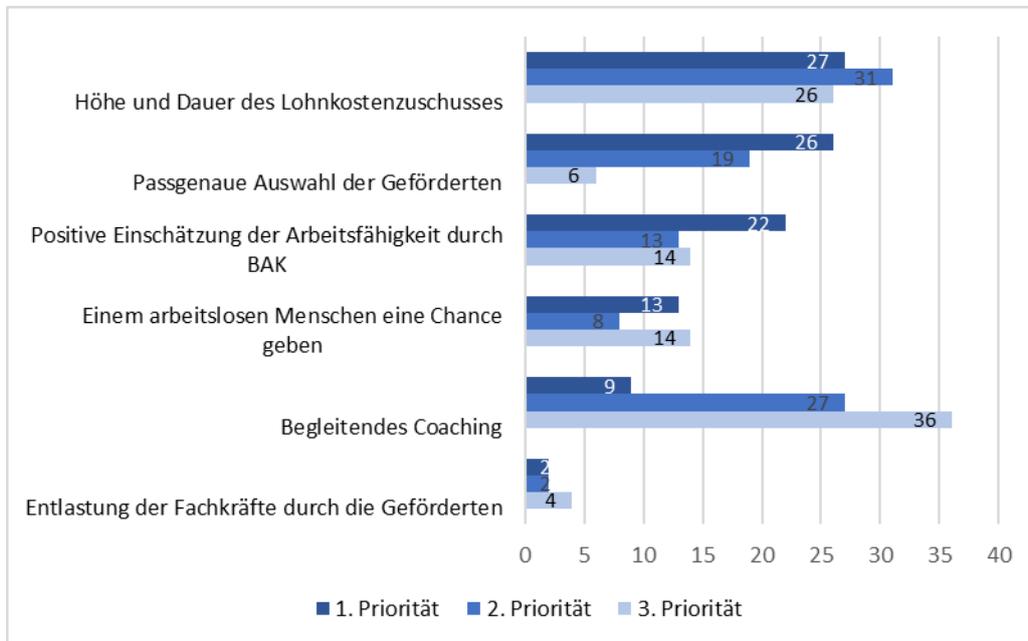
Quelle: ISG/IAW- Befragung der Betriebsakquisiteure 2016.

Da die BAK die Stellen für die Geförderten aktiv einwerben und folglich meist persönlich mit den Arbeitgebern über die Konditionen und Möglichkeiten des LZA-Programms sprechen, ist das Verhältnis zwischen BAK und Arbeitgebern – stärker als in der regulären Vermittlung – grundsätzlich von einer vergleichsweise intensiven Interaktion geprägt und gleicht eher dem Kontakt zwischen AG-S und Arbeitgebern.

Auch aufgrund der geringeren Bedeutung formaler Qualifikationen für die Stellenbesetzung sind Abstimmungen über Anforderungen, Erwartungen, Bedingungen, Perspektiven etc. der konkreten Stelle sowie innerhalb des Betriebs allgemein notwendig, was auch einen Betriebsbesuch umfassen kann. Analog zur Verringerung der Informationsunsicherheit bei den Geförderten bringen die BAK – wie in den Fallstudien oft hervorgehoben - 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.

Abbildung 5.6: Argumente der BAK gegenüber Arbeitgebern



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 Ergebnisse zur Bedeutung verschiedener Argumente der BAK gegenüber den Arbeitgebern aus der Wiederholungsbefragung sind in diesem Zusammenhang aufschlussreich (**Abbildung 5.6**). Die höchste Priorität mit je einem guten Viertel aller Nennungen entfällt auf „Höhe und Dauer des Lohnkostenzuschusses“ (27 %) einerseits sowie „Passgenaue Auswahl der Geförderten“ (26 %) andererseits. Das erstgenannte Argument betont die ökonomische Kompensationslogik, die Zahlung von Zuschüssen als Ausgleich für eine geringere Produktivität. Das zweite Argument der Passgenauigkeit stellt demgegenüber auf das Dienstleistungsversprechen der BAK ab, da die Passgenauigkeit von ihrer Expertise abhängt. 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 der genauen Kenntnis beider Seiten des Matches eine geeignete Arbeitskraft vermitteln können. Dies geschieht im Falle der Nennung dieser Argumente als erste Priorität zunächst in Absehung von Fragen einer (vermeintlich) verminderten Produktivität. Gleichwohl nennen mit 94 Prozent fast alle BAK den Lohnkostenzuschuss als eines der drei wichtigsten Argumente, sodass kaum einer gänzlich auf dieses gewichtige Argument verzichtet. 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 eben nicht zwingend in negativen Persönlichkeitsmerkmalen begründet ist. Dies kann auch als Stigma-Management verstanden werden. Gleichwohl beruht die Gewährung einer Chance auf dem Prinzip, dass ein Vertrauensvorschuss – im Zweifelsfall auch gegen die eigene Überzeugung – gewährt wird, der

aber in der Praxis immer noch einzulösen ist durch eine entsprechende Leistung. 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“ und geförderte Langzeitarbeitslose einstellen.

Als Pendant zu diesen quantitativen Ergebnissen der Priorisierung verschiedener Argumente finden sich in den Fallstudien teils diametral entgegengesetzte Einschätzungen der Motive der Arbeitgeber aufseiten der BAK:

Interessanterweise reagieren die [Arbeitgeber, Anm.] noch nichtmals auf die Förderung. Also natürlich, wenn man Ihnen sagt, sie sparen Dreiviertel des Gehaltes ein, klar werden die da hellhörig. Aber es ist glaube ich eher diese Vorauswahl, die wir treffen. Dass, dass ich denen sage, "ich stell Ihnen nur einen Menschen vor, den hab ich hier geprüft, den hatte ich hier am Tisch, und der ist fähig, der kann das."

In der Aussage dieses BAK kommt nicht nur klar die Priorisierung der Passgenauigkeit als wichtigstes Merkmal der Geförderten zum Ausdruck, sondern zugleich auch die Bürgschaft, die er für die Geförderten übernimmt. Er stellt mit seinem Urteil sicher, dass es sich bei den Geförderten um kompetente Mitarbeiter/innen handelt. Kehrseitig bedingt diese Bürgschaft das Risiko, dass er das Vertrauen in seine Dienstleistung beschädigt, wenn das stellvertretend gegebene Leistungsversprechen durch die Geförderten nicht eingelöst wird. Der Lohnkostenzuschuss ist in einer solchen Priorisierung eher eine Zugabe, die dem Versprechen einer hochwertigen Vermittlungsdienstleistung nachgeordnet ist. Die damit verbundene Aufgabe des Stigma-Managements findet sich in einem Zitat eines anderen BAK.

Und dafür [die Einstellung eines Langzeitarbeitslosen, Anm.] muss man Arbeitgeber gewinnen, weil Arbeitgeber einfach sehr skeptisch sind mitunter, jemanden einzustellen, der länger als zwei Jahre nichts mehr getan hat. Weil das ist ja leider das klassische Klischeedenken, Hartz-IV-Empfänger sitzt außer Couch, Pulle Bier inner Hand, guckt RTL. Und das von morgens bis abends. So, dass das jetzt nicht so ist und dass auch jemand, der länger als fünf Jahre arbeitslos war, immer noch arbeitswillig und arbeitsfähig ist, das muss man erst mal den Arbeitgebern verklickern.

In diesem Zitat beschreibt der BAK seine Arbeit als eine Kombination aus Stigma-Management und Bürgschaft. Er muss dem Arbeitgeber verdeutlichen, dass die weitverbreiteten Klischees über die Leistungsfähigkeit und Erwerbsorientierung von Langzeitarbeitslosen nicht pauschal zutreffen und insbesondere nicht auf die von ihm vermittelten Geförderten. Gleichzeitig verbürgt er sich dafür, dass er in der Lage ist, aus dem Pool der förderfähigen Personen passendes und leistungsfähiges Personal für dessen Betrieb auszusuchen. Denkbar kontrastiv zu diesem Vorgehen ist die Schilderung eines anderen BAK:

Also in erster Linie is es natürlich, ich sprech hauptsächlich kleine und mittelständische Unternehmen an, und die sind alle natürlich um am Kämpfen ums Überleben oder wie man das auch immer bezeichnen mag, das heißt, die Förderung steht bei vielen natürlich im Vordergrund. Dann muss ich ihnen natürlich schmackhaft machen, was damit alles verbunden ist, das heißt der administrative Aufwand und eben auch die möglichen Defizite, die en bestimmter Bewerber dann mitbringt.

In der Perspektive dieses BAK sind die Subventionen aufgrund der prekären finanziellen Situation der von ihm akquirierten Betriebe das zentrale Argument, während demgegenüber die Eigen-

schaften der Geförderten problematische Begleiterscheinungen sind, die er den Arbeitgebern als notwendiges Übel mit verkaufen muss.

Schließlich ist noch das begleitende Coaching zu nennen, das nur ein vergleichsweise geringer Teil der BAK als erste Priorität in ihrer Argumentation nennt (9 %), aber von 27 bzw. 36 Prozent an zweiter bzw. dritter Stelle genannt wird. Coaching ist in einer solchen Argumentation ein wichtiges Begleitelement, das im Gespräch mit Arbeitgebern als Weg zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Geförderten ins Spiel gebracht wird und diese im Umkehrschluss entlastet:

Die haben ja doch en bisschen so ihre Vorbehalte (...) bei Menschen, die hier länger aus'm Erwerbsprozess rausgefallen waren, und sehen, glaube ich, schon die Notwendigkeit, dass mit denen auch noch en bisschen gearbeitet wird. Und sind dann ja selber son bisschen aus dieser Pflicht herausgenommen.

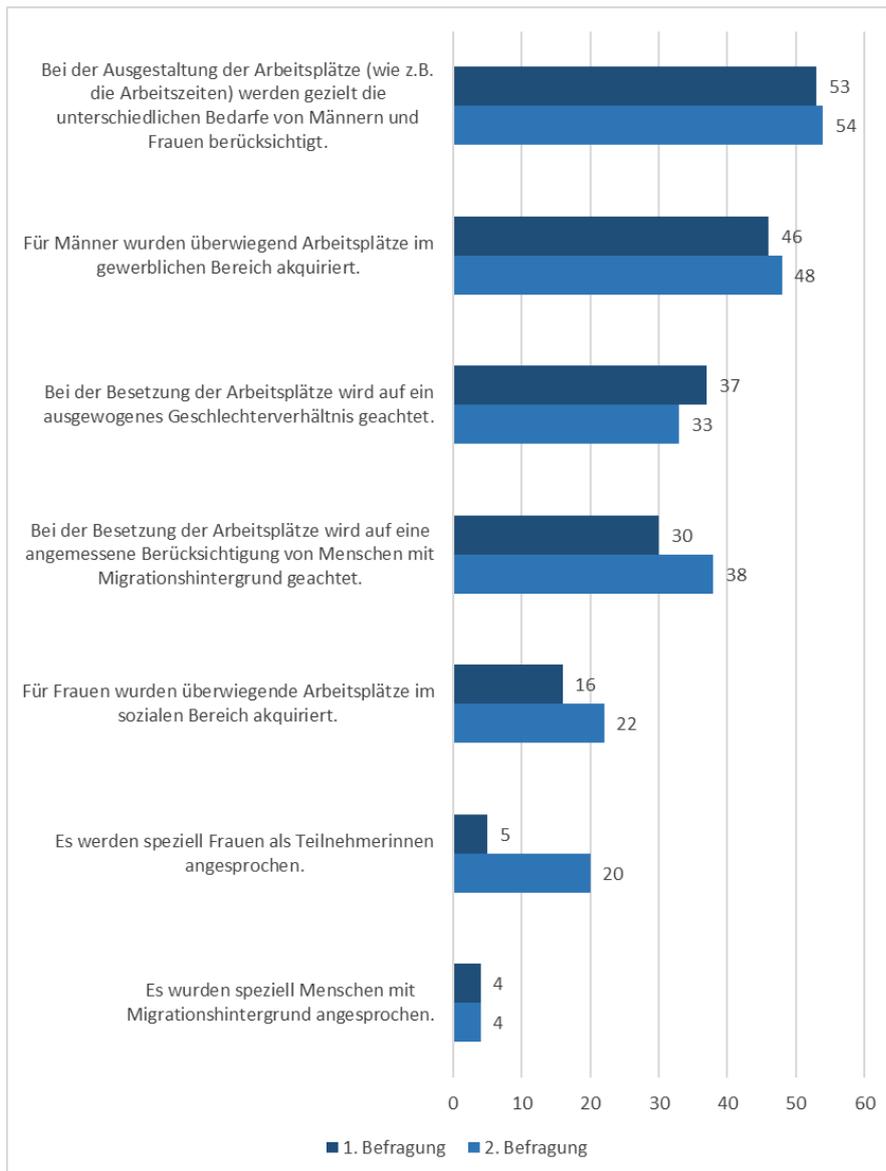
Aus Sicht der Betriebe ist das Motiv des Vertrauensvorschlusses, Langzeitarbeitslosen „eine Chance zu geben“, mit 50 Prozent das bedeutsamste für die Beteiligung am LZA-Programm (vgl. Abbildung 7.4 in Kapitel 7.1.2). Dass sie hierzu bereit sind, dürfte wiederum maßgeblich auf die Fürsprache der BAK und den Eindruck der konkreten Geförderten zurückgehen. Explizite Fürsprache in Gestalt der Überzeugung durch Jobcenter-Mitarbeiter/innen sowie der Lohnkostenzuschuss werden demgegenüber seltener von den Betrieben als Motive genannt, aber immer noch mit je einem Drittel.

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

5.4.1 Querschnittsziele in der Auswahl der Geförderten und Akquise der Betriebe

Im Kontext der Gewinnung von Betrieben und der Auswahl von potenziellen Geförderten ist auch die Aufgabe der Erreichung der Querschnittsziele anzusiedeln, insbesondere die ausgewogenen Anteile an Männern und Frauen, aber auch die Berücksichtigung von Menschen mit Migrationshintergrund. Die Auswertungen der Förderstatistiken zeichnen diesbezüglich ein zwiespältiges Bild. Auf der einen Seite ist es mit Blick auf den Anteil von Personen mit Migrationshintergrund im Programm vermutlich gelungen, den ausgewiesenen Zielwert von 19 Prozent zu erreichen (vgl. Abbildung 3.2 in Kapitel 3). Auf der anderen Seite ist jedoch ein ausgeprägtes Missverhältnis hinsichtlich der Anteile von Männern und Frauen zu konstatieren – nur ein gutes Drittel der Geförderten sind Frauen (ebenfalls Abbildung 3.2). Da die BAK die zentralen Akteure im Programm sind, die im Prozess der Auswahl und Vermittlung der Geförderten auf diese Zusammensetzung Einfluss nehmen können, wurde die Umsetzung der Querschnittsziele auch in beiden standardisierten Befragungen unter den BAK adressiert (**Abbildung 5.7**).

Abbildung 5.7: Angaben der BAK zur Umsetzung des Querschnittsziels Chancengleichheit



Fragentext: Inwiefern treffen die folgenden Aspekte auf die Umsetzung des LZA-Programms zu? (Erstbefragung) Inwiefern trafen in der Zeit nach der Anpassung der Förderrichtlinie ab Februar 2017 die folgenden Aspekte auf die Umsetzung des LZA-Programms zu?

Quelle: ISG/IAW- Erst- und Wiederholungsbefragung der Betriebsakquisiteure 2016 und 2017.

Bemerkenswert an den Aussagen der BAK ist zunächst, dass kaum einer – in beiden Befragungswellen – angibt, speziell Menschen mit Migrationshintergrund angesprochen zu haben (je 4 %). Gleichwohl wurde das Ziel in diesem Segment erreicht. Dies lässt den Schluss zu, dass dies mehr oder weniger unbewusst gelungen und nicht auf eine gezielte Strategie zurückzuführen ist. Ein ähnliches Vorgehen zeichnet sich mit Blick auf die Gewinnung von Frauen ab, die in der Erstbefragung von einem ähnlich geringen Anteil der BAK (5 %) gezielt angesprochen wurden. Dieser Anteil hat sich jedoch in der zweiten Welle auf 20 Prozent vervierfacht. Eine Umsteuerung auf Leitungsebene mag ursächlich für diese Veränderung in der Auswahl der Geförderten sein. Doch scheint diese letztlich wenig Früchte getragen zu haben, wie die nach wie vor niedrigen Frauenanteile im Programm belegen. Für die eigentliche Besetzung der Stellen sind die Bemühungen der BAK hinsichtlich der Erreichung der Querschnittsziele jedoch größer gewesen,

da in diesem Prozess mit jeweils ca. einem Drittel deutlich häufiger auf eine ausgewogene Besetzung mit Frauen (37 bzw. 33 %) und Menschen mit Migrationshintergrund (30 bzw. 38 %) geachtet wurde.

Weiterhin scheint die Akquise von geschlechterstereotypen Arbeitsplätzen für Frauen, hier im sozialen Bereich, weniger ausgeprägt zu sein (16 bzw. 22 %) als bei Männern, für die laut BAK fast in der Hälfte der Fälle Stellen im gewerblichen Bereich eingeworben wurden (46 bzw. 48 %). Am ausgeprägtesten nehmen sich schließlich die Anstrengungen der BAK hinsichtlich der Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Spezifika der Arbeitsplätze aus, wovon in beiden Befragungen gut die Hälfte der BAK berichten (53 bzw. 54 %).

Dass diese Ergebnisse insgesamt betrachtet eher ernüchternd ausfallen, mag verschiedenen Faktoren geschuldet sein. Zum einen sind die BAK sowohl für die Auswahl der Geförderten als auch die Gewinnung der Betriebe auf Dritte angewiesen und können deren Zusammensetzung daher nur bedingt beeinflussen. So erfolgt durch die Vermittlungsfachkräfte bereits eine Vorauswahl an potenziellen Förderfällen. In diesem Schritt kann es bereits zu einem Ungleichgewicht kommen, das in der Folge nur bedingt durch die BAK zu kompensieren ist. Gleichzeitig beeinflussen sowohl die lokale Wirtschaftsstruktur als auch die konkrete Bereitschaft einzelner Betriebe die Möglichkeiten der Stellenakquise maßgeblich. Zum anderen steht im Fokus der BAK in der Regel der Einzelfall der zu vermittelnden Person und weniger dessen klassifikatorische Merkmale und der davon implizierte Beitrag zur Erreichung der Querschnittsziele. Mit anderen Worten: Sie betrachten eher die konkrete Person, die sie vermitteln sollen, ohne explizit zu hinterfragen, ob deren Geschlecht oder Migrationsstatus für weitere Programmziele relevant sind. Schließlich ist anzumerken, dass die Erreichung der vorgesehenen Quoten mit keinerlei Verpflichtung oder Sanktionen verbunden ist. Dies mag dazu beitragen, dass die Querschnittsziele nicht immer im Fokus der praktischen Umsetzung stehen, auch auf Leitungsebene in den Jobcentern.

5.5 Matcherstellung und assistierte Vermittlung

Für die Strategien der Matcherstellung zwischen potenziellen Geförderten und potenziellen Arbeitgebern lassen sich verschiedene Ansätze bei den BAK identifizieren, die unter dem Begriff der assistierten Vermittlung gefasst werden können (Bartelheimer et al. 2014: 133f). Charakteristisch für die assistierte Vermittlung ist, dass sie über die Aushändigung von Stellenangeboten an Arbeitsuchende hinausgeht, da die BAK mehr oder weniger direkt und aktiv in den eigentlichen Stellenbesetzungsprozess eingreifen.¹⁵ Für Arbeitgeber bedeutet dies das Versprechen einer verbesserten Passgenauigkeit der Stellenbesetzung durch verschiedene Dienstleistungen, im Falle des LZA-Programms verstärkt durch kompensatorische Anreize für erwartete Produktivitätsdefizite oder andere Opportunitätskosten. Gegenüber potenziellen

¹⁵ Insofern ist die Kategorisierung als „assistierte Vermittlung“ unabhängig von der Unterscheidung zwischen bewerber- und stellenorientierter Vermittlung. Während die assistierte Vermittlung auf den Einsatz im Vermittlungsprozess abstellt, zielt die Differenzierung zwischen Bewerber- und Stellenorientierung auf die Frage ab, an welcher Seite des Matches – dem Angebot oder Nachfrage – der Vermittlungsprozess initial ansetzt.

Geförderten wiederum stellt sich die Arbeit der BAK 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 teilweise anders umgesetzt werden, als dies bislang der Fall war. Zum anderen ist die Handhabung dieser Ansätze in der Praxis sehr unterschiedlich, wie die standardisierte Befragung der BAK zeigt. Schließlich sind verschiedene Elemente einer assistierten Vermittlung durchaus miteinander kompatibel. Das konkrete Vorgehen hängt sowohl vom jeweiligen BAK als auch dem Einzelfall des zu erstellenden Beschäftigungsverhältnisses ab.

5.5.1 Verringerung der Informationsunsicherheit durch höhere Passgenauigkeit

Ein erster Schritt im Zuge einer 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 des BAK beider Seiten, die über die Papierform von Lebenslauf und Stellenangebot und somit die Routinen der regulären Vermittlung hinausgeht. Im Idealfall haben die BAK in persönlichen Gesprächen Geförderte wie Arbeitgeber kennengelernt, den Betrieb und zu besetzenden Arbeitsplatz womöglich besichtigt und können auf dieser Basis beide Seiten möglichst passgenau zusammenbringen.

Gegenüber den Arbeitgebern können sie 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, die sich auf die Förderung beziehen – insbesondere natürlich den Lohnkostenzuschuss, aber auch das Coaching (s. o.) –, als zusätzliche Anreize für den Arbeitgeber ins Feld führen, die den Arbeitgeber dazu bewegen sollen, eine angenommene geringere Produktivität der Geförderten zumindest zeitweilig in Kauf zu nehmen. Gegenüber den Geförderten bedeutet dies, dass die Fürsprache – einschließlich aller weiteren Anreize – diesen beim potenziellen Arbeitgeber eine Chance eröffnet, Mechanismen von betrieblichen Selektionsprozessen zu umgehen, die andernfalls zur Folge hätten, dass sie gar nicht erst zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen würden. Soll diese Fürsprache gelingen, bedürfen die BAK einer möglichst fundierten Einschätzung insbesondere der Motivation 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 das Vorgehen der BAK. So geben die Befragten zu 72 Prozent an, dass sie nur mit konkreten Bewerbern/innen bei Arbeitgebern vorstellig wurden. Jeder vierte beschränkte sich dabei zudem auf die Vorstellung eines bzw. einer einzigen potenziellen Geförderten (ohne Darstellung). Mit anderen Worten standen den BAK bei ihren Kontakten mit potenziellen Arbeitgebern in der Mehrheit konkrete Fälle vor Augen, die sie dorthin vermitteln wollten. Ein Argument für die Beschränkung auf die Vorstellung eines einzelnen Kandidaten bzw. einer einzelnen Kandidatin aus einem Interview lautet dahingehend, dass der BAK es vermeiden wolle, dass sich die Geförderten

auch im LZA-Programm in der Bewerbung einer Konkurrenz-Situation ausgesetzt sähen. Dies verleihe den Geförderten Sicherheit und vermittele zugleich Wertschätzung.

Ein weiteres Item der BAK-Befragung bestätigt die Dominanz dieses Ansatzes (**Tabelle 5.3**): Dreiviertel aller BAK berichten, dass sie in mindestens 90 Prozent aller Fälle, in denen sie Vermittlungsmöglichkeiten für Geförderte gefunden haben, auch selbst Kontakt zum Arbeitgeber aufgenommen haben.

Tabelle 5.3: Anteil von Geförderten, für die BAK Kontakt selbst zum Arbeitgeber aufgenommen haben

	Antworten
Mittelwert	69 %
Perzentile 25 %	50 %
(=Median) 50 %	80 %
75 %	90 %

Fragentext: Bitte schätzen Sie den Anteil an allen von Ihnen betreuten Bewerberinnen/innen, für die Sie vorab (telefonisch oder persönlich) Kontakt zum Arbeitgeber aufgenommen haben.

Quelle: ISG/IAW- Wiederholungsbefragung der Betriebsakquisiteure 2017.

Diese Angaben decken sich im Wesentlichen mit denen, die die Arbeitgeber in der standardisierten Befragung zur Rolle der BAK im Vermittlungsprozess gemacht haben (vgl. Kapitel 7.1.1). Beide standardisierte Befragungen deuten somit darauf hin, dass die Ressourcen der BAK für eine passgenaue Vermittlung in den meisten Fällen genutzt wurden. Andernfalls würde durch die BAK nur die Logik der regulären Vermittlung reproduziert und die Arbeit weitestgehend auf die Aushändigung von als passend eingeschätzten Vermittlungsvorschlägen reduziert. Eine solches Variante findet sich in einem Zitat aus einem Interview mit einem BAK.

Ansonsten isse so, dass ich dann nach den Einzelgesprächen manchen schon auch was ausdrucken konnte, weil ich wusste, durch's AG-S, welche Stellen sind offen, wo passt jemand hin, oder aber ich hab dann mit denen vereinbart, "okay, hm hm, weiß ich jetzt nicht, ist momentan nichts offen, wenn ich was seh im System, was zu Ihnen passt, was man besprochen hat (...), wenn ich was Passendes gesehen hab, hab ich's dann gesagt, "dann schick ich's Ihnen zu."

Eine solche Praxis scheint unter den BAK aber die Ausnahme darzustellen, da die allermeisten darum bemüht sind, die vorhandenen Spielräume durchaus produktiv zu nutzen und über die Unterbreitung von Stellenangeboten hinauszugehen.

5.5.2 Intervention / Begleitung zum Vorstellungsgespräch

Unter den Begriff der Intervention können verschiedene Vorgehensweisen gefasst werden, mittels derer arbeitgeberorientierte Vermittlungsfachkräfte aktiv in den Stellenbesetzungsprozess eingreifen können. Im Fall des LZA-Programms ist die Begleitung zum Vorstellungsgespräch ein wichtiges Instrument der Intervention, da der Lohnkostenzuschuss ja integraler Bestandteil und Anlass der Vermittlung ist. Zudem handelt es sich bei der Begleitung zum Vorstellungsgespräch um eine Form der Unterstützung, die in der regulären Vermittlung allein schon aufgrund mangelnder Ressourcen nicht gewährt werden kann.

Insgesamt wird laut Wiederholungsbefragung unter den BAK knapp jede/r dritte Geförderte zum Vorstellungsgespräch begleitet (**Tabelle 5.4**). Doch zugleich verzichten acht Prozent 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 sieben Prozent der BAK an, dass sie praktisch ausnahmslos, in über 90 Prozent der Fälle, die Vorstellungsgespräche begleiten. 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 der zuletzt zitierte BAK sich praktisch auf die Aushändigung von Stellenangeboten beschränkt und von einer Begleitung zum Vorstellungsgespräch durchgehend absieht. Die Arbeitgeber wiederum berichten nur in knapp jedem fünften Fall von einer Begleitung zum Vorstellungsgespräch und damit seltener als die BAK selbst (ohne Darstellung).

Tabelle 5.4: 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.

Die Begleitung zum Vorstellungsgespräch stellt eine Form der Unterstützung dar, die sich gerade bei Menschen, die sich lange nicht mehr in einer solchen Situation befunden haben, als hilfreich erweisen kann. Auch hier ist das Zitat eines BAK instruktiv:

Beste Beispiel ist ein Kunde, den ich eigentlich für sehr fähig halte, aber der erste Satz, Arbeitgeber fragt ihn, "erzähl mal was über sich", erste was der sagt, "ja ich bin seit 13 Jahren arbeitslos." (...) Ist nicht ganz so der gute Einstieg, ja und dann isses schon ganz gut, wenn man dabei sitzt. Man kann manche Menschen nicht auf Arbeitgeber loslassen, ohne Begleitung. Die reden sich um Kopf und Kragen, obwohl sie ihren Job beherrschen, obwohl sie Tätigkeit können.

Im weiteren Verlauf räumt der oben zitierte BAK – wie andere Interviewpartner/innen auch – 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 jedoch ist, dass die Begleitung von Geförderten als bevormundend empfunden werden kann, da sie ja suggeriert, dass sie diese Situation alleine nicht bewältigen könnten. So erwidert ein Geförderter auf die Frage, warum er das Angebot der Begleitung zum Vorstellungsgespräch ausgeschlagen habe, etwas pikiert: „So groß bin ich dann doch schon“. Aufseiten der Arbeitgeber mag es ebenso ein zwiespältiges Signal senden, wenn Geförderte im Vorstellungsgespräch einer Begleitung bedürfen, da dies ja alles andere als üblich ist. Folglich beschränken die meisten BAK die Begleitung auf solche Fälle, in denen dies die Geförderten entweder explizit wünschen oder zumindest nicht ablehnen.

Eine Strategie, um der Begleitung ihren latent stigmatisierenden Charakter zu nehmen, nutzen zwei BAK in den Fallstudien. Diese verweisen gegenüber Arbeitgebern und Geförderten auf die Notwendigkeit der Regelung von Formalia für die Gewährung des Lohnkostenzuschusses. Diese erfordere die Anwesenheit der BAK beim Vorstellungsgespräch, damit sie im Anschluss gemeinsam mit Arbeitgeber und Geförderten entsprechende bürokratische Schritte einleiten könnten.

5.5.3 Praktika bzw. Probearbeit

Eine weitere Variante der Intervention sind Praktika oder auch „Maßnahmen beim Arbeitgeber“ (MAG), die der Erprobung eines Matches unter weniger verbindlichen Bedingungen dienen. Dies ist nicht nur von Bedeutung, um etwa die soziale Passung oder die Bewältigung der Anforderungen durch die Geförderten vor Beginn der eigentlichen Förderung zu erproben. Die Beobachtung der Arbeit potenzieller Mitarbeiter/innen kann auch dazu beitragen, Vorurteile abzubauen.¹⁶ Mit anderen Worten 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 wesentlich eindeutiger aus als für die Begleitung zum Vorstellungsgespräch (**Tabelle 5.5**). Im Durchschnitt gehen den geförderten Beschäftigungsverhältnissen in 70 Prozent der Fälle Praktika voraus.¹⁷ Und bereits für das 25-Prozent-Perzentil beträgt dieser Wert 50 Prozent, sodass die große Mehrheit der BAK dies zumindest in der Hälfte aller Fälle nutzt.

Tabelle 5.5: 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.

¹⁶ Untersuchungen zur Ausbildungssuche von geringqualifizierten Jugendlichen haben gezeigt, dass eine Arbeitserprobung im Betrieb zur Folge hat, dass unter den einstellenden Betrieben formale Signale wie „Noten in den Hauptfächern“ an Bedeutung verlieren, während „weiche“ Merkmale wie Auffassung, Flexibilität und Kommunikationsfähigkeit an Bedeutung gewinnen (Kohlrausch 2012). Dies ist zumindest ein Hinweis auf mögliche Mechanismen, die auch für die Zielgruppe des LZA-Programms wirksam sein dürften.

¹⁷ Die Angaben zur Häufigkeit der Praktika fallen in der Telefonbefragung unter den Geförderten mit 14 Prozent deutlich niedriger aus. Denkbar ist, dass hier die Grenzziehung zwischen Praktikum und Beschäftigungsbeginn für manche Geförderten bisweilen unklar ist, da diese im Fall des Gelingens des Praktikums oft mehr oder weniger nahtlos ineinander übergehen.

Da es sich zudem um meist kurze Praktika von wenigen Tagen bis maximal zwei Wochen handelt, kann die Vorschaltung eines Praktikums 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.

Der Eindruck, der sich anhand der Wiederholungsbefragung unter den BAK für die Unterstützung der Arbeitgeber bei der Bewältigung der bürokratischen Anforderungen gewinnen lässt, ist relativ eindeutig (**Tabelle 5.6**). Die BAK übernehmen im Durchschnitt in mehr als dreiviertel der Fälle bürokratische Aufgaben für die Arbeitgeber. Zudem geben bereits die unteren 25 Prozent an, dies zumindest in 70 Prozent 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. Als weitere Anlässe für die Einschaltung des BAK nach Aufnahme des Beschäftigungsverhältnisses werden noch die Bearbeitung von Mittelanforderungen sowie die Abwicklung von Qualifizierungen der Geförderten genannt.

Tabelle 5.6: 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 oder Problemen 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 beschließend werden zwei kontrastive Typen von BAK in ihrem Vorgehen skizziert. Hierbei handelt es sich um stark divergierende berufliche Habitus von BAK, die anhand des Interviewmaterials rekonstruiert werden konnten. Diese Gegenüberstellung dient vor allem dem Zweck, in prägnanter Form 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 aus den Auswertungen der Interviews im Rahmen der Fallstudien 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: Diese BAK vermitteln aus dem Pool der verfügbaren potenziellen Geförderten möglichst geeignete, subventionierte Arbeitskräfte an Betriebe. Gegenüber den Geförderten bedingt dies, dass manche BAK die Geförderten als ihr eigenes Personal betrachten, das sie vermitteln. Gegenüber Arbeitgebern hingegen steht bei diesen BAK die Betonung der Subventionen im LZA-Programm 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 gewissen Distanz zu den Geförderten niederschlägt. Als Voraussetzung für eine erfolgreiche Vermittlung dominiert das Prinzip einer möglichst rigiden Vorauswahl unter den förderfähigen eLb, die primär an der Papierform ansetzt. Eben weil sie sich als Personaldienstleister verstehen, reproduzieren sie in ihrer eigenen Vorauswahl die Logik von Personalabteilungen und sortieren alle Fälle aus, die auf der Basis der Lebensläufe sichtbare Makel aufweisen. Dies entspricht einem stark 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.

Oder in den noch stärker zuspitzenden Worten eines anderen BAK:

Von 1.000 Teilnehmern ist ja wirklich nur 'n Bruchteil, der infrage kommt, der alle Bedingungen erfüllt und auch noch motiviert ist und persönlich und gesundheitlich in der Lage, tatsächlich zu arbeiten und so weiter.

Entsprechend begreift der zuletzt zitierte BAK es als seine erste und wichtigste Aufgabe, „aus der großen Masse die Perlen rauszufischen, die geeignet sind“ (O-Ton). Ein solches Vorgehen schließt es weitgehend aus, dass Fälle mit einem problematischen Lebenslauf durch das Projekt eine Chance erhalten. Die BAK beschränken sich in ihrer Zusammenarbeit auf solche Fälle, die möglichst wenig Hilfe brauchen. Dabei versetzen sie sich gewissermaßen in die Rolle der Arbeitgeber und treffen anhand der üblichen Abkürzungsmechanismen eine rigide Vorauswahl unter den förderfähigen eLb.

Ein solches Selbstverständnis beinhaltet weiterhin, dass der primäre Adressat der Dienstleistung der BAK die Arbeitgeber sind, da sie aus ihrer Sicht Arbeitskräfte für Arbeitgeber vermitteln und nicht Stellen für Geförderte finden. Teilweise trägt die Interaktion mit Arbeitgebern eher vergemeinschaftende Züge, sie „sprechen die Sprache der Arbeitgeber“ (O-Ton). 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 regulär ausgeschriebene Stellen zurückgreifen und nicht bewerberorientiert Stellen suchen. Da die Geförderten dann mit anderen Bewerbern/innen konkurrieren, besteht der Vorzug der LZA-Fälle für den Arbeitgeber hauptsächlich in den eingesparten Kosten: Die Arbeitgeber können ihren bereits vorhandenen Bedarf günstig decken, müssen dafür aber ein paar Defizite in Kauf nehmen. Kehrseitig geht dies mit einem Blick der BAK auf die Geförderten einher, in dem sie diese eher im Sinne von „B-Ware“ betrachten, aufgrund deren Defizite sie sich gegenüber Arbeitgebern beinahe schämen, diese zu vermitteln. In einer solchen Perspektive ist das begleitende Coaching zudem 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:

Also nach der Gruppeninfo, Einzeltermine ausgemacht, und dann noch mit denen dann Lebensläufe durchgesprochen haben, was läuft gut, wie sieht der Lebenslauf aus, (...) oder hab dann schon mal mir ein 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 bereits deutlich, dass das Vorgehen der BAK dieses Typs keineswegs einer Bewerberorientierung entspricht, da die Vermittlung dezidiert an der Nachfrageseite ansetzt. Subjektiv steht dies bei BAKs dieses Typs aber nicht zwingend im Widerspruch zu einer Bewerberorientierung.

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.

Diese Sequenz zeigt eindrücklich, dass ein formales Bekenntnis zum Prinzip der Bewerberorientierung keineswegs gleichzusetzen ist mit einer Praxis, die deren Idee tatsächlich entspräche.¹⁸ Weiterhin lässt sich ein interessanter Ansatz anführen, der sich zumindest in einem Fall dieses Typs findet. Dieser spricht nur eignergeführte Betriebe an. Dies impliziert, dass die Chefs, die einen Geförderten einstellten, in der Folge innerhalb des Betriebs die Bürgschaft für dessen Arbeitsleistung übernehmen; eine Aufgabe, die ansonsten eher der BAK gegenüber dem Arbeitgeber übernimmt.

Ich sprech immer gerne die Unternehmen an, wo der Chef auch selber mitarbeitet, wo er dann auch seinem Mitarbeiterkreis vertreten kann, warum er nun den eingestellt hat.

Schließlich lässt sich mit Blick auf den beruflichen Hintergrund festhalten, dass es eine gewisse Affinität zwischen einem solchen Verständnis der Arbeit als BAK und einem Hintergrund im Bereich der privaten Personaldienstleistungen gibt. Dies ist nicht zwingend der Fall und kann auch mit weiteren Erfahrungen mit der Arbeit im Jobcenter, sowohl der Vermittlung als auch dem AG-S, einhergehen. Dennoch scheint die Ausübung einer solchen Tätigkeit in der Vergangenheit den beruflichen Habitus als BAK in einer spezifischen Weise prägen zu können.

5.7.2 BAK als Fürsprecher mit verbessertem Dienstleistungsversprechen

Denkbar kontrastiv zu diesem Typ sind die Vertreter des zweiten Typs, 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. Dies umfasst in der Vorbereitung der Vermittlung mit den Geförderten eine Thematisierung von Ressourcen und möglichen Hemmnissen über die Papierform hinaus. Die dafür verfügbaren Zeitressourcen einschließlich der Möglichkeit der Begleitung zum Vorstellungsgespräch oder anderer Unterstützungsleistungen wird von diesen BAK als Vorteil gegenüber regulärer Vermittlung verstanden. Eine grundlegende Zugewandtheit, eine 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. Letzteres geschieht jedoch ohne die Absicht der sozial-

¹⁸ Dies verweist zugleich sowohl auf die geringe Belastbarkeit von abgefragten Selbstbeschreibungen unter den BAK als auch die Schwierigkeit einer Operationalisierung der hier skizzierten Typen.

arbeiterischen Bearbeitung. Vielmehr ist das Wissen um Einschränkungen eine wichtige Voraussetzung für eine passgenaue Vermittlung, zumal sich manche Hemmnisse im Zuge der Betreuung als „verhandelbar“ erweisen können. Dies betrifft Zugeständnisse hinsichtlich unverrückbar geglaubter Präferenzen, etwa das Insistieren auf einer Arbeit im Büro trotz Chancenlosigkeit in diesem Segment, genauso wie die Eröffnung neuer Perspektiven. Das kommunikative Vorgehen dieser BAK vollzieht sich eher pragmatisch und naturwüchsig. Sie vertrauen auf ihre eigene 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, eben 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.

Ich formulier das auch immer in meinen Ansprachen an den Arbeitgebern so, dass ich Arbeitgeber such, die den Leuten noch mal ne Chance geben wollen, und schreib auch, dass die Teilnehmer freiwillig im Projekt mitarbeiten und motiviert sind.

Oder in einer anderen Variante:

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 der Lohnkostenzuschuss in den Hintergrund, wohingegen die Motivation der Geförderten betont wird.

Weil das isses ja im Endeffekt, was die Arbeitgeber hier durch uns kriegen. Auf der einen Seite en vernünftigen Mitarbeiter, auf der anderen Seite aber auch die finanziellen Zuschüsse, die damit einhergehen.

Insofern ist dieser Ansatz ein Beispiel für Fürsprache im Sinne eines verbesserten Dienstleistungsversprechens für beide Seiten des Matches. 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 und Ausfallbürgschaft und nicht als zusätzliche Pflicht.

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. Hieran wird noch einmal der eher intuitive und naturwüchsige Zugang zu der Aufgabe als BAK deutlich: Es sind nicht sozialarbeiterische oder sozialpädagogische Kompetenzen, die ihrem Handeln zugrunde liegen, sondern eher das Bestreben um eine verbesserte Dienstleistung für andernfalls chancenlose Langzeitarbeitslose. Gleichwohl scheinen Vorerfahrungen in der Arbeit im Jobcenter und hier insbesondere der Vermittlung eine solche Haltung begünstigen zu können.

5.7.3 Fazit

Die voranstehenden Ausführungen haben versucht herauszuarbeiten, dass es sich bei der Arbeit der BAK einerseits um eine höchst anspruchsvolle personenbezogene Dienstleistung handelt, die andererseits individuell von den einzelnen BAK höchst unterschiedlich mit Leben gefüllt wird. Dies ist sowohl eine Folge der Neuartigkeit der Dienstleistung, geht aber auch auf die Notwendigkeit der selbständigen Gestaltung der Handlungsspielräume durch die BAK sowie die einzelnen Jobcenter zurück.

Die Befunde aus den verschiedenen Quellen 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. Der erste Schritt ist eine **Bewerberorientierung**, 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 interaktiv ein Vertrauen in die Dienstleistung seitens der Geförderten herstellt. Die Aufgabe einer möglichst umfänglichen Kaltakquise, insbesondere „auf Verdacht“, 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 als Experten/innen für die Geförderten verbürgen, um so übliche 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 die Scham ob der Vermittlung schwacher Arbeitskräfte überwiegt und eine authentische Fürsprache kaum gelingen kann. Möglich ist eine solche Überzeugungsarbeit vor allem dann, wenn es zum direkten Kontakt zwischen den BAK und den Personen kommt, die im Betrieb die Personalentscheidungen treffen. Dies ist am ehesten der Fall in kleinen und kleinsten eigengeführten Betrieben, die wohl auch deshalb das Gros aller Arbeitgeber im LZA-Programm stellen.

3. Hinzu kommt das **Stigma-Management** als spezifische Facette der Fürsprache, das fallbezogen von den BAK stellvertretend für die Geförderten zu leisten ist. Aufgrund der Zugangskriterien betrifft dies durchgehend den „Makel“ der Langzeitarbeitslosigkeit der Geförderten. 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 zugleich in der Lage sein, möglichen darauf bezogenen Bedenken und Vorurteilen potenzieller Arbeitgeber zu begegnen.
4. Die **assistierte Vermittlung** vor allem in Form der Begleitung zum Vorstellungsgespräch aber auch durch die Anbahnung von Beschäftigungsverhältnissen durch kurze 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 eigentlichen Vorstellungsgespräch, so diese benötigt wird. Letztere 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 Anforderungen** schließlich ist ein hilfreicher Service, der zumindest angesichts der hohen Anforderungen im LZA-Programm ein sinnvoller und hilfreicher Bestandteil der Aufgaben eines BAK ist.

Elemente dieses Profils finden sich in der Wiederholungsbefragung unter den BAK wieder, die nach dem Nutzen verschiedener Rahmenbedingungen ihrer Arbeit gefragt wurden (**Tabelle 5.7**). Der höchste Anteil der Nennungen der Bewertung des Nutzens der Rahmenbedingung als „sehr hoch“ entfällt auf die „Möglichkeit zur persönlichen Kontaktaufnahme mit Arbeitgebern“ (90 Prozent), gefolgt von „Flexibilität im Handeln“ (78 Prozent) und „Möglichkeit zur assistierten Vermittlung / Begleitung zum Vorstellungsgespräch“ (64 Prozent). All dies spricht vor allem für höhere institutionell gewährte Freiheitsgrade in der Ausgestaltung des Vermittlungshandelns, insbesondere in der Interaktion mit Arbeitgebern sowie hinsichtlich des aktiven Eingriffs in den Vermittlungsprozess, etwa die Begleitung zu Vorstellungsgesprächen. Den Nutzen der „Höhe des Lohnkostenzuschusses“ schätzten hingegen nur 40 Prozent der BAK als „sehr hoch“ ein und damit weniger als die „Verzahnung mit Coaching“ (47 Prozent). Auch dies stützt den Gedanken, dass die Verbesserung der Vermittlungsdienstleistung durch mehr Flexibilität und Intervention in den Ver-

mittlungsprozess im Zweifelsfalle hilfreicher ist als die reine Subventionslogik von Lohnkostenzuschüssen.

Tabelle 5.7: Nutzen der Rahmenbedingungen für Arbeit als BAK

Nutzen war/ist...	sehr hoch	eher hoch	eher gering	gering
Möglichkeit zur persönlichen Kontaktaufnahme zu Arbeitgebern	90	10	0	0
Flexibilität im Handeln	78	20	1	0
Möglichkeit zur assistieren Vermittlung / Begleitung zum Vorstellungsgespräch	64	27	8	2
Einbindung ins Jobcenter	52	39	8	2
Verzahnung mit Coaching (Austausch BAK / Coach)	47	41	10	2
Höhe des Lohnkostenzuschusses	40	48	11	2
Kooperation mit Integrations-Teams	35	43	19	4
Obligatorisches Coaching (kein Coaching ohne Förderung)	35	42	16	8
Kooperation mit Arbeitgeber-Service	27	29	28	17
Hilfestellung bei der Umsetzung des BAK-Ansatzes	18	42	31	9
Fallzahlenerwartung	9	31	40	20

Fragentext: Die Arbeit als BAK findet bzw. fand unter teilweise unterschiedlichen Rahmenbedingungen statt. Bitte schätzen Sie den Nutzen der folgenden Rahmenbedingungen für Ihre Arbeit als BAK ein. Ohne Item non response und weiß nicht.

Quelle: ISG/IAW- Wiederholungsbefragung der Betriebsakquisiteure 2017.

6. Zur Arbeit der Coachs

Das Coaching im LZA-Programm setzt chronologisch nach der erfolgreichen Matcherstellung durch die BAK an, auch wenn es Fälle gibt, in denen die Coachs bereits im Prozess der Vermittlung ersten Kontakt mit den Geförderten haben. Im vorliegenden Fall kann Coaching begriffen werden als Unterstützung und Beratung von Geförderten, die nach langen Jahren der Arbeitslosigkeit gerade in eine geförderte Beschäftigung eingemündet sind, meistens in einem privatwirtschaftlichen Betrieb. Somit handelt es sich um eine personenbezogene Dienstleistung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die auf ein bereits bestehendes, gefördertes Beschäftigungsverhältnis gerichtet ist. Zwar gibt es über den reformierten §16e SGB II sowie §16g SGB II (Förderung bei Wegfall der Hilfebedürftigkeit) mittlerweile rechtliche Grundlagen, eine derartige Unterstützung als Regelleistung zu erbringen, doch fehlen hierzu noch Untersuchungen. Bislang liegen empirische Ergebnisse zur Praxis einer solchen Flankierung nur für die Begleitung öffentlich geförderter Beschäftigung vor, die aus Landesmitteln finanziert wird (Bauer et al. 2016, Fuchs et al. 2017).

Begriffsklärung: Was ist Coaching?

Aufgrund der Bezeichnung der Betreuung der Geförderten als Coaching ist es hilfreich, zunächst den Begriff in seiner Bedeutung für den vorliegenden Kontext zu erläutern. Etymologisch geht der Begriff auf das englische Wort für Kutsche zurück, findet seinen ersten Gebrauch im heutigen Sinne für die Arbeit von Tutoren an englischen Universitäten im 19. Jahrhundert und wird schließlich ab den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts in den USA im Sportkontext gebräuchlich (Manz 2007: 20f). Aufgrund seiner sich ausdehnenden Prominenz ist Coaching jedoch immer mehr zu einem „Container-Begriff“ geworden, der mehr oder weniger beliebig in Abhängigkeit vom institutionellen Kontext mit Inhalt gefüllt werden kann (Pallasch/Petersen 2005: 13f).

Gegenwärtig besteht ein Konsens dahingehend, dass sich Coaching primär auf den arbeitsweltlichen Kontext bezieht und dabei Fragen des Privatlebens nur insoweit adressiert, als diese das Berufliche direkt oder indirekt tangieren (Stephan et al. 2010: 19; Manz 2006: 21). Allerdings richtete sich das Angebot des Coachings lange Zeit mehr oder weniger ausschließlich an Führungskräfte innerhalb von Unternehmen, sodass das Coaching von Langzeitarbeitslosen in geförderter Beschäftigung die Übertragung dieser Praxis in einen neuen Kontext darstellt (Zechner 2011).

Ausgerichtet ist Coaching vor allem auf das Leisten von „Hilfe zur Selbsthilfe“, da die Coachees durch das Coaching dazu befähigt werden sollen, die von ihnen thematisierten und bearbeitbaren Probleme und Anliegen aus eigener Kraft zu bewältigen (Lippmann 2009: 20). Damit rückt aufgrund der Fokussierung auf arbeitsbezogene Fragen die „verträgliche Passung zwischen dem ‚Individuum‘ (‚Mensch‘) und der ‚Arbeitswelt‘ (‚Arbeit‘)“ in den Fokus des Coachings. Ausgangspunkt für das Coaching ist stets das Bezugssystem ‚Individuum‘ im Sinne einer Orientierung des Coachs am Coachee (Pallasch/Petersen 2005: 39). Man könnte auch sagen, dass es im Coaching allgemein um eine von Dienstleistungsnehmern/innen gewünschte Optimierung oder Verbesserung in einem begrenzten, selbst gewählten Bereich geht, die er oder sie mit einer aktiv nachgefragten persönlichen Unterstützung und Anleitung durch eine kompetente, selbst gewählte dritte Person herbeiführen will.

6.1 Das Handlungsproblem der Coachs

Wie im Fall der BAK bildet eine Formulierung des Handlungsproblems der Coachs im LZA-Programm den Ausgangspunkt der inhaltlichen Ausführungen. Der Förderrichtlinie zufolge ist das Coaching im LZA-Programm instrumentell auf die Unterstützung der Geförderten und die Stabilisierung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse bezogen. Das heißt, die Coachs sollen mit ihrer Arbeit dazu beitragen, dass es nicht zu vorzeitigen Abbrüchen oder Kündigungen 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 Seiten 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 produktiv bearbeiten zu können, die das Beschäftigungsverhältnis potenziell gefährden; seien sie betrieblicher, persönlicher oder auch organisatorischer Natur. 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 so weit reichen, dass die Arbeitgeber selbst aktiv Unterstützung durch die Coachs nachfragen und selbst zu Dienstleistungsnehmern des Coachings werden. Auf der organisatorischen Ebene besteht eine weitere Herausforderung für die Coachs darin, einzelfallbezogen 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 auch nach Ende des Coachings ohne externe Unterstützung im Betrieb behaupten können und im besten Falle von privaten Problemen nicht so sehr destabilisiert werden, dass dies die Fortführung der Beschäftigung infrage stellen würde.

Dieses Handlungsproblem samt seinen Herausforderungen und darauf bezogenen Lösungsstrategien wird im weiteren Verlauf näher beleuchtet. Hierfür 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 sowie die Einbeziehung der Arbeitgeber als Ko-Produzenten und potenzielle Dienstleistungsnehmer in das Coaching. Die praktische Umsetzung mit Blick auf Dauer, Umfang und Ort des Coachings ist Gegenstand des fünften Unterkapitels. Den Schlusspunkt bildet erneut 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

Genauso wie im Fall der BAK ist die Arbeit der Coachs in organisatorische Konstellationen eingebettet, die ihr Handeln (mit)prägen. Die Organisationszugehörigkeit der Coachs fungiert ganz allgemein als Bezugspunkt für das Handeln als Coach. Die Coachs sind in die jeweiligen Organisationsstrukturen eingebunden und dort mehr oder weniger stark sozialisiert. Zudem treten sie gegenüber den Coachees als Vertreter/innen ihrer Organisationen in Erscheinung. Im Coaching im Rahmen des LZA-Programms entsteht eine erste systematische Differenz in der Organisationszugehörigkeit und den damit verbundenen Organisationskonstellationen, da die Coachs entweder bei Trägern oder im Jobcenter angesiedelt sein können.

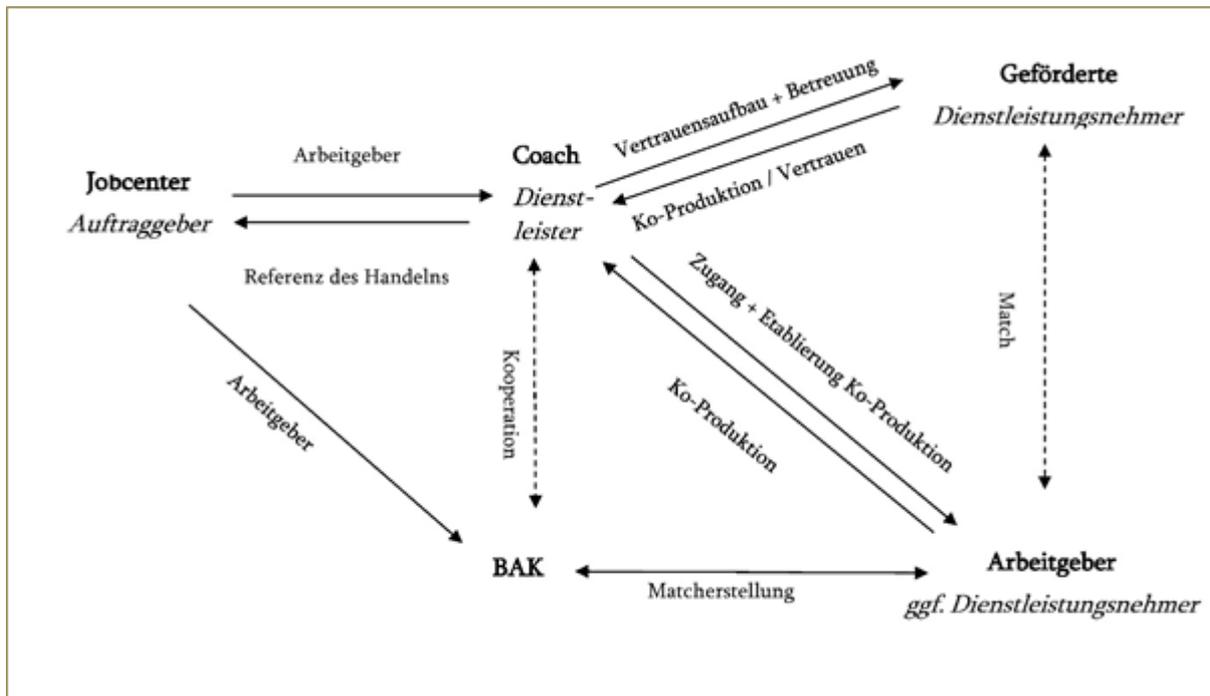
Die Befragung der Jobcenter hat gezeigt, dass beide Varianten – Coaching durch Träger und Coaching durch Jobcenter – praktisch zu gleichen Anteilen vorkommen: 47 Prozent der Jobcenter geben an, dass sie ausschließlich internes Jobcenter-Personal mit dem Coaching betraut haben, 50 Prozent greifen hierfür auf externe Dienstleister zurück, und ein kleiner Teil von drei Prozent nutzt beide Optionen (ohne Darstellung). A priori scheint es demnach keine klare Präferenz innerhalb der Gesamtheit der Jobcenter hinsichtlich dieser Grundsatzentscheidung gegeben zu haben.

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 damit 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 selbst 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.

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



Quelle: Eigene Darstellung

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.

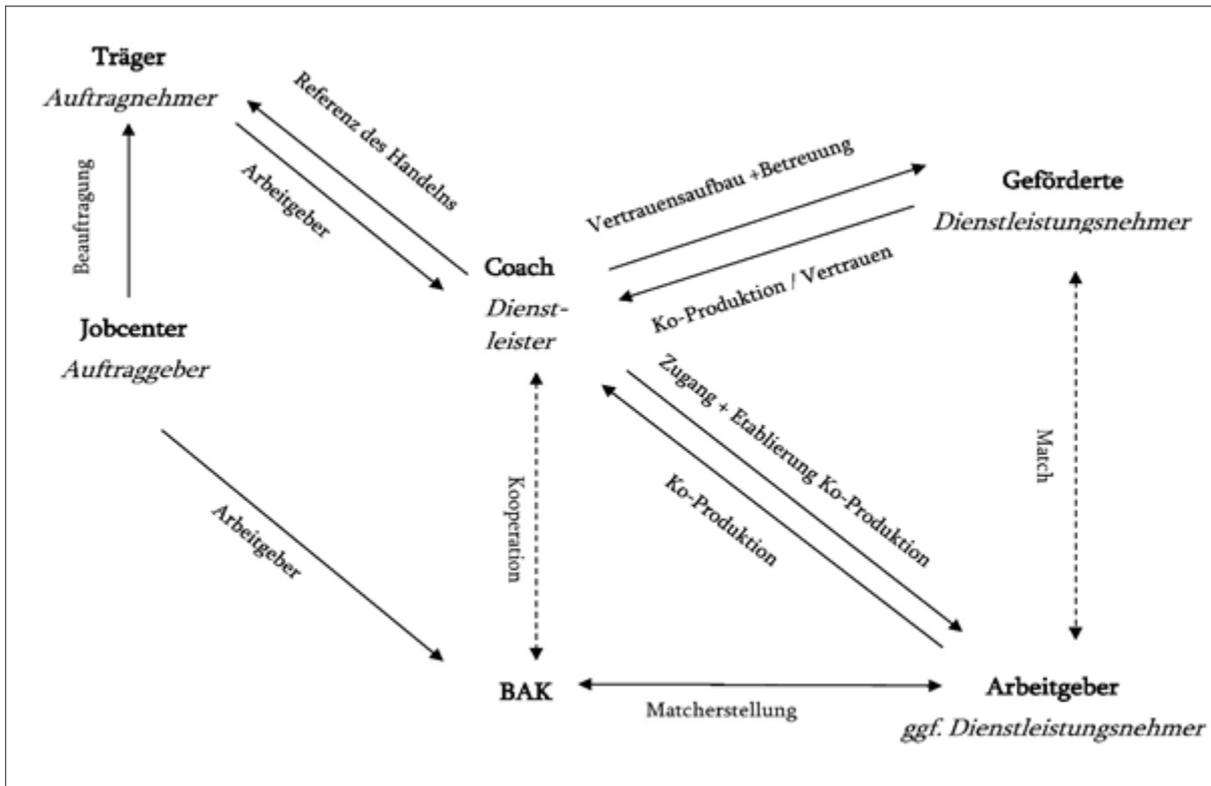
6.2.2 Coaching durch Mitarbeiter/innen von externen Trägern

Im Fall von Coachs, die bei Trägern beschäftigt sind, ergibt sich eine zentrale Differenz in der Organisationskonstellation. Ihre Arbeitgeber sind Träger, die wiederum für die Begleitung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse vom Jobcenter beauftragt wurden (**Abbildung 6.2**). Das heißt, dass sich Coachs in solchen Konstellationen zunächst an den Vorstellungen und Vorgaben ihres Arbeitgebers, dem Träger, orientieren müssen. Dieser bildet für sie die primäre Referenz des Handelns durch entsprechende Vorgaben und Orientierungen. Gleichzeitig dürfen die Coachs der Träger 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, die in Deutschland in Gestalt des Wohlfahrts-korporatismus auf eine lange Tradition zurückblicken kann (Heinze/Olk 1981). Ähnlich den Jobcentern unterliegen auch diese Organisationen der Logik von Vermarktlichung und Steuerung durch Kennzahlen und somit einem ökonomischen Druck (Heinze/Schneiders 2013). Wohlfahrts-träger können auch als sog. Hybrid Organisations verstanden werden, die sowohl das Ziel der Wohlfahrt als auch das Ziel des Profits verfolgen (Battilana et al. 2014). Insofern ist bei Trägern der ökonomische Druck auf die dort beschäftigten Coachs höher, da nicht nur ggf. die Beschäftigung

des Coachs selbst, sondern zumindest in Teilen der Fortbestand der Organisation am Erfolg des Coachings hängt. Hinzu kommt die Orientierung der Träger am Ziel der Wohlfahrt. So berufen sich Wohlfahrtsträger teilweise programmatisch auf eine sozialpolitische Mission der Fürsorge, 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. Diese sind nicht zwingend deckungsgleich mit dem Selbstverständnis der Jobcenter.

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



Quelle: Eigene Darstellung

Aus zwei Gründen gewinnt die organisatorische Konstellation des Coachings durch Träger an Komplexität. Zum einen verändert dies gewissermaßen die Vorzeichen der 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 diese Konstellation 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. Neben diesen beiden Veränderungen bleiben jedoch die Anforderungen an die Dienstleistungserbringung in der Kooperation mit den BAK sowie der Ko-Produktion mit Arbeitgebern und Geförderten unverändert gegenüber der Variante von Coachs in Jobcentern.

6.2.3 Differenzen im Selbstverständnis in Abhängigkeit von der Organisationszugehörigkeit

In der ersten Befragung der Coachs finden sich erste Hinweise auf Differenzen hinsichtlich des Selbstverständnisses der Coachs, die sich aus deren Organisationszugehörigkeit ergeben (ohne Darstellung). Grundlegend verstehen sich die Mitarbeiter/innen von Trägern häufiger als Dienst-

leister/innen (48 %), als dies unter den Coachs der Fall ist, die beim Jobcenter beschäftigt sind (39 %). Letztere sehen sich stärker als Sozialarbeiter/innen, was auf eine Ambivalenz von Hilfe und Kontrolle im Handeln verweist, die für die Sozialverwaltung charakteristisch ist. Für Dienstleister/innen dominiert hingegen die Orientierung am Auftrag der Dienstleistungsnehmer/innen, worin eine stärkere Klienten- bzw. Kundenorientierung zum Ausdruck kommt.

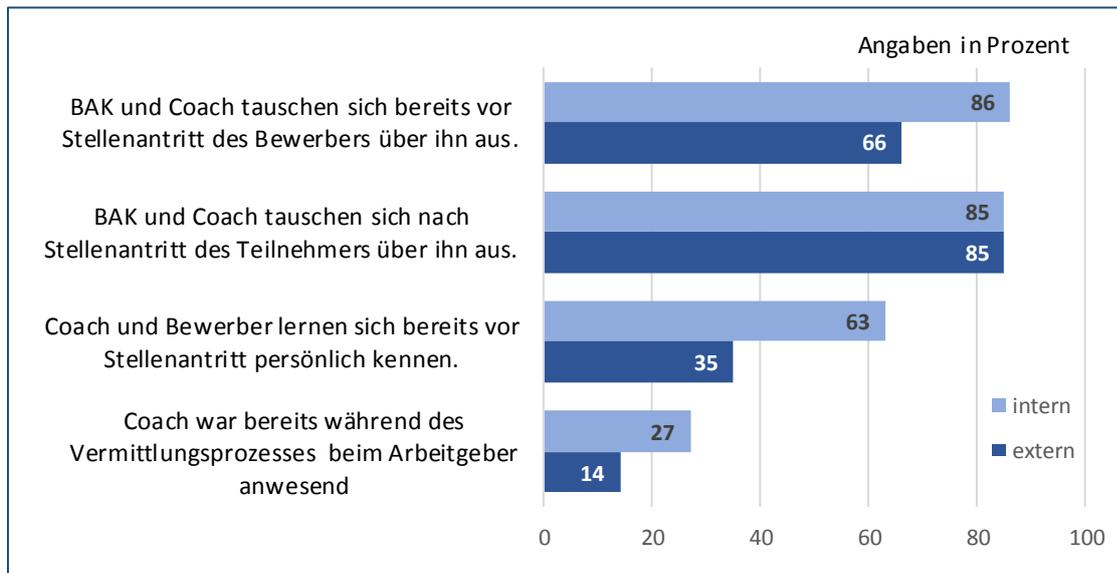
Darüber hinaus findet sich ein aufschlussreicher Unterschied in der Einschätzung des Integrationsprozesses zwischen internen und externen Coachs (ohne Darstellung). Mehr als ein Drittel der Jobcenter-Coachs (37 %) nimmt Motivationsdefizite bei Langzeitarbeitslosen als Gefahr für deren dauerhafte Integration an. Unter den externen Coachs trifft dies nur auf ein Viertel zu. Die stärkere Vermutung von Motivationsdefiziten lässt sich in Einklang bringen mit den Grundannahmen des Aktivierungsdiskurses, für dessen Umsetzung die Jobcenter stehen. Träger mögen hierzu zumindest teilweise eine größere Distanz wahren.

6.2.4 Kooperation Coachs - BAK

Einen weiteren Niederschlag findet die unterschiedliche Organisationszugehörigkeit der Coachs mit Blick auf deren Kooperation mit den BAK, wie sich an den Ergebnissen der standardisierten Befragung unter den Coachs ablesen lässt (**Abbildung 6.3**).¹⁹ Unabhängig von Organisationszugehörigkeit stimmen zunächst deutliche Mehrheiten der Aussage „sehr“ oder „eher“ zu, dass BAK und Coach sich nach Stellenantritt über die Geförderten austauschen (85 %). Im Vorfeld ist ein solches Kennenlernen bei externen Coachs (66 Prozent) gegenüber internen Coachs (86 %) hingegen deutlich seltener der Fall, auch wenn es immer noch in zwei Drittel der Fälle unter den externen Coachs praktiziert wird. Noch deutlicher ist die Differenz zwischen internen und externen Coachs 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 stimmt dieser Aussage zu. Eine ähnliche Tendenz findet sich für die Anwesenheit der Coachs im Prozess der Vermittlung. Diese stellt zwar mit einem guten Viertel auch bei internen Coachs nicht den Regelfall dar, kommt aber immer noch knapp doppelt so häufig wie unter externen Coachs (14 %) vor. Diese Unterschiede verweisen auf eine größere Distanz zwischen BAK und Coachs aufgrund der Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Organisationen. Eine Rolle mag hier die Tatsache spielen, dass die Abrechnungsmodalitäten für das Coaching durch Träger deren frühzeitige Einbindung erschweren. Aufgrund der Bestimmung der Förderrichtlinie, dass das Coaching erst nach der Beschäftigungsaufnahme zu beginnen hat, haben Träger kaum eine Grundlage, frühzeitig tätig zu werden.

¹⁹ Die Fragen zur Kooperation wurden gleichlautend auch den BAK gestellt. Die Ergebnisse sind fast identisch, was zum einen dafür spricht, dass die wechselseitige Wahrnehmung akkurat zu sein scheint. Zum anderen erübrigt es sich daher, die Perspektive der BAK auf die Kooperation separat zu berichten.

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.

Ein Einsetzen des Coachings vor Stellenantritt sowie der Austausch von Informationen zu den Geförderten im Vorfeld des Coachings werden in den Fallstudien praktisch durchgehend als Erleichterung der Arbeit geschildert bzw. deren Fehlen moniert. So wird von externen Coachs in Interviews berichtet, dass sie teilweise erst nach Beginn des geförderten Beschäftigungsverhältnisses überhaupt über ihre Förderfälle in Kenntnis gesetzt würden, was ihre Arbeit maßgeblich erschwere. Darüber hinaus sprachen sich 77 Prozent der Coachs in der ersten Befragung für eine frühzeitige Einbindung als mögliche Verbesserung des Vorgehens im LZA-Programm aus (ohne Darstellung). An zumindest zwei Fallstudienstandorten hatte diese Einschätzung zur Konsequenz, dass das jeweilige Jobcenter eine frühzeitige Einbindung der internen Coachs entgegen den Bestimmungen der Förderrichtlinie informell ermöglicht bzw. zusätzlich finanziert hat.²⁰

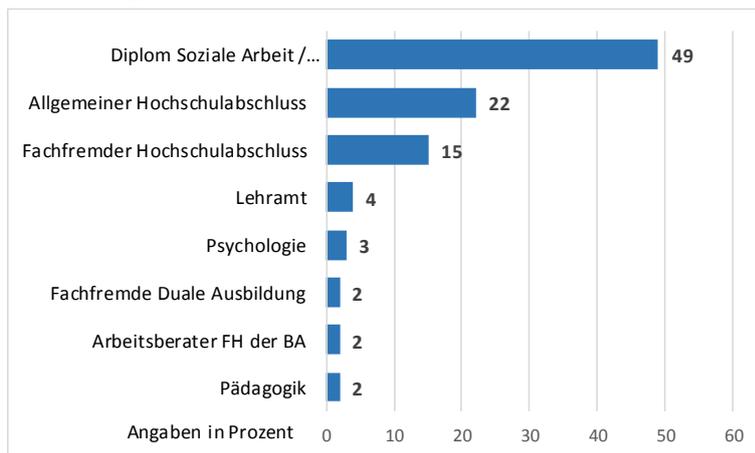
6.3 Beruflicher Hintergrund der Coachs

Neben der Organisationszugehörigkeit ist das professionelle Selbstverständnis der einzelnen Coachs relevant als Bezugspunkt für das Coach-Handeln, das sich aus deren individuellen beruflichen Hintergrund ergibt (Jewell/Glaser 2006). Die beruflichen Qualifikationen und Werdegänge mit ihrem je spezifischen Berufsethos prägen das Selbstverständnis und damit die Arbeit

²⁰ Dies ist zugleich ein instruktives Beispiel für die lokalen Handlungsspielräume von Organisationen in der Umsetzung eines Programms. Die Einsicht, dass der Beginn des Coachings erst nach erfolgter Arbeitsaufnahme die Arbeit der Coachs erschwert, führt dazu, dass lokal diese Vorgabe ignoriert bzw. das Vorgehen modifiziert wird, in der Absicht, die Umsetzung des Programms zu verbessern.

eines Coachs. Beide Bezugspunkte – Organisation und professionelles Selbstverständnis – können in Konflikt geraten, wenn die Interessen und Vorgaben der Organisation signifikant von der Handlungsorientierung des Coachs abweichen.²¹ Aufgrund der größeren Nähe des Coachings zu klassischen Professionen wie Psychotherapie oder professionsnahen Tätigkeiten wie Sozialer Arbeit stellt die Spannung zwischen Organisation und Profession für Coachs eher ein Konfliktfeld dar als im Fall der BAK.

Abbildung 6.4: Berufsabschluss der Coachs



Fragentext: Über welchen (höchsten) Berufsabschluss verfügen Sie?

Quelle: ISG-IAW-Abschlussbefragung der Coachs

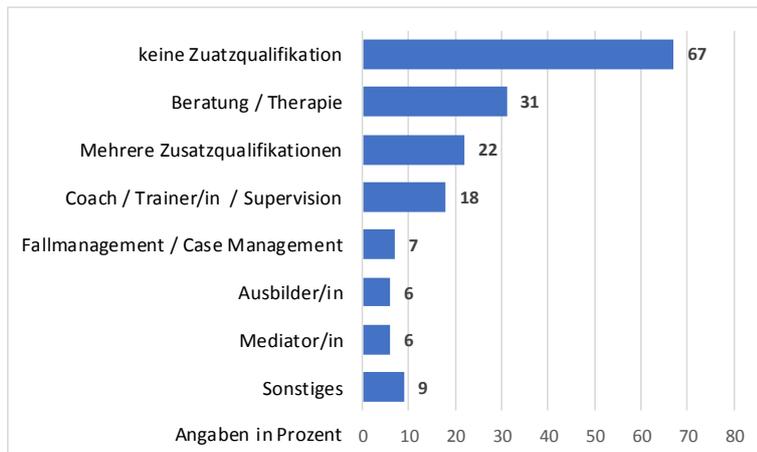
Der berufliche Hintergrund der Coachs im LZA-Programm ist – wie im Bereich des Coachings insgesamt – durchaus heterogen, wie die Angaben der BAK aus der Wiederholungsbefragung belegen (**Abbildung 6.4**). Mit fast genau der Hälfte bilden Coachs mit einschlägigen sozialpädagogischen bzw. sozialarbeiterischen Abschlüssen die mit Abstand größte Gruppe, gefolgt von einer 22 Prozent umfassenden Gruppe, die keine näheren Erläuterungen zum Studienfach angegeben hat, in dem sie einen Abschluss erworben hat, was keine weitere Interpretation zulässt. Mit Lehramt (4 %), Psychologie (3 %) und Pädagogik (2 %) finden sich mit zusammengenommen neun Prozent auch einige Coachs, die über Abschlüsse in Fächern verfügen, die Schnittmengen mit Sozialpädagogik und Sozialer Arbeit aufweisen und sich mit den Anforderungen der ursprünglichen Förderrichtlinie decken. 15 Prozent der Coachs hingegen geben fachfremde Hochschulabschlüsse aus so unterschiedlichen Bereichen wie Ingenieurwesen, Soziologie oder BWL an. Die kleinsten Gruppen bilden mit jeweils zwei Prozent Absolventen der Fachhochschule der BA sowie Coachs mit einer dualen Ausbildung.

Womöglich ist der Anteil an fachfremden Abschlüssen der Anpassung der Förderrichtlinie geschuldet, in deren überarbeiteter Fassung von Coachs nur allgemein ein Fachhochschul- oder Bachelorabschluss und zwei Jahre Berufserfahrung gefordert werden. In der ursprünglichen

²¹ Untersuchungen zeigen in diesem Zusammenhang, dass Street Level Bureaucrats wie die Coachs sich eher als „citizen agents“ am Wohl ihrer Klienten orientieren und sich weniger als „state agents“ als „verlängerter Arm des Staats“ begreifen (Maynard-Mooney/Musheno 2000).

Fassung waren die Fächer eingegrenzt auf Soziale Arbeit, Sozialpädagogik, Pädagogik, Psychologie oder Personalwesen.

Abbildung 6.5: Zusatzqualifikation der Coachs



Fragentext: Verfügen Sie über zertifizierte, für Ihre Arbeit als Coach relevante Zusatzqualifikationen? Falls ja: Um welche Zusatzqualifikation handelt es sich (offen Frage)?

Quelle: ISG-IAW-Abschlussbefragung der Coachs

Die Anteile an fachfremden Abschlüssen verweisen zunächst auf das Fehlen einer beruflichen Qualifikation, die üblicherweise auf eine klientenbezogene, helfende Tätigkeit vorbereitet und somit ein fachliches Fundament für eine Arbeit als Coach bilden kann. Dies muss nicht zwingend ein Problem sein, da gerade Qualifizierungen im Coaching oftmals erst im Verlauf des Berufslebens erworben werden und so auch in dieser Gruppe der „fachfremden“ Coachs einschlägige, zertifizierte Qualifikationen vorliegen können. Die Frage zu den Zusatzqualifikationen zeigt in diesem Zusammenhang, dass ein Drittel der Coachs über entsprechende Zertifikate verfügt (**Abbildung 6.5**). Die größte Gruppe unter den Coachs mit Zusatzqualifikationen bilden solche mit Zertifikaten im Bereich Beratung und Therapie, insbesondere Systemische Beratung und Therapie sowie verschiedene spezialisierte pädagogische oder psychologische Formen der Beratung (31 %). Mehr als jeder fünfte in der Gruppe der zusätzlich qualifizierten Coachs gibt sogar mehrere Weiterbildungen an, oftmals verschiedene Zertifikate im Bereich Coaching und Coach-Ausbildung. Dem Feld des Coachings im engeren Sinne sowie Trainer-Scheine und Supervision lassen sich 18 Prozent der Coachs mit zusätzlichen Qualifikationen zurechnen, hier vor allem Systemisches Coaching und artverwandte Ansätze. Weiterhin gibt es kleinere Gruppen, die auf zertifizierte Weiterbildungen im Bereich Fallmanagement (7 %), den Besitz des Ausbilderscheins (6 %) oder eine Weiterbildung zur Mediatorin / zum Mediator (6 %) verweisen. Es verbleibt eine Restkategorie von neun Prozent, die über teils sehr ausgefallene Zusatzqualifikationen verfügen, die sich keinem der bisher genannten Bereiche zuordnen lassen.

Kombiniert man die beruflichen Abschlüsse mit den Zusatzqualifikationen, so lässt sich erkennen, dass mehr als die Hälfte der Coachs mit einem fachfremden Abschluss über einschlägige Zusatzqualifikationen verfügt. Solch ein „Quereinstieg“ in den Bereich des Coachings ist durchaus typisch und kann aus den unterschiedlichsten Bereichen erfolgen, was hier zumindest im Ansatz zum Ausdruck kommt. Weiterhin spricht dies dafür, dass zumindest bei substantiellen Teilen der „fachfremden“ Coachs formale Qualifikationen vorliegen, die sie auf ihre Arbeit als Coachs vorbereiten.

Schließlich konnte hinsichtlich des Werdegangs der Coachs bereits anhand der ersten Coach-Befragung gezeigt werden, dass die Mehrzahl über verschiedene relevante Vorerfahrungen verfügen (ohne Darstellung): in der Betreuung von Langzeitarbeitslosen allgemein (76 %), dem beschäftigungsbegleitenden (55 %) oder auch dem sonstigen Coaching (80 %). Gerade im beschäftigungsbegleitenden und sonstigen Coaching zeigten sich dabei leichte Erfahrungsvorsprünge aufseiten der externen Coachs. Aufgrund der oft zahlreichen verschiedenen Unterstützungsangeboten von Trägern überrascht es wenig, dass deren Mitarbeiter/innen häufiger über einschlägige Erfahrungen verfügen.

Bilanziert man diese Befunde zur Qualifikation und Erfahrung der Coachs, so lässt sich sagen, dass das Gros der Coachs hinreichende qualifikatorische Voraussetzung für die Ausübung ihrer Tätigkeit mitbringt. Zwar verfügt nur die Hälfte über einen einschlägigen sozialpädagogischen oder sozialarbeiterischen Hochschulabschluss, doch Abschlüsse in angrenzenden Fächern, einschlägige Zusatzqualifikationen sowie oftmals langjährige Erfahrungen in der Arbeit mit der Zielgruppe können das Fehlen einer solchen Qualifikation zumindest in Teilen kompensieren. Weiterhin legen diese Ergebnisse nahe, dass aufgrund der Heterogenität von Qualifikationen und Vorerfahrungen das berufliche Selbstverständnis der Coachs sehr unterschiedlich geprägt sein dürfte. Zum Tragen kommt das berufliche Selbstverständnis primär in der Interaktion mit den Geförderten. Dies betrifft zum einen die Frage, wie die Coachs ihr Unterstützungsangebot darlegen und gestalten. Zum anderen spielt es eine Rolle, wenn in der Interaktion die Organisationszugehörigkeit mit dem eigenen Verständnis als Coach in Einklang gebracht werden muss und hier insbesondere in der Etablierung und Aufrechterhaltung des Vertrauensverhältnisses. Diese Aspekte werden in den folgenden Unterkapiteln noch einmal aufgegriffen.

6.4 Herausforderungen im Programmkontext

Für die Coachs ergeben sich aus dem Programmkontext des LZA-Programms eine Reihe von Herausforderungen, die ihre Praxis maßgeblich prägen. Dies ist zunächst die Tatsache, dass die Coachs Beschäftigungsverhältnisse vorfinden, die die BAK erstellt haben und deren Qualität Einfluss auf ihre Arbeit hat. Weiterhin ist der Zwangskontext des Coachings von Bedeutung, da dieses zumindest zu Beginn verpflichtend ist. Darüber hinaus betrifft dies den Umgang mit der Asymmetrie im Verhältnis zwischen Coach und Coachee, die Inhalte des Coachings sowie 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 gewissermaßen Rahmenbedingungen dar, die sie nicht beeinflussen können, aber ihrerseits ihre Arbeit beeinflussen: Handelt es sich um passgenaue und bereits relativ stabile Matches, 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 Interviews weisen mehrere Coachs darauf hin, dass sie teilweise Beschäftigungsverhältnisse stabilisieren sollten, die sie für wenig zielführend hielten.

Weil das war ne junge Frau, alleinerziehend, und das zweite Kind war kurz vor Schulbeginn (...) also gab viele, viele Themen mit Familienhilfe mit am Rand, dass sich am Anfang sozusagen schoma son etwas schwieriger Fall gezeigt hat (...) und ich persönlich diese Integration nicht befürwortet hätte. Weil ich gesehen hab, dass diese Frau sich wirklich mit aller Motivation in ne schwierige Situation gebracht hat, nur damit sie dem Arbeitsverhältnis gerecht wird und daran auch gescheitert ist.

In Extremfällen wird die grundsätzliche Vermittlung einzelner Fälle in geförderte Beschäftigung – wie im obigen Zitat – von den Coachs 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 sind es eher die Zweifel der Coachs daran, dass Erwartungen der Arbeitgeber und Leistungsfähigkeit der Geförderten tatsächlich zusammenpassen. Die Erstellung prekärer Matches berührt aber auch Fragen des Fallzahlendrucks und damit der Messbarkeit der Leistungen von BAK und Coachs. So hat eine Coachin explizit Verständnis dafür, dass BAK aufgrund von Fallzahlen-erwartungen auch weniger stabile Matches erstellen.

Quote ist natürlich 'n dickes Thema, ja und wenn der Druck halt hoch ist, dann ist man auch irgendwann an dem Punkt und sagt, die Zahl zählt, und wenn's dann nicht so nachhaltig ist, dann ist egal, die Zahl zählt jetzt erst mal. (...) Die BAKs haben den Erfolgsdruck. Wobei also für mich isses auch nicht so einfach, wenn "ach, schon wieder 'n Abbruch [Name des Coachs]", aber wenn das vorher nicht so gut war, wir können ja nicht zaubern, wir Coaches, ne?

In dieser Aussage findet der Sachverhalt seinen Ausdruck, dass sich die Arbeit der BAK (vermeintlich) einfacher objektiv bewerten lässt als die Arbeit der Coachs, da die BAK letztlich an den harten Fakten der erfolgten Integrationen gemessen werden. Für Coachs ist eine Abbildung ihrer Leistung in Kennzahlen hingegen schwieriger. So lässt sich die Qualität von Coaching generell schwer standardisiert erfassen, auch weil bei Beratungs- und Coachingprozessen die Bewertung durch die Dienstleistungsnehmer/innen entscheidend ist. Zudem erweist sich der Nutzen einer Beratung erst im Nachgang in der Praxis (Busse 2012), sodass selbst eine unmittelbare Erhebung der Bewertung des Nutzens nur bedingt aussagekräftig wäre. Auch kann ein Beschäftigungsabbruch im Fall von überforderten Geförderten aus dessen Perspektive sinnvoll sein, während er in der Logik des Programms streng genommen einen Misserfolg bedeutet. Insofern ist eine quantitative Basis für die Bewertung des Coachings weder verfügbar, noch einfach zu gewinnen.

Weiterhin kann die Stabilität des Matches nur bedingt durch die Coachs beeinflusst werden, da hierfür auch das Handeln von Arbeitgebern und Geförderten maßgeblich ist. Geförderte und/oder Arbeitgeber können sich uneinsichtig zeigen, Arbeitgeber Insolvenz anmelden etc. In solchen Fällen kommt es zu Abbrüchen, ohne dass dies ursächlich mit der Produktivität der Geförderten oder der Qualität des Coachings zusammenhänge. Das sind die Grenzen des Coachings.

Schließlich ergibt sich aus der Tatsache, dass die Coachs bereits die von den BAK erstellten Matches vorfinden, dass sich die Erreichung des Querschnittziels des Gender Mainstreamings ihrer Einflussnahme praktisch vollständig entzieht. Die Coachs können aufgrund ihrer Position im Prozess weder auf den Anteil der einmündenden Frauen noch auf die mögliche Reproduktion geschlechtsspezifischer Stereotypen in der Wahl des Beschäftigungsfelds einwirken.

6.4.2 Etablierung eines Vertrauensverhältnisses im Zwangskontext

Den Kern des Coachings bildet die Arbeit der Coachs mit den Geförderten im Sinne von Coachees als primären Adressaten/innen der Dienstleistung. Hierfür bedarf es eines Vertrauensverhältnisses zwischen Coach und Coachee. Dabei handelt es sich – zumindest in der ersten Förderphase – um ein obligatorisches Coaching und damit eine Form von Beratung im Zwangsverhältnis (Kolbe 2012); die Geförderten können die Teilnahme am Coaching nicht ablehnen, da dies eine Bedingung der Gewährung der Förderung ist. Dies ist insofern nicht trivial, da ein Coaching üblicherweise nicht verfügt, 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 der Nutzung eines „regulären“ Coachingangebots.

Die Rahmenbedingungen des Zwangs sowie der Zuweisung eines Coachs bedeuten für die Etablierung eines Vertrauensverhältnisses eine strukturelle Hürde, wie dies für Coaching in der Arbeitsverwaltung bereits gezeigt wurde (Zechner 2011: 182, Nadai/Canonica 2012). Die Coachs müssen daher gleich zu Beginn ihrer Arbeit einen Umgang mit diesem Setting finden. Eng verknüpft mit dem Zwangsverhältnis ist die Frage nach der Organisationszugehörigkeit der Coachs, wie sich gerade in den Fallstudien deutlich zeigt. Eine im Jobcenter angesiedelte Coachin bringt das Dilemma einer vertraulichen Kooperation zwischen Jobcenter-Mitarbeitern/innen und Geförderten klar 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.

Der Dame sind die möglichen Vorbehalte mancher Geförderten bewusst. Sie begegnet den Zweifeln an ihrer Arbeit, wie andere Jobcenter-Coachs auch, mit einer Distanzierung von der üblichen Vermittlungs-Praxis sowie einer Darlegung ihres Selbstverständnisses als Coach, also einer Klärung der Rollen und Erwartungen. Insofern grenzt sie sich von sonst üblichen Praktiken in der Organisation ab und stellt zugleich auf einer praktischen Ebene ihre Klientenorientierung und die Vertraulichkeit der Beziehung heraus. Dennoch ist dies zunächst nur ein Versprechen, das sich erst in der Praxis bewähren muss. Dieser Aspekt der Einlösung des Versprechens als Fundament für ein Vertrauensverhältnis wird in der Schilderung einer weiteren Jobcenter-Coachin deutlich:

Ich bin zwar jetzt für das Amt tätig, aber dennoch ist es wirklich sehr vertraulich, es ist eben nicht wie in der Vermittlung, dass alles dokumentiert wird, alles weitergeleitet werden muss, sondern dass wirklich diese vertrauliche Atmosphäre, das dauert auch, also ich würde sagen, drei, vier Gespräche, bis die dann merken, ja, das könnte sogar der Wahrheit entsprechen.

Während gerade mit Blick auf den Anfang der Coaching-Beziehung die meisten Jobcenter-Coachs in den Interviews derartige Probleme und Vorbehalte aufgrund ihrer Organisationszugehörigkeit schildern, findet sich ein Fall, in dem der betreffende Coach auch über die Etablierung der Vertrauensbeziehung hinaus seinen Status als Jobcenter-Mitarbeiter gegenüber den Geförderten offensiv als Vorzug für seine Arbeit herausstellt.

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, weil ja also ich sage auch also hier und benutze das aktiv gegenüber den Teilnehmern, "bitte machen Sie sich keine Sorgen um diese arbeitsrechtlichen Angelegenheiten, das Amt schaut drauf. Und das Amt bin ich."

Dieser Ansatz – auch über die Anbahnung eines Vertrauensverhältnisses hinaus – zeugt von einem erheblichen Selbstbewusstsein des Coachs, verdeutlicht aber 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 Position als Externe/r im immer wieder als Vorzug in der Interaktion mit den Geförderten im Allgemein sowie hinsichtlich der Vertrauensbildung im Besonderen genannt. Ein Argument bezieht sich auf die größere Neutralität als Trägermitarbeiter/in, aber auch die Kombination aus schlechten Erfahrungen der Geförderten beim Jobcenter mit der eigenen Vertrauenswürdigkeit als Coach wird von einem externen Coach 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 aufseiten der externen Coachs durchaus verständnisvoll erfolgen, indem die Coachs auf die Arbeitsbelastung in den Jobcentern verweisen. Gleichwohl beziehen sich manche Coachs in ihrer Argumentation explizit auf die eigene Organisation und deren Verständnis, in Opposition 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, behaupte ich jetzt mal, andere Möglichkeiten oder auch ein anderes Verständnis.

In diesem Zitat kommt deutlich die Bezugnahme auf den „freien Träger“ als überlegene und unbürokratische Organisation zum Ausdruck, auch im Sinne einer Prägung des Handelns als Coach durch die Organisation, die als sein bzw. ihr Arbeitgeber fungiert. In zumindest einem Fall reicht die gegenüber dem Jobcenter eingenommene Distanz des Coachs ein gutes Stück weiter. Hier umfasst das Coaching auch die Beratung der Geförderten hinsichtlich ihrer Rechte im Umgang mit dem Jobcenter.

Dann war ich auch mit einer Teilnehmerin jetzt bei (...) einer unabhängigen Beratungsstelle, die uns beraten hat, was denn so die Rechte sind der Arbeitnehmerin, der Teilnehmerin im Umgang mit dem Jobcenter.

Diese Position ist insofern bemerkenswert, als sie eine erhebliche Distanzierung vom Auftraggeber des Coachings und dessen Interessen markiert und sich ausschließlich auf die Seite der Geförderten schlägt. Eine solche Haltung ist den Fallstudien nach zu schließen jedoch nicht die Regel unter externen Coachs.

Für den Umgang mit anhaltender Skepsis der Geförderten finden sich drei typische Strategien bei Coachs, die sich nicht wechselseitig ausschließen, sondern von manchen Coachs auch kombiniert werden und zudem nicht exklusiv bei Coachs in Jobcentern oder bei Trägern zu finden sind. In einer ersten Variante unterbreiten die Coachs niedrigschwellige aber wirksame Unterstützungsangebote, gewissermaßen als empirischer Beweis ihrer Klientenorientierung. Öfters wird in diesem Zusammenhang die Regelung der finanziellen Modalitäten im Übergang von Transferleistungen, die zum Monatsanfang ausgezahlt werden, zu Gehaltszahlungen, die oft in der Monatsmitte oder am Monatsende erfolgen, genannt. 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 Coachs die Skepsis der Geförderten zunächst akzeptieren und eine gewisse Distanz wahren, um erst dann zu intervenieren, wenn die Geförderten sich von sich aus bei Problemen an sie wenden. Schließlich findet sich eine dritte Variante, in der die Coachs gegenüber den Geförderten eher allgemein die Chancen und den Nutzen ihrer Arbeit herausstellen und diese ermutigen, das Coaching wenigstens auszuprobieren.²²

Auch für den anderen Aspekt des Zwangskontextes, die fehlende Wahlfreiheit des Coachs durch die Coachees, finden sich bei Trägern wie Jobcentern Ansätze, den daraus resultierenden Problemen zu begegnen. An einem Standort wird daher schon vor Beginn des Coachings intern gemeinsam besprochen, welche Coachs und Coachees von ihren Persönlichkeiten her wohl zu einander passen könnten. Auf diese Weise soll die Zuordnung von Coachs zu Coachees verhindert werden, die eine Vertrauensbildung erschweren würde; etwa die Zuordnung junger Berufsanfängerinnen unter den Coachs zu eher skeptischen, älteren männlichen Geförderten. Außerdem besteht eine Maßnahme, die mehrere Coachs schildern, darin, dass im Prozess ein anderer Coach den Fall übernimmt, wenn sich persönliche Probleme zwischen Coach und Coachee einstellen.

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 im Kontext einer Therapie, aber auch in der Sozialen Arbeit 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 Coachs in ihrem Handeln anders als die Coachees 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 Coachs aber zwingend auf das Mitwirken ihrer Coachees angewiesen, um Hilfe zur Selbsthilfe leisten zu können (Busse 2012: 64f).

Durch diese Asymmetrie entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen den Beteiligten, das zugleich Voraussetzung dafür ist, dass die Coachees von der Beratung profitieren können. Der Umgang mit

²² Dies deckt sich mit einer von Zechner (2011: 184) identifizierten Strategie von Coachs im Kontext der Arbeitsverwaltung.

diesem Gefälle muss interaktiv in der konkreten Coachingsituation ausgehandelt werden. In diesen Aushandlungsprozessen steht einerseits die Frage im Mittelpunkt, wie weit die Coachs versuchen, Einsicht in die persönliche Situation der Geförderten zu nehmen, und welcher Mittel sie sich hierfür bedienen. In der Tatsache, dass die Coachs befugt sind, das Privatleben der Geförderten als Bestandteil ihrer Arbeit zu thematisieren, die Geförderten ihrerseits aber nicht ohne Weiteres das Privatleben der Coachs ansprechen können, kommt anschaulich die Asymmetrie zwischen den beiden Seiten zum Ausdruck. Daher ist es von Interesse, wie die Coachs mit der Asymmetrie gegenüber den Geförderten umgehen und diese im Coaching thematisieren.

Hinsichtlich der Einsicht in die persönlichen Verhältnisse setzt ein Teil der Coachs auf ein Vorgehen, das auf eine Entwicklung der Arbeitsbeziehung im Verlauf abstellt. Nur wenige Geförderte thematisieren gegenüber einem ihnen fremden Coach in der ersten Begegnung ihre persönlichen Probleme. Folglich grenzen diese Coachs ihre Unterstützungsangebote zu Beginn des Coachings eher auf administrative und arbeitsplatzbezogene Hilfen ein, bis die Geförderten hinreichend Vertrauen gefasst haben, mögliche private Probleme im Coaching zu thematisieren.

Eine andere Variante besteht in der anfänglichen „Abprüfung“ üblicher Themenfelder und möglicher Problemlagen. Dies verläuft mehr oder weniger im Sinne einer klassischen sozialarbeiterischen Anamnese, in der die Erhebung persönlicher Fragen in eine Routine eingebettet wird, wie ein Zitat einer Coachin verdeutlicht.

Wir ham uns da sozusagen auch en Instrumentarium erarbeitet, was so als Orientierungsrahmen dient, und da werden erst mal so allgemein (...) die Bedingungen, die der Kunde mitbringt, die Ressourcen, ja, auch die Schwächen natürlich im Grunde mitbringt, einfach auch besprochen, ja, analysiert, erörtert, und da setzt man dann auch an, und guckt, okay, "Sie ham das und dies und jenes, ja? Oder bringen das und jenes mit oder hier sind Ihre Schwächen, was möchten Sie vielleicht auch selber ändern, wo sind Ihre Ziele?"

Manche Coachs agieren in dieser Hinsicht hingegen sehr offen und überlassen die Themensetzung praktisch ausschließlich den Geförderten. Sie interpretieren ihre Arbeit stärker im Sinne eines klassischen Coachings, in dem die Geförderten dazu aufgefordert sind, ihre eigenen Wünsche aktiv zu artikulieren und gewissermaßen aus dem Angebot der Unterstützungsleistungen der Coachs selbst auszuwählen. In dieser Variante wird den Geförderten bewusst eine höhere Autonomie in der Gestaltung der Beziehung zwischen Coach und Coachee zugestanden, auch mit Blick auf die Frage, was diese von ihren persönlichen Verhältnissen und Problemen preisgeben. Die Asymmetrie wird hier weniger stark in den Vordergrund gerückt, 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.

Eine Kundin begleite ich, die hat zwei Kinder im Knast, wofür se sich sehr schämt, und wasse erst mir nicht freiwillig erzählt hat, was erst hier nur durch das Allegro-Leistungsprogramm aufgefallen ist, und da hatse auch geweint, als ich se drauf angesprochen hab.

Durch das geschilderte Vorgehen unterstreicht die Coachin die Asymmetrie in der Beziehung zu ihrer Coachee: Sie führt höchst private Themen aktiv in die Beziehung ein und bedient sich hierfür vertraulicher Informationen, die ihr nur kraft ihres Amtes als Mitarbeiterin der Sozialverwaltung zur Verfügung stehen und die Geförderte womöglich selbst nicht preisgegeben hätte. Dies mag durch die Coachin in der besten Absicht geschehen, doch der Geförderten womöglich übergriffig erscheinen – wie deren geschilderte Reaktion nahelegt – und folglich die Beziehung zwischen Coach und Coachee belasten.

Ungeachtet der Thematisierung von persönlichen Fragen durch die Coachs finden sich auch solche Fälle, in denen ganz grundsätzlich die Asymmetrie zwischen Coach und Coachee von Coachs in Abrede gestellt wird. Dies drückt sich in einem Fall unter anderem darin aus, dass der betreffende Coach die Geförderten konsequent duzt und die Beziehung als gleichberechtigt im Sinne eines wechselseitigen Lernens interpretiert:

Und muss auch ehrlich zusagen, dass ich auch von den Teilnehmern was lerne. Also auch Teilnehmer, die inner Lebenssituation stecken, wo ich so denk, alle Achtung, ja? Dass die das irgendwie hinkriegen, ja? (...) Man ist mit den Menschen auf Augenhöhe, und ich find's sehr gut.

Eine solche Leugnung der Asymmetrie²³ zwischen Coach und Coachee scheint in einem Coaching von geförderten Langzeitarbeitslosen 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 und deren Privatleben nicht von allen Coachs gleich offensiv thematisiert wird, ist Ausdruck sinnvoller Gestaltungsspielräume innerhalb des Coachings.

6.4.4 Inhalte des Coachings

Mit Blick auf die Inhalte des Coachings insgesamt ist grundlegend der instrumentelle Bezug des Coachings auf die Stabilisierung des geförderten Beschäftigungsverhältnisses entscheidend. Dieser schränkt die Thematisierbarkeit von Problemen in diesem Setting ein, im Gegensatz etwa zu einer Psychotherapie. Gegenstand des Coachings sind zum einen Themen und Probleme, von denen die Coachs berechtigterweise ausgehen, dass sie das Beschäftigungsverhältnis und dessen Stabilität zumindest mittelbar beeinflussen. Zum anderen betrifft dies Anliegen, die die Geförderten von sich aus thematisieren und zumindest in einem mittelbaren Bezug zu ihrer Beschäftigung oder arbeitsbezogenen Leistungsfähigkeit stehen. Auch wenn damit der inhaltliche Bezug zur Beschäftigung konstitutiv für die relevanten Themen ist, schließt dies dennoch keine Art von Problemen a priori aus. Oder in den Worten einer Coachin: „Das ganze Leben kann ins Coaching kommen mit dem Unterschied, Ziel ist immer Beschäftigungsstabilisierung.“

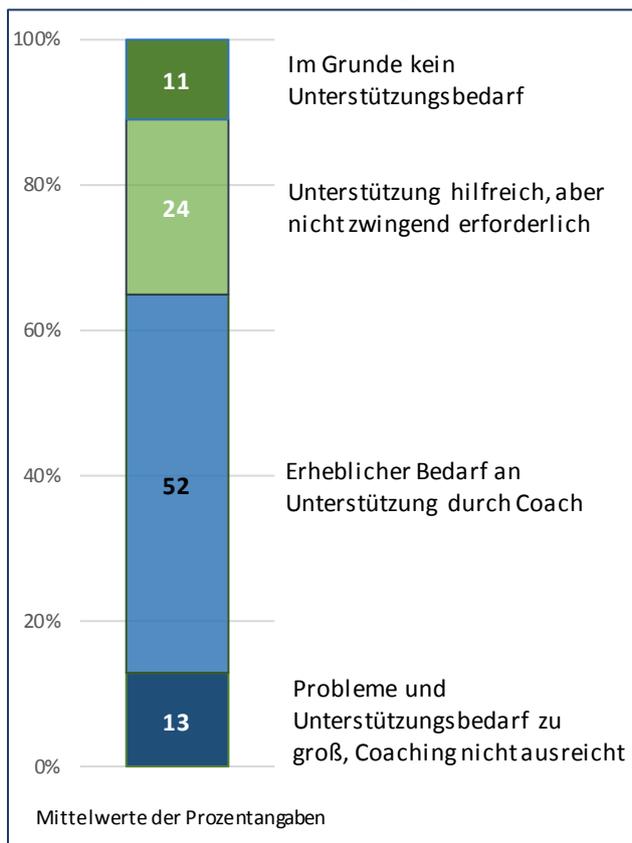
Zu den Inhalten des Coachings zählen unmittelbar auf die Arbeit bezogene Fragen wie die Organisation des Arbeitsalltags und die Bewältigung der Aufgaben im Betrieb aber auch mögliche Kon-

²³ Entscheidend ist hier, dass der Coach davon spricht, dass er und die Geförderten „auf Augenhöhe sind“, was faktisch nicht der Fall ist. Dies ist zu unterscheiden von „auf Augenhöhe begegnen oder sprechen“, was sich im Sinne eines Ernstnehmens des Gegenübers in der Interaktion verstehen lässt, aber nicht unbedingt die Asymmetrie ausblendet.

flikte 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 in Interviews Probleme bereiten.

Aber auch persönliche Probleme spielen bei vielen Geförderten in den unterschiedlichsten Ausprägungen eine Rolle, da sich ihre teils belastende private Lebenssituation in verminderter Leistungsfähigkeit oder Ausfallzeiten äußern und somit das Beschäftigungsverhältnis gefährden kann. Exemplarisch lassen sich aus den Fallstudien in diesem Zusammenhang Suchterkrankungen, Beziehungskrisen, Todesfälle im familiären Umfeld, Depressionen, drohende Wohnungsverluste, Schulden oder Konflikte im sozialen Umfeld der Geförderten nennen. Zwar können solche Probleme teilweise im Coaching aufgefangen werden, doch in Abhängigkeit von der Brisanz und Schwere der Probleme müssen Coachs in der Lage sein, die Grenzen ihrer Zuständigkeit zu erkennen und die Inanspruchnahme spezialisierter Hilfeangebote durch die Geförderten zu erwirken. Die hierfür notwendigen Schritte können unterschiedlich sein. In manchen Fällen muss erst eine Problemeinsicht bei den Geförderten erzeugt werden, in anderen Fällen reicht es hingegen aus, den Kontakt zu geeigneten Spezialisten/innen zu vermitteln.

Abbildung 6.6: Unterstützungsbedarf der Geförderten



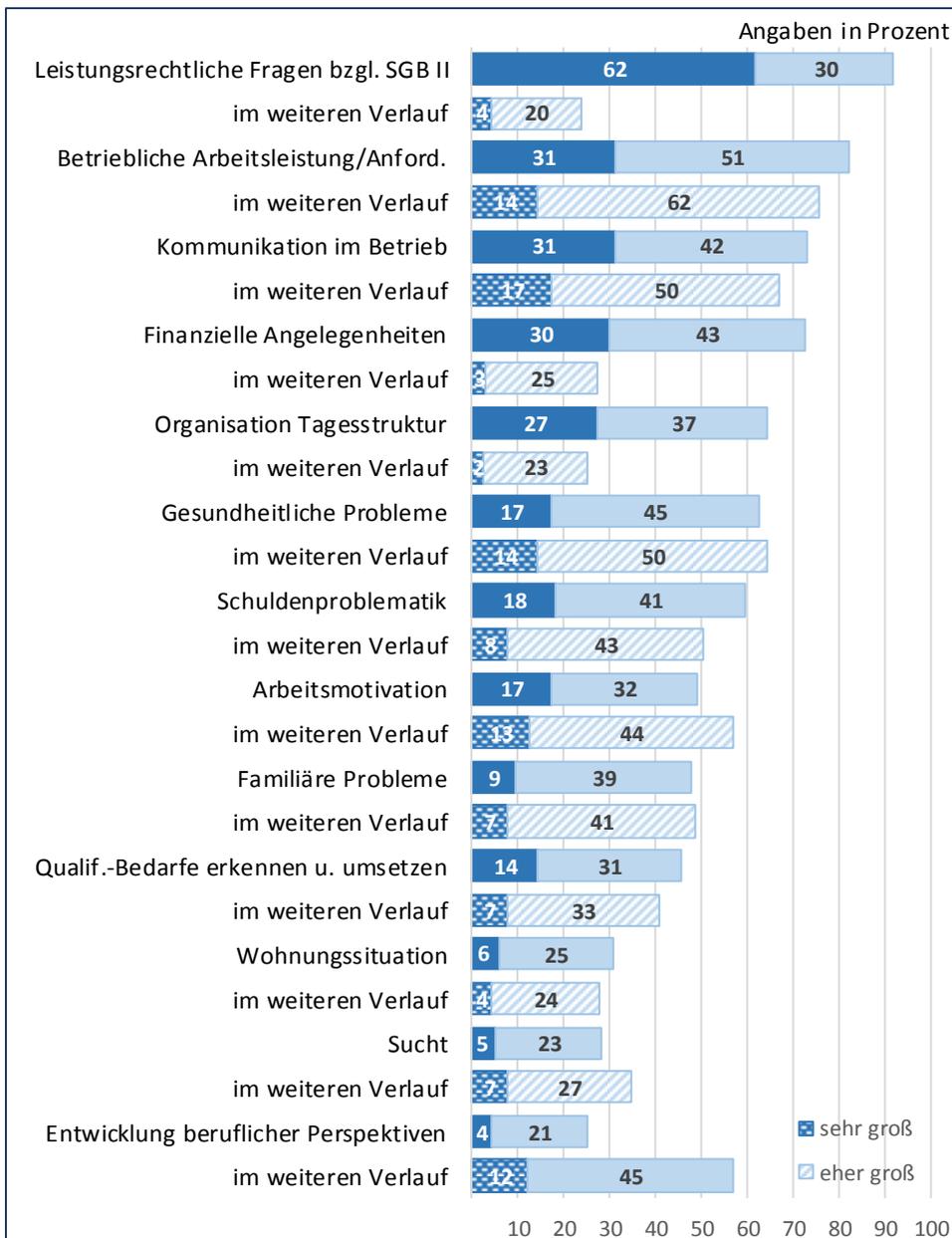
Fragentext: Wie schätzen Sie als Experte den Unterstützungsbedarf der von Ihnen gecoachten Personen ein? Bitte geben Sie hierzu an, wie sich der Unterstützungsbedarf der von Ihnen insgesamt betreuten Personen auf die folgenden vier Levels verteilt.

Antwortkategorien: "Es liegt im Grunde kein Unterstützungsbedarf durch den Coach vor", "Die Unterstützung durch den Coach ist hilfreich aber nicht zwingend erforderlich", "Es gibt einen erheblichen Unterstützungsbedarf durch den Coach", "Unterstützungsbedarf und Probleme sind so groß, dass das beschäftigungsbegleitende Coaching nicht ausreicht".

Quelle: ISG-IAW-Abschlussbefragung der Coachs

Dass die Geförderten mit Blick auf ihren Unterstützungsbedarf sehr heterogen sind, belegen die diesbezüglichen Einschätzungen der Coachs (**Abbildung 6.6**). Bei einem kleinen Anteil von elf Prozent sehen diese praktisch keinen Unterstützungsbedarf, und auch ein weiteres knappes Viertel wäre demnach nicht zwingend auf ein Coaching angewiesen. Gut die Hälfte jedoch weist mit 52 Prozent einen erheblichen Unterstützungsbedarf auf, der bei den verbleibenden 13 Prozent so hoch ist, dass dieser laut Coachs gar nicht im Rahmen des Coachings im LZA-Programm gedeckt werden kann. Angesichts einer so stark variierend eingeschätzten Notwendigkeit von Hilfestellungen wird deutlich, dass das Coaching sich sowohl inhaltlich als auch mit Blick auf die Intensität dem Einzelfall anpassen muss.

Abbildung 6.7: Inhalte des Coachings



Fragentext: Wenn Sie an das von Ihnen im Rahmen des ESF-LZA-Programms durchgeführte Coaching denken, welche Rolle spielen oder spielten hierbei die nachfolgenden Themen insgesamt gesehen? Bitte unterscheiden Sie hierbei jeweils zwischen der Bedeutung zu Beginn und im weiteren Verlauf des Coachings.

Quelle: ISG-IAW-Abschlussbefragung der Coachs

Blickt man auf die Inhalte des Coachings, von denen die Coachs in der standardisierten Erhebung berichten, werden sowohl die Heterogenität der Problemlagen als auch der Wandel der Inhalte im Zeitverlauf erkennbar (**Abbildung 6.7**). Auf der einen Seite gibt es eine Reihe von Hilfestellungen, die fast durchgehend eine Rolle spielen aus Sicht der Coachs. Dies betrifft zunächst die Klärung leistungsrechtlicher Fragen, die sich überwiegend (92 %) auf den Beginn beziehen und nur in einem Viertel der Fälle im weiteren Verlauf von Relevanz sind. Typisch sind hier die Gewährung von Darlehen zur Überbrückung während der Umstellung von den zu Monatsbeginn ausgezahlten ALG-II-Leistungen auf die meist später im Monat erfolgenden Lohnzahlungen oder auch die Klärung aufstockenden Leistungsbezugs. Ein ähnliches Muster ergibt sich bei dem Thema der „finanziellen Angelegenheiten“, die bei knapp dreiviertel der Geförderten zu Beginn virulent sind, danach aber an Bedeutung verlieren. Ebenfalls zu Beginn muss mit knapp zwei Dritteln der Geförderten (64 %) eine Tagesstruktur erarbeitet werden. Diese scheint bei der Mehrheit nach dieser Phase so stabil zu sein, dass sie nur bei einem vergleichsweise kleinen Teil (25 %) später noch einmal zum Gegenstand des Coachings wird.

Recht durchgehend sind hingegen die arbeits- und betriebsbezogenen Hilfestellungen von Bedeutung, der „Umgang mit den Anforderungen“ sowie die „Kommunikation im Betrieb“. Hier gibt es beim Gros der Geförderten zu Beginn einen Bedarf an Hilfe (82 bzw. 73 %), der sich auch nur geringfügig reduziert (76 bzw. 67 %). Diese Anteile verdeutlichen weiterhin, dass die betriebliche Praxis ein erhebliches und kontinuierlich präsent Thema des Coachings ist. Eine leichte Abweichung zeigt sich hier für das Item „Arbeitsmotivation“. Diese spielt zu Beginn eine geringere Rolle (49 %), gewinnt aber im Verlauf an Bedeutung (57 %). Hier dürfte es wohl vor allem um das „Durchhalten“ in schwierigeren Phasen der Beschäftigung gehen.

Eine dritte Gruppe von Unterstützungsleistungen richtet sich auf spezifischere Probleme und betrifft jeweils nur – wenn auch unterschiedlich große - Teile der Geförderten. Deren Bearbeitung erstreckt sich in gleichbleibender Intensität über die Dauer des Coachings: Schuldenproblematiken (59 bzw. 51 %), familiäre Probleme (48 %), Sucht (28 bzw. 34 %), Wohnungssituation (31 bzw. 28 %) sowie Qualifizierungsbedarfe (45 bzw. 40 %). Derartige Problemlagen sind demnach nicht durchgängig vorhanden, bedürfen aber, wenn sie vorliegen, einer kontinuierlichen Bearbeitung im Rahmen des Coachings.

Schließlich ist die „Entwicklung beruflicher Perspektiven“ zu nennen, die zu Beginn eher von geringer Bedeutung ist (25 %), aber im weiteren Verlauf eine größere Rolle spielt (57 %). Dies dürfte zum einen Fälle betreffen, in denen abzusehen ist, dass die Förderung nicht zu einer dauerhaften Beschäftigung im Einsatzbetrieb führen wird, zum anderen Fälle, in denen es um Weiterentwicklungen über die jetzige Beschäftigung hinausgeht – mit Blick auf einen innerbetrieblichen Aufstieg oder auch sonstige mögliche berufliche Veränderungen.

Die Ergebnisse der standardisierten Befragung zu den Coachinginhalten unter den Geförderten zeichnen ein recht ähnliches Bild, wenngleich insgesamt auffällt, dass die Bedarfe von den Geförderten etwas niedriger eingeschätzt werden als von den Coachs (ohne Darstellung). Von Interesse ist hier vor allem der Blick auf den Durchschnitt über alle Leistungen. Daraus geht einerseits hervor, dass die einzelnen Themen im Schnitt nur in 31 Prozent der Fälle Gegenstand des Coachings sind. Mit anderen Worten bedürfen bei weitem nicht alle Geförderten aller Hilfestellungen. Spiegelbildlich gibt mit durchschnittlich 57 Prozent über die Hälfte der Geförderten

an, dass die verschiedenen Bedarfe gar nicht bei ihnen vorliegen. Schließlich verweist der niedrige Anteil von im Durchschnitt zwölf Prozent nicht erbrachter Leistungen darauf, dass nur wenige Bedarfe, die die Geförderten selbst bei sich wahrnehmen, nicht durch das Coaching gedeckt werden. Dies spricht dafür, dass es den Coaches in aller Regel gut gelingt, die notwendigen Themenfelder im Einzelfall zu identifizieren und bedarfsdeckend zu bearbeiten.

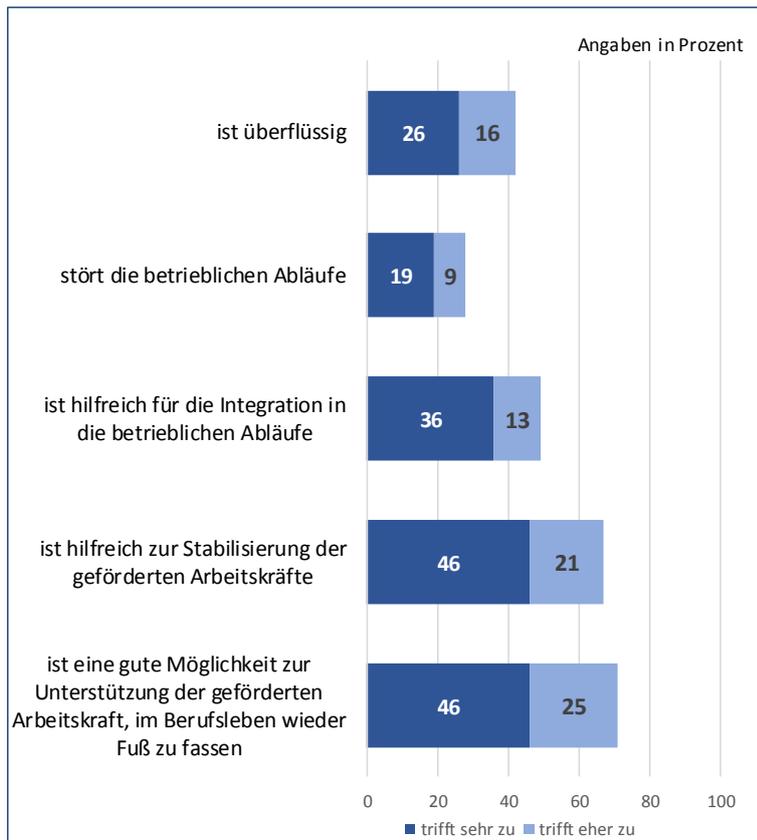
6.4.5 Coaching im betrieblichen Kontext: Arbeitgeber als Ko-Produzenten und potenzielle Dienstleistungsnehmer

Neben der Ko-Produktion des Coachings durch die Coachees bedarf es für dessen Gelingen auch der aktiven Mitwirkung der Arbeitgeber als Voraussetzung der Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses. Vor allem weil 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 Coaches, die der Arbeitgeber selbst nicht beauftragt hat, in der Regel für diese ein völliges Novum. Daraus folgt, dass die Coaches zunächst „Fremdkörper“ in den Einsatzbetrieben der Geförderten sind. Diese Fremdheit sowie der zeitliche und organisatorische Aufwand für das Coaching – sowohl für den Arbeitgeber, aber auch die Geförderten – können Quelle von Bedenken der Arbeitgeber gegenüber dem Coaching sein. Angesichts dessen ist es für die Coaches entscheidend, unter den Arbeitgebern die Bereitschaft zu erwirken, das Coaching zeitlich wie räumlich zu ermöglichen, Einblicke in die betrieblichen Abläufe zu gewähren und als Ansprechpartner/in hinsichtlich der Entwicklung des Beschäftigungsverhältnisses zur Verfügung zu stehen.

Die Herausforderung, Arbeitgeber in das Coaching einzubinden, ist auch deren starker Position innerhalb der Umsetzung des LZA-Programms geschuldet. Als Nachfrageseite sind Arbeitgeber gewissermaßen das Nadelöhr, durch das die Förderung durchmuss, um umgesetzt werden zu können. Die meisten Arbeitgeber haben von sich aus kein Interesse an der Einstellung von Langzeitarbeitslosen, sondern müssen vom Jobcenter durch Anreize und Überzeugungsarbeit für eine Beteiligung gewonnen werden. Dieser Sachverhalt findet seinen Niederschlag etwa in der Förderrichtlinie, wenn dort die Rücksprache mit dem Arbeitgeber als Voraussetzung für die zeitliche und räumliche Umsetzung des Coachings angeführt wird.

Anhand der Ergebnisse der Betriebsbefragung wird ersichtlich, dass die Betriebe dem Coaching zwar nicht durchweg abgeneigt sind, doch bei manchen durchaus Skepsis herrscht. So bezeichnen 42 Prozent der Betriebe das Coaching – mehr oder weniger nachdrücklich – als überflüssig (**Abbildung 6.8**). 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. In einem Interview etwa führt ein Arbeitgeber an, dass er ja auch nach Ende des Coachings mit den Geförderten „klarkommen müsse“ und er hierfür „weder einen Mittelsmann brauche noch wolle“.

Abbildung 6.8: Aussagen der Arbeitgeber zum Coaching



Fragentext: Die Förderung durch das ESF-Programm umfasst auch ein beschäftigungsbegleitendes Coaching. Wie bewerten Sie dieses Coaching? Wie stark treffen die folgenden Aussagen zu?

Antwortkategorien: trifft sehr zu, trifft eher zu, trifft eher nicht zu, trifft nicht zu, keine Angabe möglich

Quelle: ISG-IAW-Befragung der Betriebe

Als weitere Facette aufseiten der Arbeitgeber ist die Integration des Coachings in die Arbeitsabläufe zu bedenken. Mehr als ein Viertel (28 %) benennt die Störung der betrieblichen Abläufe als Problem. Beispiele hierfür aus den Fallstudien sind der Stopp bzw. die Verlangsamung der Produktion während des Coachings in der Arbeitszeit der Geförderten oder der Bedarf an Koordination der Termine für das Coaching von Fahrern/innen oder Außendienstmitarbeitern/innen. Dieser Mehraufwand bedeutet aber nicht zwingend, dass die Arbeitgeber in diesen Fällen das Coaching an sich ablehnen, wie sich ebenfalls in den Fallstudien zeigt. Eben weil manche Arbeitgeber diese Unterstützung schätzen, nehmen sie die Einschränkungen hin oder unternehmen ihrerseits Anstrengungen, um das Coaching zu ermöglichen.

Fast die Hälfte der Betriebe wiederum (49 %) schätzt das Coaching als hilfreich für die Integration der Geförderten in die betrieblichen Abläufe ein; eine Hilfestellung, von der sie als Arbeitgeber profitieren. Noch stärker sind die Zustimmungen zu den Items „Stabilisierung der Geförderten“ (67 %) sowie eine Wertschätzung des Coachings als Unterstützungsleistung für die Geförderten bei der Re-Integration ins Erwerbsleben (71 %). Diese beiden Aussagen betreffen jedoch überwiegend den vermuteten Nutzen für die Geförderten und sind für die Betriebe nur mittelbar von Interesse. In der Gesamtschau zeugen diese Befunde von einer eher ambivalenten Haltung der Arbeitgeber zum Coaching. Dies ist wohl unvermeidbar, da es sich eben um eine in der Privatwirtschaft gänzlich

unübliche Dienstleistung handelt, die der Arbeitgeber nicht nachgefragt hat und zumindest potenziell im Konflikt mit seinen ökonomischen Interessen steht.

Allerdings können Arbeitgeber auch selbst zu Dienstleistungsnehmern gegenüber den Coachs werden, wenn sie aktiv die Unterstützung der Coachs bei Konflikten mit den Geförderten oder auch bei anderen Anlässen nachfragen. Dies war zumindest 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 Leistungssteigerungen oder ein verändertes Auftreten der Geförderten im Betrieb oder gegenüber Kunden/innen auf der einen Seite sowie handfesten Konflikten, etwa Alkoholkonsum während der Arbeit oder auch persönliche Konflikte zwischen Arbeitgeber und Geförderten gerade in kleinen Betrieben auf der anderen Seite. Typisch für allgemeine Anliegen der Arbeitgeber ist die Nutzung der Coachs als „Dolmetscher“, wie ein Coach dies nennt. Den Coachs fällt dann die Aufgabe zu, den Geförderten erneut oder erstmals vom Arbeitgeber gewünschte Verhaltens- oder Einstellungsänderungen zu vermitteln und auf deren Einhaltung hinzuwirken. Während sich diese Anliegen meist im Zwiegespräch zwischen Coach und Coachee regeln lassen, bedürfen manifeste Konflikte oftmals 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 und für das Fortbestehen der Beschäftigung maßgeblich ist, 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 und Positionen von Arbeitgeber und Geförderten im Interesse des Fortbestands der Beschäftigung zum Ausgleich bringen müssen. Doch auch wenn ihre Intervention im Betrieb auf Wunsch der Geförderten erfolgt, muss diese gegenüber dem Arbeitgeber entsprechend motiviert werden. Ein Coach schildert seinen Umgang mit betrieblichen Konflikten in der folgenden Weise:

Ich (...) trete dann häufig sozusagen als nicht bestellter, aber dennoch erforderlicher Mediator auf. Gegenüber dem Arbeitgeber. (...) Also wenn der Arbeitnehmer en Konflikt hat, dann geh ich manchmal auf den Arbeitgeber zu und sage, wir habe hier en Mediationsbedarf, und da muss mal was geklärt werden.

In den Interviews mit den Coachs ist weiterhin die Tendenz zu erkennen, dass sie bei betrieblichen Konflikten eher den Geförderten als ihren Coachees zuneigen, gleichzeitig aber ausgleichend wirken wollen. Zwei Zitate von Coachs veranschaulichen diesen Balanceakt:

Man versucht natürlich, (...) den Teilnehmer zu unterstützen und seine Denkweise auch darzulegen. (...) Auf beiden Seiten en Perspektivwechsel anzuregen.

Ich föhl ich mich näher am Teilnehmer, am Arbeitnehmer dran, seh ich mehr den Auftrag, aber ich würde niemals die Belange des Arbeitgebers ausblenden.

Im Fall der zuletzt zitierten Coachin schließt dies nicht aus, dass sie bei einem Fehlverhalten der Geförderten gegenüber besonders duldsamen Arbeitgebern offen in Opposition zu ihren eigentlichen Coachees geht:

Gerade diese Konfliktgespräche, (...) da hab ich durchaus dem Arbeitgeber schon mal gesagt, also ich hätte schon längst gekündigt.

Im Kontrast hierzu steht die Haltung einer Coachin, die sich gegenüber den Geförderten primär in der sozialanwaltlichen Funktion sieht, wie sie für die Sozialarbeit charakteristisch ist (Oevermann 2013). Sie sieht sich daher außerstande, in Konflikten neutral zu bleiben:

Man kann nicht unparteiisch sein. Das funktioniert nicht. Ich vertrete meine Teilnehmer, wenn ich der Meinung bin, dass die Einsatzbereitschaft vorhanden ist, die Motivationsbereitschaft, und ich denke, die sind aus meiner Perspektive sind die Teilnehmer in nem Großteil der Fälle schützenswerter.

In diesem Fall liegt eine Parteinahme im Konflikt vor, die aus der strukturell schwächeren Position der Geförderten im Betrieb sowie dem Mandat der Coachin gegenüber den Geförderten („meine Teilnehmer“) motiviert ist.

Anhand der Konfliktsituationen wird bereits deutlich, dass im betrieblichen Kontext nicht nur der Arbeitgeber von Bedeutung ist, sondern die Geförderten noch einmal auf andere Weise, nicht nur als Coachees, sondern auch in ihrer betrieblichen Leistungsrolle als Arbeitnehmer/innen in den Vordergrund rücken. Dies betrifft auch die Anwesenheit der Coachs im Betrieb, die letztlich auf eine Abweichung der Geförderten von ihren Kollegen/innen und damit die Normalität ungeförderter Beschäftigung verweist. Andere Arbeitnehmer/innen erhalten höchstwahrscheinlich kein Coaching während der Arbeitszeit. Folglich nimmt eine Coachin Scham aufseiten mancher Geförderter wahr:

Die schämen sich häufig und denken, da kommt jetzt da sone Tante vom Jobcenter, die muss mich ans Händchen nehmen, da hab ich frühzeitig lernen müssen, mich da völlig zurückzuhalten.

Entsprechend sensibel geht die betreffende Coachin in den Betrieben vor, was bis hin zur „Tarnung“ als Journalistin beim Betriebsbesuch reicht, um die Geförderte nicht zu diskreditieren. Jedoch ist die Präsenz der Coachs im Betrieb insgesamt nur wenigen Geförderten unangenehm, da hiervon nur 13 Prozent der Geförderten berichten (ohne Darstellung).

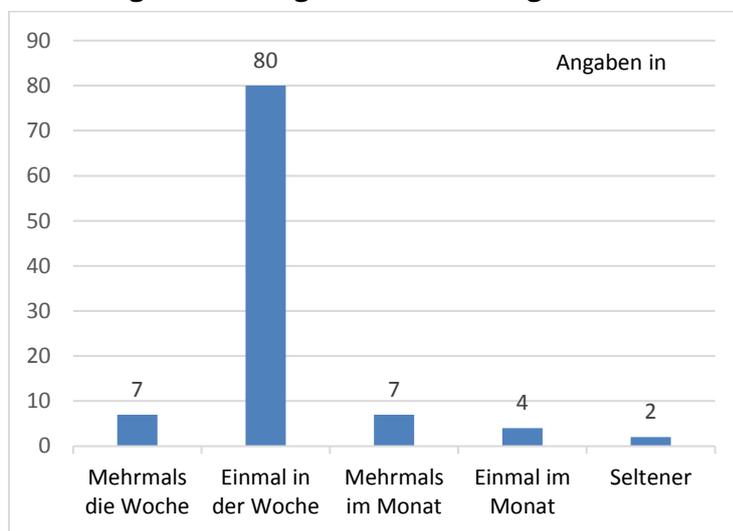
Bei aller Heterogenität der Perspektive der Arbeitgeber auf das Coaching fällt die bilanzierende Bewertung der Kooperation mit den Coachs durch die Arbeitgeber überaus positiv aus, wie die Antworten auf die entsprechende Frage der Arbeitgeberbefragung zeigen (vgl. Abbildung 8.22). Gleichwohl belegen die übrigen Befunde, dass es zum einen eine Herausforderung für die Coachs bleibt, Arbeitgeber für die Unterstützung einer solchen neuartigen 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.

Zunächst belegen die Daten der Befragung unter den Geförderten, dass diese fast durchgehend (91 %) davon berichten, dass sie während der Förderung von einem Coach unterstützt werden. Bei den verbleibenden neun Prozent handelt es sich zum Teil um solche Fälle, bei denen das Coaching bereits beendet wurde bzw. noch nicht begonnen hat. Es verbleiben lediglich ca. vier Prozent der befragten Geförderten, die nach eigener Auskunft nicht gecoacht werden.

Abbildung 6.9: Häufigkeit der Coaching-Termine



Fragentext: Wie häufig haben Sie zu Ihrem Coach Kontakt?

Antwortkategorien: Mehrmals die Woche, einmal in der Woche, einmal im Monat, mehrmals im Monat, seltener

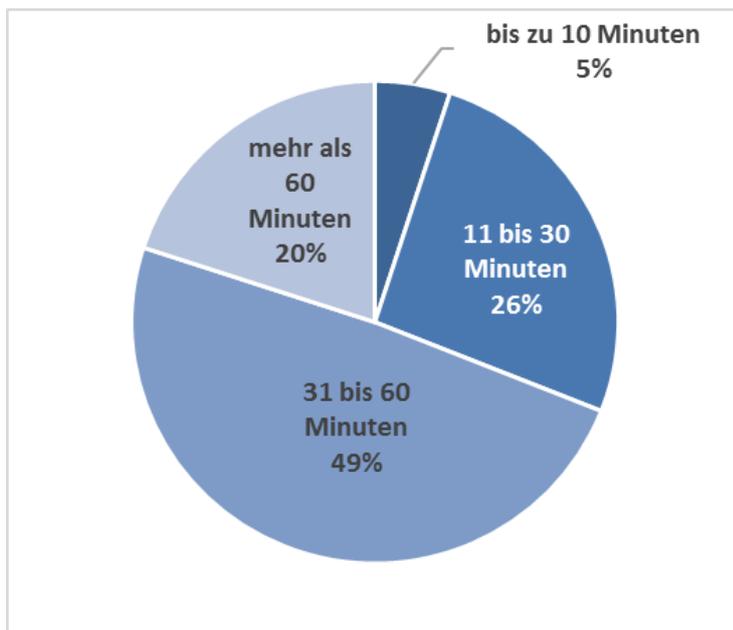
Quelle: SOKO-Befragung der Geförderten

Weiterhin zeigt die Befragung der Geförderten, dass der für die Einstiegs- und Stabilisierungsphase vorgesehene wöchentliche Turnus im Coaching mit 80 Prozent in der überwiegenden Zahl der Fälle eingehalten wird (**Abbildung 6.9**). Während eine niedrigere Frequenz der Termine wohl dem geringeren individuellen Bedarf oder auch dem Eintritt in das bedarfsbezogene Coaching während der Leistungsphase geschuldet sein dürfte, ist es durchaus bemerkenswert, dass sieben Prozent sogar von einem mehrmals wöchentlich stattfindenden Coaching berichten.

Ein etwas differenzierteres Bild ergibt sich anhand des Blicks 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 (**Abbildung 6.10**). 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 fünf Prozent die Ausnahme. Anhand der Kombination von Frequenz und Dauer der Termine wird erkennbar, dass wohl nur ein kleiner Teil der Geförderten auf drei Wochenstunden Coaching kommt und sich auch

ansonsten die Dauer eher etwas unterhalb einer Stunde pro Woche bewegt, wie für die Eingangs- bzw. Stabilisierungsphase vorgesehen. Auch wenn dies auf eine (leichte) Abweichung von den vorgesehenen Coaching-Zeiten hindeutet, muss dies nicht zwingend als Problem interpretiert werden. Entscheidend ist letztlich die Bedarfsangemessenheit des Coachings. Diese bemisst sich nicht an der Einhaltung von Dauern, sondern der Deckung der Bedarfe der Geförderten, was deren eigener Aussage zufolge überwiegend gelungen zu sein scheint (ohne Darstellung). Zudem birgt das „Aufzwingen“ von zusätzlichen Coachingstunden die Gefahr, Widerstände bei den Geförderten sowie im Zweifelsfalle auch im Betrieb zu mobilisieren.

Abbildung 6.10: Dauer der Coaching-Termine



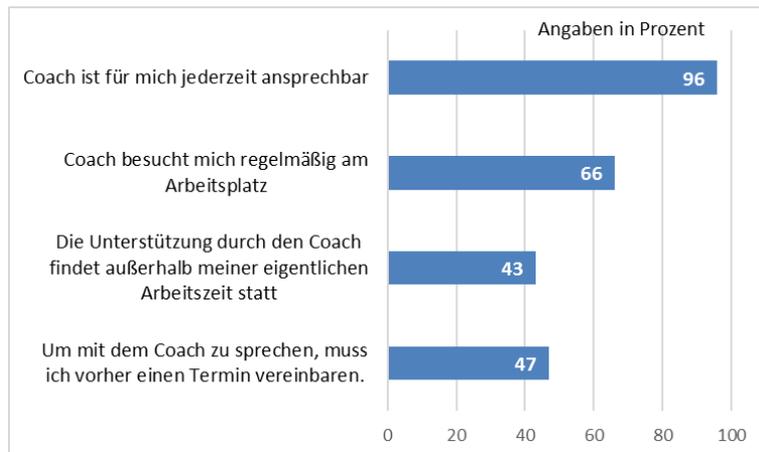
Fragentext: Wie lange dauert in der Regel ein Treffen?

Antwortkategorien: Mehrmals die Woche, einmal in der Woche, einmal im Monat, mehrmals im Monat, seltener

Quelle: SOKO-Befragung der Geförderten

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 6.11**). Mit anderen Worten werden die Coachs von ihren Coachees als genereller Rückhalt wahrgenommen, der im Ernstfall zur Stelle ist. Auch sind den Geförderten zufolge die Coachs in einer Mehrheit von zwei Dritteln in den Einsatzbetrieben präsent. Angesichts der Tatsache, dass manche Arbeitsplätze dies gar nicht oder nur bedingt zulassen (z. B. Lieferfahrer/innen, Außendienstmitarbeiter/innen) spricht dieser Anteil dafür, dass es den Coachs in der Regel gelingt, einen Zugang zu den Geförderten auch im Betrieb zu finden.

Abbildung 6.11: 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 Prozent der Geförderten nach eigener Aussage für die Durchführung des Coachings zusätzlich Zeit neben der regulären Arbeitszeit aufwenden, was sich als Belastung erweisen kann. Gerade bei der Gewöhnung an eine 40-Stunden-Woche nach einer langen Phase der Arbeitslosigkeit, so Geförderte als auch Coaches in Interviews, bedeute es eine Anstrengung, darüber hinaus noch Zeit für ein Coaching aufzubringen. Von einem gewissen Koordinationsbedarf zeugt auch die letzte Aussage der Geförderten zum Coaching, nämlich 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. Während aufseiten der Coaches Fahrzeiten zu den einzelnen Einsatzorten der Geförderten sowie die Abstimmung mit den übrigen Coaching-Terminen eine Rolle spielen, betrifft dies aufseiten der Geförderten Pflichten wie Kinderbetreuung oder auch die Rücksichtnahme auf die Interessen des Arbeitgebers und die Anforderungen im Betrieb. 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 die Erreichbarkeit der Coaches und deren Präsenz an den Arbeitsplätzen der Geförderten erfreulich hoch ist.

6.6 Zwei kontrastive Typen von Coaches

Vor dem Hintergrund des recht umfassenden Bilds zu den verschiedenen Facetten der Praxis des Coachings, stellt sich schließlich die Frage, inwieweit sich diese Befunde zu in sich konsistenten Strategien im Coaching verdichten lassen. Wie bereits für die BAK werden daher auch für die Gruppe der Coaches zwei kontrastive Ansätze der Umsetzung dieses Auftrags dargestellt.

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

Das zentrale Charakteristikum des ersten Typs von Coachs im LZA-Programm besteht darin, dass dieser darum bemüht ist, Vorgehensweisen und Prinzipien des „klassischen“ Coachings auf das verpflichtende Coaching von Langzeitarbeitslosen zu übertragen. Damit rücken sie primär 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 in der Interaktion mit den Coachs gestärkt, indem die Coachs ihnen sowohl die Konkretisierung des Auftrags überlassen, als auch 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 im Zuge dessen die Asymmetrie im Verhältnis Coach – Coachee stärker herauszustellen. Gleichwohl sind sich die Coachs dieses Typs durchaus der Differenz des Coachings im LZA-Programm zu einem aus eigener Initiative nachgefragten Coaching bewusst, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

Ich bin ausgebildeter Mastercoach nach DVNLP und versuche, das auch hier so anzuwenden so gut es geht, wobei für mich das deutlich wird, es ist nicht das klassische Coaching, sind viel zu viele Partner darin gebunden. (...) Es sind ja nicht Menschen, die auf mich zukommen mit einem Thema und sagen, heute möchte ich gern das und jenes besprechen.

Einem solchen Selbstverständnis als Coach „im engen Sinne“ entspricht eine professionelle Identität, die mit dem Besitz einschlägiger (Zusatz-)Qualifikationen im Bereich des Coachings einhergeht. In den Fallstudien sind dies in erster Linie NLP-Coachs und Systemische Coachs. Diese Coachs bieten oftmals auch jenseits ihrer Arbeit im LZA-Programm freiberuflich Coaching in eigener Praxis an. Der Besitz derartiger Zertifikate ist eine notwendige aber keine hinreichende Voraussetzung für diesen Typ. So verfügen auch Coachs, die nicht diesem Typ zuzurechnen sind, über solche Qualifikationen.

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, da sie stärker als Dienstleistungsnehmer/innen im Vordergrund stehen und ihnen die offerierten Unterstützungsleistungen zunächst fremd sind. 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 Coaches eher vermittelnd und ausgleichend, sehen sich zugleich aber primär dem Wohl ihrer Coachees verpflichtet. Dies kann auch bedeuten, dass sie die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses begrüßen, wenn sie dieses als zu belastend für die Geförderten erachten. 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 zu nachfrageorientiert den Geförderten die Initiative zu überlassen und dadurch womöglich Gefahren für das Beschäftigungsverhältnis zu übersehen. Um dies zu vermeiden, bedarf es einer entsprechenden 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 für Langzeitarbeitslose ab, das den Begriff „Coaching“ ernst nimmt und somit auch in dieser Form Potenziale für eine Unterstützung auch von geförderten 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 seit längerem bestehenden Tradition der Betreuung von Langzeitarbeitslosen im SGB II, die im Kontext von Maßnahmen wie 1-Euro-Jobs 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 in der Privatwirtschaft.

Entsprechend dieser Tradition setzen die Coaches dieses Typs in der Beziehung zu den von ihnen betreuten Geförderten gerade zu Beginn auf längere Gespräche, die zum einen einer expliziten und mehr oder weniger 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. Insofern liegt die Initiative in der Themensetzung des Coachings in diesen Fällen stärker bei den Coaches: Durch ihr eher sozialarbeiterisch geprägtes Vorgehen in der Interaktion mit den Geförderten stellen sie stärker die Asymmetrie im Verhältnis zu ihren Coachees heraus, da der Aspekt der Kontrolle hier deutlich präsenter ist.

Weiterhin können die Coaches dieses Typs oftmals auf einschlägige Vorerfahrungen in der Arbeit mit der Zielgruppe des Programms zurückgreifen; sei es als Vermittler/innen im Jobcenter oder als Mitarbeiter/innen von Beschäftigungsträgern. Der Umgang mit Beratung im Zwangsverhältnis ist ihnen daher 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 kontrol-

lierenden Anteil ihres Auftrags zu berufen. Dies illustriert das Zitat einer Coachin, als diese auf den Umgang mit Geförderten angesprochen wird, die keinerlei Interesse am Coaching haben.

Das letzte Mittel ist dann natürlich, dann noch mal kurz zu erwähnen, dass diese ganze Geschichte nicht gefördert wird, wenn das (Coaching, Anm.) nicht in irgendner Art und Weise akzeptiert wird.

Wie hier jedoch auch deutlich wird, stellt der Verweis auf die Teilnahme am Coaching als Voraussetzung für die Zahlung des Lohnkostenzuschusses eine Ultima Ratio dar. Noch stärker begrüßt eine andere Coachin dieses Typs den verpflichtenden Charakter des Coachings geradezu als unverzichtbare Voraussetzung für die Etablierung einer Arbeitsbeziehung:

Das ist dann ein Vorteil, dass es insofern verpflichtend ist, sonst platzt diese ganze Beschäftigungsgeschichte für den Arbeitgeber, aber auch für den Kunden, dass wir uns einmal die Woche sehen, nur so kann ich in Kontakt aufbauen.

Auch wenn nicht alle Coaches dieses Typs den Zwangscharakter so explizit befürworten, so sind dessen Vertreter/innen doch stets bemüht, zunächst das Vertrauen der Geförderten durch ihre Arbeit zu gewinnen, wenn auch mit unterschiedlichen Strategien: die Unterbreitung von Hilfestellungen, die Nutzung von Gesprächstechniken oder auch den Prozess des Vertrauensaufbaus über einen längeren Zeitraum.

Als weiterer Unterschied zum ersten Typus spielt die Berufung auf ein Selbstverständnis als Coach im engen Sinne nur eine untergeordnete Rolle, auch wenn einige Repräsentanten/innen über entsprechende Zertifikate verfügen. Die Coaches dieses Typs weisen vielmehr sehr unterschiedliche Qualifikationsprofile auf: Einschlägige Studienabschlüsse (Soziale Arbeit, (Sozial-)Pädagogik, Psychologie) 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 und pädagogischen Kenntnisse betonen, stellen andere ihre langjährige Berufserfahrung, ihre Intuition oder auch die Herstellung persönlicher Nähe zu den Geförderten als entscheidende Ansätze für ihre Arbeit heraus. Die unterschiedlichen methodischen Bezugspunkte des Coach-Handelns wiederum bedingen erhebliche Differenzen innerhalb dieses Typs. Dies geht damit einher, dass die Coaches von Typ 2 meist stärker durch die Organisation, in der sie arbeiten – sowohl Träger als auch Jobcenter –, geprägt werden als die Repräsentanten/innen des ersten Typs, deren Idealbild eher eine selbstständige Praxis ist. Lediglich bei einer starken professionellen Identität – etwa in einem Fall als Sozialarbeiterin – stellen sich die Coaches des zweiten Typs stärker gegen ihre Arbeitgeber.

Schließlich gibt es innerhalb dieses Typs zwei grundlegende Varianten hinsichtlich der Frage, wie diese sich in der Beziehung Arbeitgeber und Geförderte positionieren. Im ersten Fall verstehen sich die Coaches primär als Stabilisatoren des Beschäftigungsverhältnisses, die für dessen Erhalt keiner der beiden Seiten des Matches stärker zuneigen, sondern eher ausgleichend und begleitend agieren:

Coach, so hat mir's für uns definiert (...), die Aufgabe, zwischen allen Stühlen zu sitzen, weil, um unser Coachee zu unterstützen, zu Selbstständigkeit zu gelangen (...) bin ich ja irgendwie der Mittler zwischen allen und der Interessenvertreter von allen. Und nicht nur der von meinem Klienten. Weil wenn ich nur

die Interessen meines Klienten vertreten würde, dann wäre wahrscheinlich das Arbeitsverhältnis relativ schnell zu Ende, weil dann der Arbeitgeber sich wahrscheinlich auf'n Schlups getreten fühlen würde.

Mit anderen Worten wird von diesen Coachs die Aufgabe primär vom vorgegebenen Ziel her gedacht. Folglich bringen diese Coachs eher Verständnis für die Anliegen der Arbeitgeber auf, was in extremen Fällen bis hin zu einer problematischen Allianz gegen die Teilnehmer/innen reichen kann.

In der zweiten Variante positionieren sich die Coachs in der Logik der sozialanwaltlichen Fürsprache der Sozialen Arbeit zugunsten der von ihnen betreuten Geförderten, die diesen gegenüber den Arbeitgebern zu ihrem Recht verhelfen.

Also das interpretiere ich schon in erster Linie, der Teilnehmer, es geht um seine Belange [des Teilnehmers, Anm.], ich bin quasi der Anwalt, weil ich ihn ja auch regelmäßig sehe. Aber natürlich bedarf es dann auch den Arbeitgeber, ne?

Eine solche explizit parteiische Haltung ist nicht zuletzt in der 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, wie sich dem obenstehenden Zitat entnehmen lässt. 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.

Festzuhalten ist an dieser Stelle schließlich, dass keiner der beiden Typen prinzipiell problematisch oder dem anderen überlegen ist. Es handelt sich vielmehr um unterschiedliche Akzentuierungen des Aufgabenverständnisses mit entsprechenden Folgen für die einzelne Coaching-Praxis.

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 ungeforderte Arbeitsverhältnisse zu überführen. Gleichzeitig wurde an den bisherigen Ausführungen deutlich, dass – ähnlich wie im Fall der BAK – die Anforderungen an eine erfolgreiche Bewältigung dieser Aufgabe in mehreren Hinsichten hoch sind. Basierend auf den in diesem Kapitel präsentierten Befunden werden daher abschließend einige Schlussfolgerungen für die Umsetzung einer Begleitung von geförderten Beschäftigungsverhältnissen präsentiert.

1. Ein erster Punkt ist zunächst weitgehend unabhängig von den Spezifika des LZA-Programms, sondern 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, Sozialen Arbeit oder Coaching. 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 Vor-

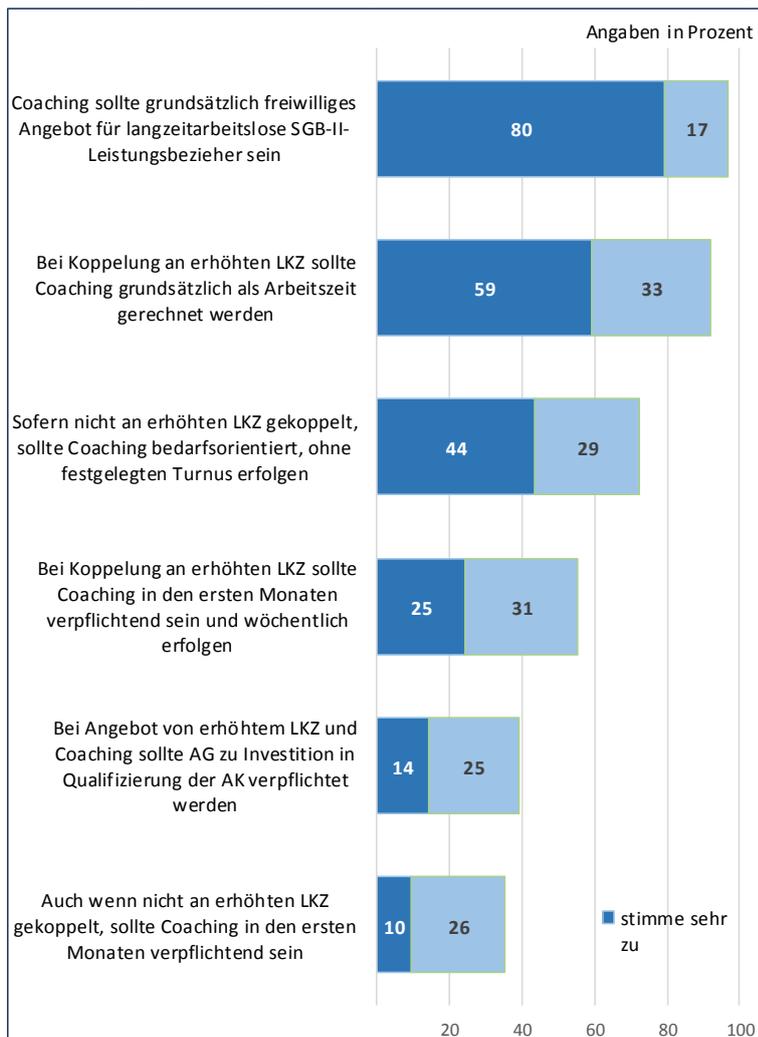
aussetzungen für eine angemessene einzelfallbezogene und bedarfsangemessene Unterbreitung von Hilfestellungen in arbeitsbezogenen wie persönlichen Belangen. Hierzu zählt schließlich auch die Fähigkeit, die Grenzen der eigenen Kompetenzen und Möglichkeiten eines Coachings zu erkennen und bei komplexen oder speziellen Problemlagen zu erwirken, dass die Geförderten weiterführende spezialisierte Hilfeangebote wahrnehmen.

2. Spezifisch mit Blick auf das LZA-Programm ist die **Reflexion des organisatorischen Settings**, in dem die Arbeit geleistet wird, von Bedeutung, samt der eigenen Organisationszugehörigkeit als Coach. 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 die eine oder andere Variante grundsätzlich besser geeignet wäre.
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 einzelfallbezogenen 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 soweit 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 potenzielle Dienstleistungsnehmer des Coachings sowie die Positionierung und Vermittlung im Fall von Konflikten im Einsatzbetrieb. 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** durch das Coaching. 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 und Fürsprache 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 – so von den Geförderten gewollt und zugelassen – zu bearbeiten und damit die darin liegenden Risiken zu minimieren. Da solche Risiken oftmals nicht vollständig innerhalb des zeitlichen und organisatorischen Rahmens des Coachings gebannt werden können, ist es sinnvoll, auch in der Nachbeschäftigungsphase entsprechende Ressourcen für ein Coaching vorzuhalten, die es ermöglichen, bedarfsbezogen bei Krisen der Geförderten zu intervenieren.

Dies dürfte zumindest für die Fälle, die einschlägige Risiken wie Sucht, Schulden oder psychische Probleme aufweisen, substantziell zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Beschäftigungsverhältnisse beitragen.

Schließlich lassen sich noch einige Empfehlungen zur Ausgestaltung des Coachings aus den Angaben der Coachs selbst anführen, die hierzu in der Wiederholungsbefragung zu Aussagebegeben wurden (**Abbildung 6.12**).

Abbildung 6.12: Empfehlungen der Coachs zur zukünftigen Gestaltung des Coachings



Fragentext: Wie sollte ein beschäftigungsbegleitendes Coaching Ihrer Erfahrung nach gestaltet sein, sofern es in die Regelförderung des SGB II übernommen werden sollte? Wie stark stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?

Quelle: ISG-IAW-Abschlussbefragung der Coachs

Hier findet sich ein deutliches Plädoyer der Coachs für die Anrechnung der Coachingzeiten als Arbeitszeiten (92 %); eine Regelung, die in dieser Form nicht immer eingehalten werden konnte im LZA-Programm. Die Aussagen zum Umgang mit dem verpflichtenden Charakter des Coachings sowie der Bedarfsorientierung fallen hingegen weniger eindeutig aus. Für ein Coaching, das nicht an einen Lohnkostenzuschuss gekoppelt ist, befürworteten knapp drei Viertel eine rein bedarfsbezogene Erbringung der Dienstleistung ohne festgelegten Turnus wie im LZA-Programm, nur gut ein Drittel befürwortet hingegen für diesen Fall zumindest für die ersten Monate eine solche

Verbindlichkeit. Mit Blick auf die Kopplung des Coachings an einen Lohnkostenzuschuss spricht sich jedoch gut die Hälfte für eine Verbindlichkeit des Coachings (56 %) aus. Anders gesagt erachtet die Mehrheit der Coachs es als sinnvoll, dass die Geförderten zunächst gewissermaßen „zu ihrem Glück gezwungen werden“. Dies impliziert zugleich, dass der Zwangscharakter des Coachings für diese Gruppe nicht unbedingt ein Problem darstellt bzw. dessen Nutzen gegenüber den damit verbundenen Nachteilen überwiegt. Schließlich wünschen sich die Coachs zu 39 Prozent, dass die Arbeitgeber stärker in die Pflicht genommen werden, in die Qualifizierung der Geförderten zu investieren, im Sinne einer Gegenleistung für den gewährten Lohnkostenzuschuss und das flankierende Coaching. Ungeachtet dieser konkreten Empfehlungen, sprechen sich fast alle Coachs für die Einführung eines freiwilligen Coachings als Regelleistung für Langzeitarbeitslose im SGB II aus.

Zieht man die offenen Antworten der Coachs hinzu, lassen sich zwei weitere zentrale Anliegen identifizieren. Oftmals wird der frühzeitige Beginn des Coachings vor Arbeitsaufnahme genannt, was für die möglichst rasche Anbahnung eines Vertrauensverhältnisses überaus sinnvoll erscheint und im Rahmen dieses Kapitels bereits thematisiert wurde. Genauso wird eine flexiblere Handhabung von Umfang und Umsetzung des Coachings angeregt. Zwar wurde dies in der Praxis des LZA-Programms bereits von vielen Coachs – auch mangels Alternativen – so gehandhabt, doch scheint eine Lockerung auch der formalen Vorgaben in diesem Zusammenhang sinnvoll. Entscheidend ist letztlich die Angemessenheit und Bedarfsdeckung, die ein Coach stets einzelfallspezifisch einschätzen muss. Zu starre Vorgaben können sich als kontraproduktiv erweisen oder die Coachs in Konflikt mit der Erfüllung formaler Vorgaben bringen, die einer erfolgreichen Betreuung der Geförderten letztlich äußerlich ist.

7. Ergebnisse der Förderung

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

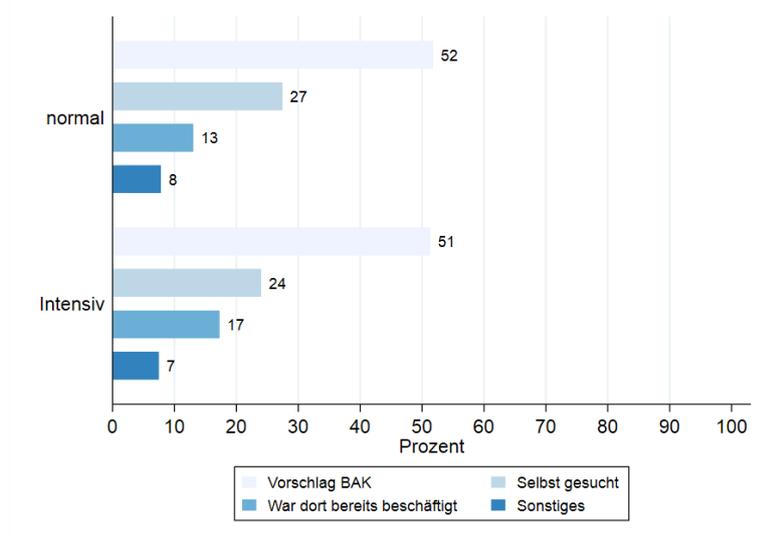
Beim Zugang in eine durch das LZA-Programm geförderte Beschäftigung wirken eine Reihe von Akteuren mit. Neben den BAK und gegebenenfalls anderen Fachkräften des Jobcenters sind dies die Betriebe und vor allem die förderberechtigten Langzeitarbeitslosen selbst. Der Anteil, der diesen Akteuren im Einzelfall 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, die im Rahmen der Evaluation vorgenommen werden soll, 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 designiert 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 standardisierten telefonischen Befragung der Teilnehmenden (im Folgenden CATI-Befragung) zeigen einerseits die wichtige Rolle der BAK beim Zustandekommen der geförderten Beschäftigungsverhältnisse (**Abbildungen 7.1 und 7.2**). Sowohl bei Männern als auch bei Frauen, 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.²⁴ Andererseits zeigen die Ergebnisse auch, dass 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. Der Anteil dieser Teilnehmenden beläuft sich auf etwa ein Viertel, wobei sich nur geringfügige Unterschiede zwischen Teilnehmenden in Normal- und Intensivförderung oder zwischen Männern und Frauen ergeben. Das verbleibende Viertel der Teil-

²⁴ 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.

nehmenden gibt in der CATI-Befragung an, entweder bereits vorher beim Arbeitgeber tätig gewesen zu sein, sei es in Form einer Arbeitsgelegenheit oder eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses, 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.

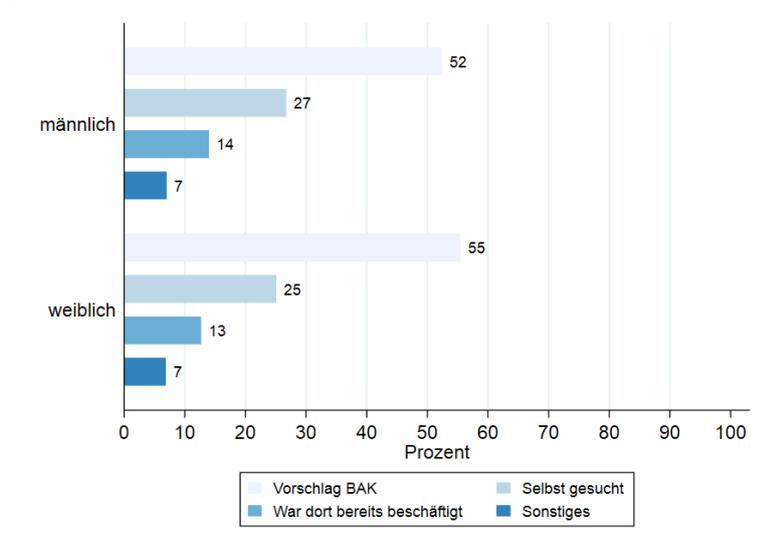
Abbildung 7.1: Zugang in die Förderung nach Intensiv- und Normalförderung



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

Die Ergebnisse lassen sich nach Personengruppen differenzieren. Dazu wurden Regressionsanalysen vorgenommen, die den Einfluss jedes einzelnen Merkmals vom Einfluss anderer Merkmale trennen. Auf diese Ergebnisse wird im Folgenden nur im Text verwiesen, sie werden aus Platzgründen nicht in Tabellenform dargestellt.

Abbildung 7.2: Zugang in die Förderung nach Geschlecht



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

Die Regressionsanalysen 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 und auf diese Weise Risiken minimieren zu können.

Zudem bestätigen die Regressionsanalysen die in den Abbildungen 7.1 und 7.2 gezeigten geringfügigen 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 standardisierten Befragung der Betriebe. Insgesamt erfolgte nach Angaben der Arbeitgeber die Einstellung eines oder mehrerer Langzeitarbeitsloser im Rahmen des Programms knapp mehrheitlich durch die Aktivitäten der BAK. Zwar gab eine deutliche Mehrheit (knapp zwei Drittel) der Arbeitgeber an, dass sie durch die BAK mit Informationen zum Förderprogramm versorgt worden seien, aber nur wenig mehr als die Hälfte der Beschäftigungsverhältnisse (52 %) kam der Befragung zufolge auf Vorschlag oder durch Vorauswahl eines Bewerbers oder einer Bewerberin durch das Jobcenter zustande. Ein kleinerer, aber durchaus substantieller Anteil an Einstellungen kam laut Angaben der Arbeitgeber durch Aktivitäten der anderen Akteure zustande: So gaben 22 bzw. 15 Prozent 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.

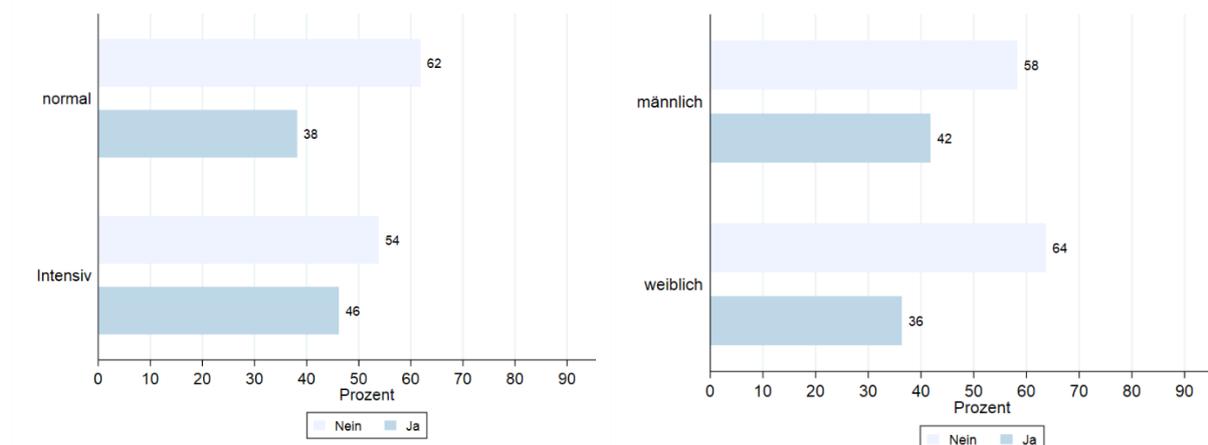
Die Aussagen der Arbeitgeber und der Geförderten, dass etwa die Hälfte der Arbeitsplatzeinmündungen hauptsächlich durch deren Initiative zustande gekommen sei, widerspricht nur vordergründig der in Kapitel 5 gezeigten Aussage der BAK, dass sie in 69 Prozent der Vermittlungsfälle selbst Kontakt mit den Arbeitgebern aufgenommen hätten (Tabelle 5.3). Denn nicht alle der vorbereitenden und ggf. bereits für andere Programmteilnehmenden unternommenen 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 Teilnehmende etwa durch Aushänge im Jobcenter oder auf andere Weise auf Stellenangebote aufmerksam wurden und diese dann zum Gespräch mit den BAK mitgebracht, worauf sie dann in ihren weiteren Bewerbungsbemühungen von den BAK unterstützt wurden. Als überwiegend eigenständige Stellensuche wird sicherlich und zu recht eine solche auch dann bezeichnet, wenn jemand auf einen Stellenvorschlag eines oder einer BAK hin selbstständig und ohne weitere Unterstützung Kontakt mit dem Arbeitgeber aufnimmt.

Dass nach Angaben der Geförderten in der CATI-Befragung ein durchaus substantieller 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 Prozent der Fälle (Tabelle 5.5.) 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, weshalb die Teilnehmenden in der CATI-Befragung hiernach gefragt wurden.²⁵ Für ein knapp gutes Drittel der Teilnehmenden trifft eine solche vorherige Kenntnis des Arbeitgebers zu, wobei sich differenziert nach Geschlecht und Förderstatus Unterschiede im Antwortverhalten der Teilnehmenden zeigen (**Abbildung 7.3**).

Abbildung 7.3: Bekanntheit des Arbeitgebers vor Förderbeginn bei den Teilnehmenden



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

Auch zur Frage nach der vorherigen Kenntnis des Arbeitgebers wurde eine Regressionsanalyse durchgeführt. Der 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. Daraus lässt sich für die späteren Wirkungsanalysen die wichtige Fragestellung ableiten, in welcher Weise die Vermittlung in einen räumlichen, sozialen oder berufsfachlichen Nahbereich auf die Stabilität der geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse Einfluss nimmt im Vergleich zu Arbeitsplatzeinmündungen, bei denen weder eine besondere Nähe zum Arbeitgeber noch zur Tätigkeit vorliegt.

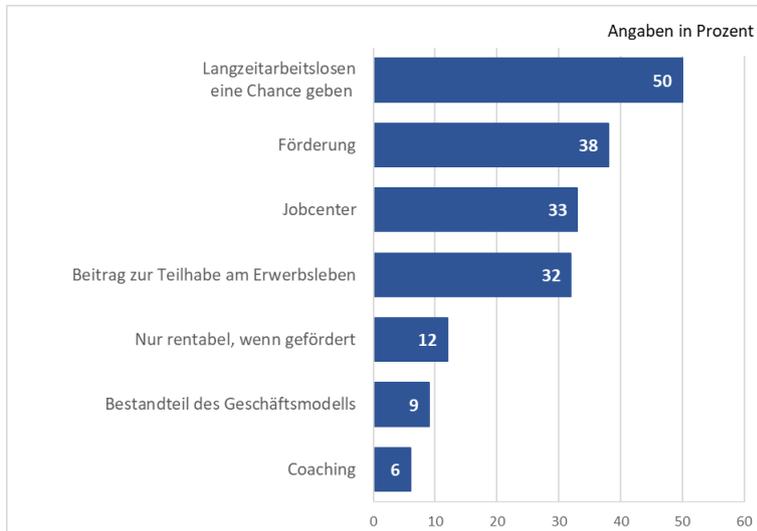
7.1.2 Beteiligung der Arbeitgeber

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 Lohnkosten-

²⁵ Dabei wird in der Frage nicht differenziert, ob es sich um persönliche Kontakte oder eher eine Bekanntheit vom Hörensagen oder aus den Medien handelt.

zuschusses", "passgenaue Auswahl der Geförderten" und "positive Einschätzung der Arbeitsfähigkeit der Geförderten" (vgl. Abbildung 5.6) die größte Bedeutung für die erfolgreiche Vermittlung von Teilnehmenden in ein Arbeitsverhältnis bei. Aus Perspektive der Arbeitgeber stehen hingegen soziale und ethische Motive im Vordergrund (**Abbildung 7.4**).²⁶

Abbildung 7.4: Einstellungsmotive der Arbeitgeber



Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

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 auf Seiten der Arbeitgeber eine moralisch-ethische Motivation. Aus Sicht der BAK waren diese Motive, wie in oben erwähnter Abbildung 5.6 dargestellt, weit weniger bedeutsam. Nach der Bedeutung bestimmter Argumente bei der Stellenakquise befragt, maßen die BAK dem Argument "einem Arbeitslosen Menschen eine Chance geben" eine deutlich geringere Bedeutung bei. Nur 13 Prozent von ihnen nannten es als ihr wichtigstes Argument, weitere acht als ihr zweitwichtigstes.

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, etwa im Sinne der oben in Kapitel 5 beschriebenen "Bürgschaft" für die Geförderten 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

²⁶ 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.

Mitarbeiterin des Jobcenters überzeugt worden sei, eine im Rahmen des LZA-Programms geförderte Arbeitskraft einzustellen.

Wirtschaftliche Erwägungen sind, wie man der Abbildung 7.4 entnehmen kann, in der Summe der Nennungen ebenfalls nicht zu vernachlässigen. Für immerhin deutlich mehr als ein Drittel der Arbeitgeber sind die Höhe und Dauer der finanziellen Förderung des Beschäftigungsverhältnisses ein Grund für die Beteiligung am LZA-Programm. Zudem wurde von zwölf Prozent der Befragten darauf verwiesen, dass die Beschäftigung in einfachen Tätigkeiten nur bei einer umfangreichen finanziellen Förderung rentabel sei. Für weniger als jeden zehnten Arbeitgeber sind die Durchführung von Maßnahmen und die Einrichtung öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse Bestandteil des Geschäftsmodells. Für nur knapp sechs Prozent war das begleitende Coaching das Motiv für die Teilnahme. Das Coaching als alleiniger Faktor hatte damit auf die Bereitschaft der Arbeitgeber, Geförderte einzustellen, insgesamt offenbar einen geringen Einfluss.

Bei einer Unterscheidung der Betriebe nach der Rechtsform (hier aus Platzgründen nicht abgebildet) wird deutlich, dass die wirtschaftlichen Motive besonders für öffentliche Arbeitgeber sowie für Vereine und Genossenschaften eine bedeutsame Rolle spielen: So gab knapp ein Fünftel der Vereine und Genossenschaften an, es gebe einfache Tätigkeiten, die nur dann rentabel seien, 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, (mehr) Langzeitarbeitslose im Rahmen des LZA-Programms einzustellen. Die Bewertung dieser Vorerfahrungen fällt, wie die ISG/IAW-Fallstudien 2016 zeigen, allerdings gemischt aus. Mit der Leistungsbereitschaft und -fähigkeit von Langzeitarbeitslosen wurden nämlich ganz unterschiedliche Erfahrungen gemacht, wie Gespräche mit Arbeitgebern zeigen.

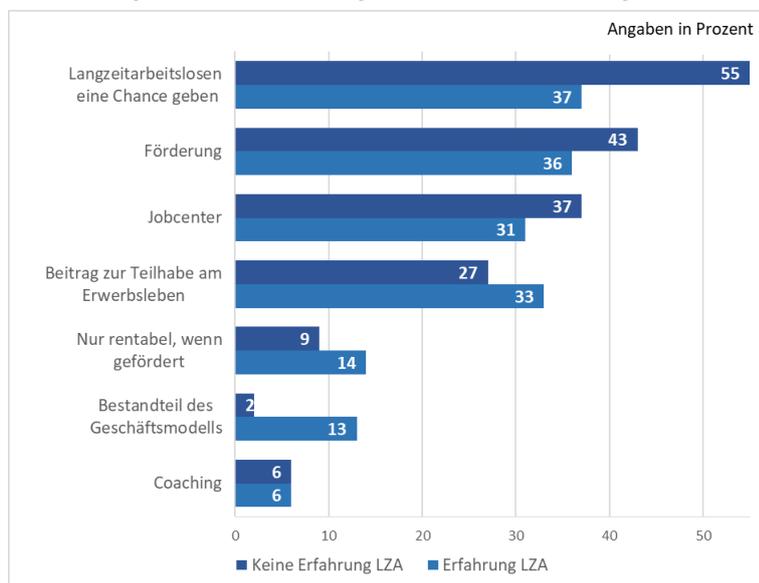
So berichtete der Inhaber eines Großbäckereibetriebs mit etwa 100 Mitarbeitern/innen, der sich auf die Herstellung vorgefertigter (Tiefkühl-)Backprodukte spezialisiert hat, dass er in jüngster Zeit mit arbeitsmarktfernen Arbeitskräften häufig Misserfolge erlebt habe, insofern "die Leute die Beschäftigung einfach abgebrochen und wieder in ihre alten Muster zurückgefunden" hätten. Aber es gebe auch immer wieder "Erfolgsgeschichten": Beispielsweise sei gerade die Person, die er erst kürzlich über das LZA-Programm eingestellt habe, ein gut funktionierendes "Paradebeispiel".

Der Inhaber eines neugegründeten Handelbetriebs mit Produkten, "die man für den Tiefbau braucht", berichtet hingegen von einem überwiegend guten Angebot an Arbeitskräften, die vom Jobcenter mit einem Lohnkostenzuschuss von 40 Prozent subventioniert würden. Allerdings habe es in einem Fall auf Dauer nicht geklappt. Dieser sei zwischen Heiligabend und Silvester "einfach von der Arbeit ferngeblieben". Weil man ihn nicht erreichen konnte, habe man sich Sorgen gemacht und ihn zuhause aufgesucht. Dort habe man ihn jedoch "quietsch vergnügt beim Feiern angetroffen".

Ähnliches berichtet auch die Inhaberin eines neugegründeten Betriebs, der medizinische Weiterbildungsveranstaltungen organisiert und zum Zeitpunkt des Interviews insgesamt vier geförderte Arbeitskräfte beschäftigt: Von vier weiteren Personen habe man sich bereits wieder trennen müssen, da sie "auf Dauer nicht wirklich tauglich" gewesen seien. Und der Eigentümer eines kleinen Betriebs im Garten- und Landschaftsbau gab beispielsweise an, er habe zwar grundsätzlich keine Vorbehalte gegenüber Langzeitarbeitslosen und Älteren, aber auch er habe nicht nur gute Erfahrungen mit geförderten Arbeitskräften gemacht.

Die Ergebnisse der standardisierten ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung zeigen, dass etwa zwei Drittel der befragten Arbeitgeber bereits über Erfahrungen mit der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen verfügten. **Abbildung 7.5** differenziert die Ergebnisse von Abbildung 7.4 nach diesem Merkmal.

Abbildung 7.5: Einstellungsmotive der Arbeitgeber mit und ohne Vorerfahrung



Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Wie zu erwarten, wurden Arbeitgeber ohne Vorerfahrung häufiger durch das Jobcenter motiviert, Geförderte einzustellen, als Arbeitgeber mit Vorerfahrung, die insgesamt weniger Erklärungen und Überzeugungsarbeit durch das Jobcenter benötigten. Gleichzeitig waren auch Höhe und Dauer der Förderung für die Betriebe ohne Vorerfahrung bedeutsamer.

Auch in den Fallstudien wird die Bedeutung des finanziellen Anreizes für die Betriebe ohne bisherige Erfahrung mit Langzeitarbeitslosen hervorgehoben. Die Förderung wird von einigen Betrieben als notwendige Voraussetzung charakterisiert. So zum Beispiel vom Geschäftsführer eines Dienstleisters für Mailingservice und Geschäftspostversand, bei dem geförderte Arbeitskräfte mit gewissen Vorkenntnissen insbesondere für Helfertätigkeiten im Versandbereich eingestellt wurden:

"Die Stelle wäre unter normalen Umständen aus wirtschaftlichen Gründen nicht geschaffen worden, die Förderung war ausschlaggebend [...]."

Ähnlich argumentierte auch die Leiterin eines Pflegeservices: Die Beschäftigung der geförderten Arbeitskraft diene der Erschließung eines neuen Geschäftsfelds bei gleichzeitiger Absicherung des unternehmerischen Risikos durch die Subvention. Diese hohe Bedeutung der Subventionen dürfte mit einem erhöhten Risiko einhergehen, dass sich die Beschäftigungsverhältnisse als instabil erweisen, da die Wirtschaftlichkeit der Beschäftigungsverhältnisse von Beginn an grundlegend infrage steht.

Andere Arbeitgeber wiederum sehen die Förderung eher als zusätzliche Motivation, die es ihnen erleichtert, mit Produktivitätsdefiziten von Langzeitarbeitslosen umzugehen. So zum Beispiel der Leiter eines Betriebs im Bereich Facility-Management, in dem die geförderte Arbeitskraft nicht nur Getränkeautomaten befüllen, sondern auch einfache Hausmeistertätigkeiten und Gartenpflegearbeiten ausführen soll:

"Die finanzielle Förderung ist sicherlich ein Anreiz; sie senkt die Schwelle zur Anstellung und erhöht unsere Geduld, falls der Geförderte für manche Tätigkeiten etwas länger braucht [...]."

Ähnlich äußert sich auch der Geschäftsführer eines neugegründeten, rasch expandierenden Betriebs, in dem überwiegend geringqualifizierte Stellen für Produktionshelfer/innen und Lagerarbeiter/innen besetzt werden müssen: Der finanzielle Anreiz sei natürlich auch relevant, doch er habe sich die Förderung bislang gar nicht auszahlen lassen, sondern nutze sie lieber im Sinne eines „finanziellen Polsters“, auf das er bei Bedarf zurückgreifen könne.

Hinsichtlich der Nennung sozialer und ethischer Motive sind die Unterschiede zwischen Betrieben mit und ohne Vorerfahrungen nicht ganz eindeutig. Die Motivation "Wir wollten einem (ehemaligen) Langzeitarbeitslosen eine Chance geben" tritt bei den erfahrenen Betrieben eher zurück, während die Zielsetzung "ich möchte als Arbeitgeber dazu beitragen, dass auch arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose am Erwerbsleben teilhaben können" dort häufiger verbreitet ist. Wie zu erwarten, haben Betriebe, bei denen die Durchführung von Maßnahmen und die Einrichtung öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse Bestandteil ihres Geschäftsmodells sind, ganz überwiegend Vorerfahrungen mit Langzeitarbeitslosen.

Im Rahmen der Fallstudien wurde mehrfach darauf verwiesen, dass es oftmals nicht nur ein einzelnes Motiv gebe, sondern vielmehr ein Motivbündel, wie zum Beispiel vom Personalleiter eines großen Stadtreinigungsbetriebs in öffentlicher Hand:

"Das zentrale Motiv gibt es nicht. Vielmehr ist es eine Kombination aus generellem Personalbedarf und finanzieller Planungssicherheit in einem unsicheren [konjunkturell sehr volatilen] Tätigkeitsbereich."

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

In diesem Abschnitt werden die Teilnehmenden mit nichtteilnehmenden, jedoch grundsätzlich unter dem LZA-Programm förderfähigen eLb anhand der BA-Prozessdaten 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 Merkmale 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 und Wunsch 2013).²⁷ Hierzu werden insbesondere Variablen untersucht, welche nachweisbar einen starken Einfluss auf die Arbeitsmarktchancen haben bzw. stark mit der Motivation der Personen korreliert sein können. Diese Variable sind beispielsweise die Dauer der Arbeitslosigkeit, vorherige Maßnahmenteilnahmen, gesundheitliche Hemmnisse, die Qualifikation usw.

Die Datengrundlage bilden die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit. Die Aufbereitung der IEB wird im Anhang ausführlicher dargestellt.

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, die in der Förderrichtlinie des LZA-Programms aufgeführt sind. Das Vorliegen dieser Kriterien wurde von der Abteilung DIM des IAB mit Hilfe aller verfügbaren Informationen über diese Personen geprüft. Dabei wurde die zweimalige Überarbeitung der Förderrichtlinie berücksichtigt. Nach den Angaben von IAB-DIM erfüllten insgesamt ca. 576.000 eLb die Kriterien der ersten Förderrichtlinie für die Normalförderung. Durch die erste Richtlinienüberarbeitung vom Februar 2016 wurden weitere

²⁷ Siehe hierzu auch die Meta-Analysen von Card et al. (2010).

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 ausgedehnt. 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.²⁸

Aus den Ergebnissen soll geschlossen werden können, ob und wie stark bestimmte Personengruppen unter den Teilnehmenden im Vergleich zu den Nichtteilnehmenden systematisch überrepräsentiert sind. So wird sich im Folgenden zeigen, dass Teilnehmende häufiger eine abgeschlossene Berufsausbildung haben als nichtteilnehmende Förderfähige. Außerdem soll ermittelt werden, wie stark diese Unterschiede zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden ausfallen. Diese Analyse wird in Abschnitt 7.2.2. um eine multivariate Analyse ergänzt, welche dann 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		
	Treatment- gruppe	Kontroll- gruppe	Insgesamt	Treatment- gruppe	Kontroll- gruppe	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
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 Prozent 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.²⁹ 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 und familiärer Umstände seltener die Chance zur Annahme eines Beschäftigungsverhältnisses ergreifen konnten. An dieser Stelle kann zwischen diesen Erklärungen nicht differenziert werden. Inwieweit das Geschlecht einen eigenständigen Effekt auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit hat, der nicht

²⁸ Die Fallzahlen der multivariaten Auswertungen unterscheiden sich hiervon nach unten, wenn für bestimmte beobachtbare Merkmale keine Information vorhanden ist.

²⁹ Hierbei und im Weiteren wurde ein statistischer Mittelwert-Test nach James (1954) verwendet.

durch weitere Faktoren wie die Ausbildung oder Familiensituation erklärt werden kann, ist Gegenstand von Abschnitt 7.2.2.

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 3.2) und Intensivförderung (Tabelle 3.3) 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
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

Variable	Männer		Frauen	
	Teilnehmer	Nicht-Teilnehmer	Teilnehmerinnen	Nicht-Teilnehmerinnen
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

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Die Teilnehmenden an 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.

Als wichtige Determinante für die Integration in ein Beschäftigungsverhältnis gilt allgemein eine abgeschlossene Berufsausbildung. Dies ist bei einer Fördermaßnahme wie dem LZA-Programm selbstredend keine notwendige Voraussetzung für die Aufnahme einer Beschäftigung. Etwa ein Viertel der Teilnehmenden hat 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, das ist ein Unterschied von 21 Prozentpunkten zu den Geförderten. Auch bei Langzeitarbeitslosen, die oft keine oder eine veraltete Berufserfahrung aufweisen, scheint die Ausbildung eine wichtige Determinante für die Arbeitsaufnahme zu sein.

Von denjenigen, die über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, hat der weit überwiegende Anteil eine betriebliche Ausbildung absolviert. Dies gilt sowohl für die Teilnehmenden als auch für die nichtteilnehmenden Förderfähigen. 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 eine betriebliche Ausbildung hat - im Fall der Intensivförderung beispielsweise nur 43 Prozent im Vergleich zu 57 Prozent bei den Männern. Eine schulische Ausbildung oder ein Hochschulstudium kommt 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	
	Teilnehmer	Nicht-Teilnehmer	Teilnehmerinnen	Nicht-Teilnehmerinnen
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

Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – Zwischenbericht 2018

Variable	Männer		Frauen	
	Teilnehmer	Nicht-Teilnehmer	Teilnehmerinnen	Nicht-Teilnehmerinnen
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
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 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

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Neben der beruflichen (Aus-)Bildung ist auch die formale (Schul-)Bildung wichtig. Sie ist ein Signal für die kognitiven Fähigkeiten und zeigt den Arbeitgebern, dass die Person bei gegeben beruflichen Defiziten diese ggf. durch Weiterbildung aufholen kann. Knapp jede zehnte förderfähige Person hat keinen formalen Bildungsabschluss. Unter den Teilnehmenden ist dieser Anteil maximal halb so groß, auch in der Intensivförderung ist er geringer. 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 eine Mittlere Reife. Das Abitur bzw. die Fachhochschulreife haben etwa 15 Prozent aller Personen. Diese Werte unterscheiden sich kaum zwischen den einzelnen Gruppen.

Die Familiensituation der Personen wird über verschiedene Variablen erfasst. Knapp die Hälfte der betrachteten Personen sind ledig, dies trifft jedoch häufiger auf Männer und dabei besonders auf 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 in der Stichprobe häufiger in schwierigen Familiensituationen zu befinden, was eine Integration erschweren kann. Mit einem Partner oder einer Partnerin zusammen lebende Personen machen etwa ein Drittel aus; dieser Anteil ist bei den allein lebenden Teilnehmenden unabhängig vom Geschlecht eher geringer.

Eine nichtdeutsche Staatsangehörigkeit kann aufgrund von sprachlichen und kulturellen Differenzen ein Integrationshindernis darstellen.³⁰ Der Großteil der Teilnehmenden, ca. 85 Prozent, 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. Sollten Arbeitgeber deutsche Personen bevorzugen wird diese Personengruppe es nochmal deutlich schwerer haben, da sie ohnehin weniger häufig eine Ausbildung aufweist. Das ist ein typischer Befund für vergleichbare Programme. Es stellt kein besonderes oder speziell beim LZA-Programm beobachtbares Phänomen dar. Ob beide Faktoren miteinander verbunden sind, wird sich in der multivariaten Analyse zeigen.

Gesundheitliche Einschränkungen, die nach Einschätzung der Fachkräfte in den Jobcentern eine Vermittlung in den Arbeitsmarkt behindern können, lassen sich insgesamt 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 Nichtteilnehmern/innen der Intensivförderung gesundheitliche Hindernisse. Ebenso verhält es sich mit einem Status als Schwerbehinderte/r. Männer und Personen in der Intensivförderung sind besonders häufig schwerbehindert.

Daher ist es auch nicht verwunderlich, 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 jeder oder jede Vierte der nichtteilnehmenden Förderfähigen für die Intensivförderung im Unterstützungsprofil. Bei den Teilnehmenden am LZA-Programm sind die Profillagen jeweils im

³⁰ Aus 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.

Schnitt etwas integrationsnäher. Demgegenüber steht die Einschätzung der Integrationsfachkräfte, dass in der Regel besonders arbeitsmarktferne Personen mit der Förderung erreicht wurden. Dies scheint wohl in Bezug auf alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zuzutreffen, auf diejenigen, die für das Programm ausgewählt werden können, nicht.

Kinder im Haushalt können die Integration in den Arbeitsmarkt erschweren. Dies kann beispielsweise durch eine nicht gegebene Betreuungssituation oder geringe Arbeitsanreize aufgrund von hohen Sozialleistungsansprüchen der Bedarfsgemeinschaft auftreten. Kinder im Haushalt können aber auch umgekehrt wirken, wie sich in IAB-Ergebnissen zu SGB-II-Beziehenden in Paarhaushalten mit Kindern zeigt (Beste/Trappmann 2016). In solchen Fällen scheinen sie eher ein Ansporn zu sein, sich Arbeit zu suchen. Unter den nicht teilnehmenden förderfähigen Frauen ist 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 nicht nur besonders berücksichtigt, sondern tatsächlich besonders häufig in ein Arbeitsverhältnis integriert. Dagegen scheinen teilnehmende Frauen weniger häufig in Paar-Haushalten zu leben als die nichtteilnehmenden aber förderfähigen Frauen. Dies spiegelt den häufigeren Alleinerziehendenstatus sowie die geringere Single-Quote der Frauen wider. Zusätzlich unterscheiden kann man noch die Anzahl und das Alter der Kinder, die im Haushalt leben. Insbesondere bei einer höheren Anzahl und jungen Kindern würde man die oben genannten Probleme bei der Programmteilnahme und Integration erwarten. Es zeigt sich zunächst, 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.

In den Prozessdaten gibt es auch Informationen zum letzten Beruf bzw. Beschäftigungsverhältnis der Personen. Die Berufserfahrung spielt vermutlich eine große Rolle für die Möglichkeit, im Rahmen einer Maßnahme wie dem LZA-Programm ein Beschäftigungsverhältnis zu finden. Als negatives Signal könnte dabei von den Arbeitgebern eine Kündigung der letzten Arbeitsstelle durch den vorigen Arbeitgeber gewertet werden, allerdings fehlen in vielen Fällen Angaben hierüber. Eine Vollzeitbeschäftigung im letzten Arbeitsverhältnis könnte eine besonders hohe Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt anzeigen. Arbeitgeber könnten Vollzeitbeschäftigte präferieren, wenn sich diese einfacher in die betrieblichen Arbeitsabläufe eingliedern. Teilnehmende, insbesondere teilnehmende Männer haben häufiger zuletzt in einer Vollzeit-Stelle gearbeitet als nichtteilnehmende Förderfähige. Dies waren immerhin die Hälfte, bei den nichtteilnehmenden aber förderfähigen Männern immerhin noch ein Drittel. Frauen und auch Personen, die in die Intensivförderung eingehen, haben dagegen eher selten zuletzt in Vollzeit gearbeitet. Es zeigt sich damit ein klarer Trend, dass positive Signale über die Produktivität im letzten Job eher bei Teilnehmenden, eher bei Männern und eher in der Normalförderung vorhanden sind.

Bei ca. dreiviertel der Personen ist der letzte Beruf beobachtbar. Dies setzt voraus, dass für sie überhaupt eine zurückliegende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung festzustellen ist. Letzteres ist sehr viel häufiger bei Teilnehmenden der Fall als bei nichtteilnehmenden

Förderfähigen.³¹ Bezüglich des letzten Berufs zeigen sich klare Muster. Deutlich mehr Teilnehmende als Nichtteilnehmende sind zuletzt in kaufmännischen Berufen tätig gewesen. Bei den Frauen ergibt sich sowohl bei den Teilnehmenden als auch bei den Nichtteilnehmenden ein deutlicher Schwerpunkt im Berufsfeld der Gastronomie und Reinigung. Insgesamt bestätigen sich typische geschlechterspezifische Unterschiede in der Berufswahl. Männer waren eher auf dem Bau oder in der Logistik tätig, Frauen eher in Gesundheit und Pflege und eben in Gastronomie und Reinigung. Wenn also die angebotenen Stellen im ESF-Bundsprogramm eher in männerdominierten Berufen zu finden sind, könnte dies den geringen Frauenanteil erklären.

Neben der Art des Berufs ist auch die Summe an Berufserfahrung eine wichtige Determinante der Integrationsfähigkeit bzw. der Attraktivität der Personen für Arbeitgeber im LZA-Programm. Daher wurde die Erwerbsbiografie ebenfalls systematisch ausgewertet und in die Bereiche Berufserfahrung, Leistungsbezug, Arbeitslosenstatus und Maßnahmenteilnahme gegliedert. Betrachtet man die Erwerbsbiografie der Personen, 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 deren Betreuungspflichten und geschlechtsspezifische Erwerbsmuster 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. Deutlicher ausgeprägt 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 Prozent höher als bei den Männern. Während Frauen eher zwei Jahre geringfügig beschäftigt waren, lag diese Dauer bei den Männern eher nur bei einem Jahr. Während also Männer eher mehr Berufserfahrung in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung aufweisen können, haben Frauen öfter nur geringfügig gearbeitet. Auch das ist typisch für geschlechtsspezifische Erwerbsmuster. Wenn diese Tätigkeiten von den Arbeitgebern im LZA-Programm als weniger wertvoll angesehen werden, könnte dies auch die stärkere Teilnahme von Männern erklären.

Neben Zeiten in Beschäftigung sind auch Zeiten der Arbeitslosigkeit differenziert aufgeschlüsselt. So waren die Personen im Schnitt in den letzten zehn Jahren fünf Monate lang im ALG-II-Bezug. Dieser Wert liegt bei Männern und bei Personen in der Normalförderung höher. Dies könnte an der häufigeren sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung liegen, nach der ein ALG-I-Bezug tendenziell wahrscheinlicher ist. Bei den Zeiten der Arbeitsunfähigkeit, welche im Schnitt bei einem Monat liegen, weisen die Teilnehmenden geringere Dauern. Diese Zeiten scheinen also als negatives Signal ausgelegt zu werden, zumal auch weniger Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen im LZA-Programm sind und beide Variablen korrelieren können. Frauen weisen jedoch längere Dauern auf. Da Männer häufiger gesundheitliche Einschränkungen haben, hätte

³¹ Bei den Personen, bei denen dies nicht der Fall ist, lag die letzte Beschäftigung zu lange zurück.

man auch dort längere Episoden der Arbeitsunfähigkeit erwartet. Ebenfalls interessant sind die Unterschiede im Status nicht arbeitsuchend. Hier weisen Frauen im Durchschnitt doppelt so lange Zeiten auf wie Männer. Dieser Status wird beispielsweise bei leistungsbeziehenden Frauen mit kleinen Kindern vergeben, die in dieser Zeit nicht zwingend nach einer Arbeitsstelle suchen müssen.

Über alle Gruppen hinweg sind besonders die langen Zeiten von Leistungsbezug hervorzuheben. Über alle Stichproben hinweg sind die betrachteten Personen durchschnittlich über acht der letzten zehn Jahre im Leistungsbezug. Bei den teilnehmenden und förderfähigen Personen der Intensivphase sind dies sogar oft die kompletten zehn 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 wirklich 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 (knapp sieben Monate) waren diese Personen in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen, also insbesondere in Arbeitsgelegenheiten oder in der Bürgerarbeit, 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. In Aktivierungs- und Trainingsmaßnahmen, beispielsweise Maßnahmen beim Träger oder Arbeitgeber oder durch den Bildungsgutschein finanzierten Maßnahmen haben die Personen etwa drei Monate verbracht, wobei hier konsistent Teilnehmende länger in solchen Maßnahmen waren als nichtteilnehmende Förderfähige. Das gleiche gilt für Maßnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene, die unterschiedliche Maßnahmen im Übergang oder zur Unterstützung während einer Berufsausbildung umfassen. Diese wurden durchschnittlich etwa 2,5 Monate besucht. Maßnahmen in der Aus- und Weiterbildung werden häufiger bzw. länger von Personen in der Normalförderung besucht. Dagegen scheinen Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung, also beispielsweise Eingliederungszuschüsse, Gründungszuschüsse oder Einstiegsgehalt, mehr von Männern genutzt zu werden, unabhängig davon, ob es sich um Normal- oder Intensivförderung handelt. Insgesamt waren Teilnehmende mit ca. 22-24 Monaten innerhalb des Zehnjahreszeitraumes sehr viel länger in Maßnahmen als nichtteilnehmende Förderfähige mit ca. 14-18 Monaten. Wichtig ist zum einen der Befund, dass die meisten Teilnehmenden schon eine lange Maßnahmehistorie hinter sich haben. Zum anderen scheinen bestimmte Maßnahmentypen häufiger für die Teilnehmenden genutzt worden zu sein als andere.

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

Im Folgenden werden die Ergebnisse multivariaten Regressionen zur Selektion in das LZA-Programm dargestellt. Hierbei wird die Teilnahme der Förderfähigen am Programm durch soziodemografische Merkmale und die Erwerbsbiografie der Personen 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, nicht als reale Ursache - zu "erklären", werden lineare Wahrscheinlichkeitsmodelle mit Hilfe des Kleinst-Quadrate-Schätzverfahrens geschätzt.³² Die Koeffizienten der einzelnen Variablen sind als partielle Effekte auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit zu interpretieren, das heißt als Effekte der einzelnen Merkmale unter Konstanthaltung des Einflusses der jeweils übrigen Variablen. 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).

Tabelle 7.4 enthält die Ergebnisse. Ein Lesebeispiel aus der ersten Zeile: Frauen im Alter von 38 bis 43 Jahren haben eine um 1,83 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, in der Normalförderung des LZA-Programms gefördert zu werden, als Frauen im Alter von bis zu 38 Jahren. Da die Entscheidung für oder gegen Personen mit bestimmten Merkmalen von der Jobcenter-Strategie oder -Ausrichtung abhängen kann, wurden die Standardfehler der Regressionen auf Jobcenter-Ebene geclustert.³³

Tabelle 7.4: Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit anhand beobachtbarer Merkmale für Männer und Frauen in der Normal- und Intensivförderung

	Frauen		Männer	
	Normal-förderung	Intensiv-förderung	Normal-förderung	Intensiv-förderung
Altersgruppe: bis 38 (Referenz)				
Altersgruppe: 38-43 Jahre	-0,0183*** (0,0045)	-0,0173 (0,0120)	-0,0416*** (0,0059)	-0,0687*** (0,0194)
Altersgruppe: 44-48 Jahre	-0,0261*** (0,0050)	-0,0210 (0,0153)	-0,0506*** (0,0066)	-0,0954*** (0,0196)
Altersgruppe: 49-54 Jahre	-0,0224*** (0,0065)	-0,1778*** (0,0165)	-0,0336*** (0,0074)	-0,2416*** (0,0170)
Altersgruppe: über 54 Jahre	-0,0641*** (0,0080)	-0,2186*** (0,0176)	-0,0873*** (0,0091)	-0,2952*** (0,0186)
Ausbildung: ohne abgeschlossene Ausbildung (Referenz)				
Ausbildung: schulische Ausbildung	-0,0062 (0,0059)	-0,0130 (0,0161)	-0,0162* (0,0074)	-0,0349* (0,0160)
Ausbildung: betriebliche Ausbildung	0,0220*** (0,0032)	0,0440*** (0,0085)	0,0344*** (0,0044)	0,0516*** (0,0091)
Ausbildung: Hochschulstudium	0,0038 (0,0067)	0,0176 (0,0188)	0,0191* (0,0084)	0,0521* (0,0240)
Familienstand: ledig (Referenz)				
Familienstand: getrennt lebend	-0,0046 (0,0038)	-0,0057 (0,0085)	-0,0099* (0,0044)	-0,0034 (0,0098)

³² 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.

³³ Statistisch gesprochen stellen Beobachtungen innerhalb eines Jobcenters keine voneinander unabhängigen Beobachtungen dar, wenn beispielsweise in einem Jobcenter bewusst Personen mit Marktprofil in das LZA-Programm einmünden sollen.

Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – Zwischenbericht 2018

	Frauen		Männer	
	Normal- förderung	Intensiv- förderung	Normal- förderung	Intensiv- förderung
Familienstand: zusammen lebend	-0,0201*** (0,0044)	-0,0212* (0,0105)	-0,0232*** (0,0061)	-0,0410** (0,0143)
Staatsangehörigkeit: nicht deutsch	-0,0183*** (0,0034)	-0,0225** (0,0082)	-0,0411*** (0,0052)	-0,0467*** (0,0107)
Bildung: kein Schulabschluss (Referenz)				
Bildung: Hauptschulabschluss	0,0040 (0,0038)	0,0648*** (0,0085)	-0,0006 (0,0074)	0,0808*** (0,0110)
Bildung: Mittlere Reife	0,0092* (0,0046)	0,0848*** (0,0128)	-0,0042 (0,0080)	0,0805*** (0,0144)
Bildung: Fachhochschulreife oder Abitur	-0,0018 (0,0051)	0,1108*** (0,0142)	-0,0126 (0,0086)	0,0926*** (0,0172)
Gesundheitliche Einschränkungen: ja	-0,0139*** (0,0031)	-0,0880*** (0,0089)	-0,0140** (0,0044)	-0,0994*** (0,0081)
Schwerbehindertenstatus: ja	-0,0130* (0,0057)	-0,0423*** (0,0095)	-0,0169* (0,0068)	-0,0214+ (0,0128)
Profillage: integriert (Referenz)				
Profillage: Marktprofil	-0,0164 (0,0142)	-0,0135 (0,0470)	-0,0197 (0,0129)	0,0224 (0,0518)
Profillage: Aktivierungsprofil	-0,0162 (0,0159)	0,0076 (0,0535)	-0,0045 (0,0132)	-0,0129 (0,0410)
Profillage: Förderprofil	-0,0113 (0,0086)	-0,0104 (0,0273)	-0,0178* (0,0085)	-0,0214 (0,0285)
Profillage: Entwicklungsprofil	-0,0344*** (0,0084)	-0,0443+ (0,0252)	-0,0301*** (0,0084)	-0,0581* (0,0264)
Profillage: Stabilisierungsprofil	-0,0603*** (0,0090)	-0,0757** (0,0250)	-0,0768*** (0,0089)	-0,1107*** (0,0261)
Profillage: Unterstützungsprofil	-0,0535*** (0,0086)	-0,0672** (0,0252)	-0,0694*** (0,0085)	-0,0926*** (0,0262)
Profillage: keine Angabe	-0,0256* (0,0129)	-0,0229 (0,0375)	-0,0168 (0,0164)	-0,0293 (0,0376)
BG-Typ: Single ohne Kinder (Referenz)				
BG-Typ: Single mit Kindern	0,0105 (0,0091)	0,0251 (0,0218)	0,0148 (0,0247)	0,0929+ (0,0488)
BG-Typ: Paar ohne Kinder	0,0051 (0,0048)	0,0040 (0,0106)	0,0125+ (0,0064)	0,0250+ (0,0132)
BG-Typ: Paar mit Kindern	0,0075 (0,0076)	0,0127 (0,0194)	0,0097 (0,0187)	0,0517 (0,0423)
Aktuelle Anzahl der Kinder im Haushalt: keine (Referenz)				
Aktuelle Anzahl der Kinder im Haushalt: 1	-0,0003 (0,0076)	0,0099 (0,0182)	0,0267 (0,0169)	0,0043 (0,0418)
Aktuelle Anzahl der Kinder im Haushalt: 2	-0,0093 (0,0070)	-0,0028 (0,0174)	0,0109 (0,0171)	-0,0035 (0,0417)
Aktuelle Anzahl der Kinder im Haushalt: 3	-0,0065 (0,0076)	-0,0172 (0,0179)	0,0195 (0,0172)	-0,0412 (0,0412)
Aktuelle Anzahl der Kinder im Haushalt: 4 oder mehr	-0,0007 (0,0087)	-0,0016 (0,0190)	0,0017 (0,0199)	0,0172 (0,0510)
Kind unter 3 Jahren im Haushalt	-0,0700*** (0,0060)	-0,1693*** (0,0149)	-0,0056 (0,0073)	-0,0637* (0,0253)
Kind unter 6 Jahren im Haushalt	-0,0176*** (0,0042)	-0,1247*** (0,0138)	0,0046 (0,0070)	-0,0402+ (0,0212)
Kind unter 10 Jahren im Haushalt	0,0156***	0,0701***	-0,0005	-0,0180

Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – Zwischenbericht 2018

	Frauen		Männer	
	Normal-förderung	Intensiv-förderung	Normal-förderung	Intensiv-förderung
	(0,0038)	(0,0132)	(0,0068)	(0,0168)
Kind unter 15 Jahren im Haushalt	-0,0025	-0,0119	0,0089	-0,0065
	(0,0033)	(0,0092)	(0,0072)	(0,0189)
Alleinerziehend: ja	0,0026	-0,0107	0,0055	-0,0507
	(0,0056)	(0,0124)	(0,0163)	(0,0315)
Letzte Beschäftigung: Kündigung durch AG/AN (Referenz)				
Letzte Beschäftigung: Auslaufen Befristung	-0,0115+	-0,0226	-0,0067	0,0167
	(0,0064)	(0,0181)	(0,0076)	(0,0170)
Letzte Beschäftigung: nicht bekannt/keine Angabe	0,0039	-0,0076	0,0007	0,0046
	(0,0051)	(0,0137)	(0,0059)	(0,0120)
Letzter Beruf: Gastronomie und Reinigung (Referenz)				
Letzter Beruf: Landwirtschaft	0,0136	0,0056	0,0405**	0,0684**
	(0,0137)	(0,0250)	(0,0122)	(0,0231)
Letzter Beruf: Fertigungsberuf	0,0216***	0,0084	0,0196*	0,0412**
	(0,0056)	(0,0127)	(0,0075)	(0,0155)
Letzter Beruf: Bauberuf	0,0053	-0,0157	0,0070	0,0270+
	(0,0091)	(0,0188)	(0,0075)	(0,0152)
Letzter Beruf: Kaufleute	0,0183**	0,0201	0,0381***	0,0744***
	(0,0055)	(0,0126)	(0,0076)	(0,0157)
Letzter Beruf: Logistik	-0,0028	0,0028	0,0043	0,0102
	(0,0066)	(0,0155)	(0,0080)	(0,0148)
Letzter Beruf: Gesundheit und Pflege	-0,0072	-0,0018	-0,0118	0,0228
	(0,0060)	(0,0187)	(0,0106)	(0,0225)
Letzter Beruf: Keine Angabe	-0,0614***	-0,0996***	-0,1092***	-0,1468***
	(0,0067)	(0,0119)	(0,0111)	(0,0180)
Sanktionen in den letzten zwei Jahren erhalten: ja	-0,0061	-0,0280**	-0,0052	-0,0142
	(0,0046)	(0,0105)	(0,0046)	(0,0112)
Erwerbsbiografie: Monate sv-beschäftigt	-0,0005***	-0,0022***	-0,0007***	-0,0031***
	(0,0001)	(0,0003)	(0,0001)	(0,0004)
Erwerbsbiografie: Monate in Ausbildung	0,0039***	0,0063**	0,0065***	0,0090***
	(0,0006)	(0,0021)	(0,0007)	(0,0020)
Erwerbsbiografie: Monate geringfügig beschäftigt	-0,0003***	-0,0004**	-0,0005***	-0,0005**
	(0,0001)	(0,0001)	(0,0001)	(0,0002)
Erwerbsbiografie: Monate in ALG I	0,0012***	0,0025**	0,0006	0,0037***
	(0,0003)	(0,0009)	(0,0003)	(0,0010)
Erwerbsbiografie: Monate arbeitslos	0,0000	-0,0010***	0,0001	-0,0018***
	(0,0001)	(0,0003)	(0,0002)	(0,0004)
Erwerbsbiografie: Monate arbeitsunfähig	-0,0022***	-0,0029***	-0,0054***	-0,0048***
	(0,0004)	(0,0007)	(0,0006)	(0,0012)
Erwerbsbiografie: Monate nicht arbeitslos	0,0000	0,0012***	0,0005*	0,0025***
	(0,0001)	(0,0003)	(0,0002)	(0,0005)
Erwerbsbiografie: Monate nicht arbeitssuchend	-0,0007***	-0,0015***	-0,0012***	-0,0027***
	(0,0001)	(0,0003)	(0,0002)	(0,0005)
Erwerbsbiografie: Monate in Leistungsbezug (ALG II)	-0,0000	-0,0004	-0,0006***	-0,0006
	(0,0001)	(0,0003)	(0,0002)	(0,0004)
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung	0,0027***	0,0020*	0,0025***	0,0019*
	(0,0004)	(0,0010)	(0,0003)	(0,0009)

Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – Zwischenbericht 2018

	Frauen		Männer	
	Normal-förderung	Intensiv-förderung	Normal-förderung	Intensiv-förderung
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen der freien Förderung	0,0023** (0,0009)	-0,0007 (0,0015)	0,0036* (0,0016)	0,0009 (0,0029)
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung	-0,0026*** (0,0003)	-0,0047*** (0,0010)	-0,0042*** (0,0003)	-0,0066*** (0,0011)
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen in Trainingsmaßnahmen	0,0042*** (0,0006)	0,0013+ (0,0007)	0,0048*** (0,0006)	0,0004 (0,0007)
Erwerbsbiografie: Monate in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen	0,0009*** (0,0003)	-0,0011** (0,0004)	0,0014*** (0,0003)	-0,0018*** (0,0004)
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen für Jugendliche	0,0009** (0,0003)	-0,0002 (0,0005)	0,0009* (0,0004)	-0,0003 (0,0008)
Anzahl an Beobachtungen	51.859	10.891	54.211	12.373
Anzahl an Jobcentern (Cluster)	187	186	186	185
R ²	0,06	0,18	0,07	0,18

Standardfehler auf Jobcenter-Ebene geclustert in Klammern; + p<0.10, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Verwendet man – statt geschlechtergetrennter Stichproben, wie hier – alle Teilnehmenden und nichtteilnehmenden Förderfähigen, so zeigt sich, dass Frauen eine signifikant geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit aufweisen. Dies gilt auch, nachdem alle anderen im Weiteren näher beschriebenen Variablen kontrolliert werden. Dass mehr Männer in das Programm eingehen, wie bereits oben anhand Tabelle 7.1 beschrieben, kann also nicht, oder zumindest nicht vollständig, dadurch erklärt werden, dass Männer tendenziell eine bessere Bildung, Erwerbsbiografie oder soziale Lage aufweisen. Stattdessen muss es eine alternative Erklärung geben. Welche das sein kann, ob Arbeitgeber (oder Integrationsfachkräfte bzw. BAK) Frauen benachteiligen, 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. Beispielsweise hat eine abgeschlossene Berufsausbildung einen positiven Effekt auf die Teilnahme am LZA-Programm, auch wenn andere Merkmale wie zum Beispiel der höchste Schulabschluss berücksichtigt werden.

Für das LZA-Programm werden eher jüngere Personen ausgewählt, bzw. jüngere Personen haben bessere Möglichkeiten oder einen größeren Anreiz, ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen. Für eine genauere Altersbetrachtung wurden fünf Kategorien gebildet, die jeweils ein Fünftel der Teilnehmenden oder nichtteilnehmenden Förderfähigen umfassen. Insbesondere für Personen über 49 Jahre ist die Wahrscheinlichkeit, in die Intensivförderung zu gelangen, im Vergleich zur Referenzkategorie der unter 39-jährigen stark reduziert. Bei Frauen spielt das Alter bis 49 Jahre keine Rolle, wenn es darum geht, für die Intensivförderung ausgewählt zu werden. Bei der Normalförderung sinkt die Wahrscheinlichkeit ab 54 Jahren noch einmal stärker ab. Dies könnte z.B. auf Vorurteile der Arbeitgeber gegenüber älteren Personen zurückzuführen sein.

Möglicherweise ist es für diese Personen auch schwerer, neue berufliche Herausforderungen einzugehen. Dieser Befund reiht sich ein eine Reihe von Belegen zur Altersdiskriminierung (Brussig et al. 2014).

Ein zentrales Auswahlkriterium für das LZA-Programm ist offenbar die Ausbildung. Personen mit abgeschlossener betrieblicher Ausbildung werden bevorzugt Programmteilnehmende. Eine schulische Ausbildung oder ein Hochschulstudium erhöhen dagegen die Teilnahme-wahrscheinlichkeit im Vergleich zu Personen ohne abgeschlossene Ausbildung für Frauen nicht; Männer mit Hochschulstudium gelangen leicht häufiger in die Förderung, Männer mit schulischer Ausbildung eher seltener.

Beim Familienstand hatten sich in der deskriptiven Auswertung diverse Unterschiede zwischen Männern und Frauen gezeigt. Nicht alle stehen in einem systematischen Zusammenhang mit der Programmteilnahme. Im LZA-Programm befinden sich eher ledige Personen oder Personen, die nicht mit ihrem Partner oder ihrer Partnerin zusammen leben. Dies scheint unabhängig vom Geschlecht zu sein. Unter den Frauen werden also die wenigen Ledigen genauso bevorzugt wie unter Männern die vielen Ledigen (jeweils gegenüber Personen in anderem Familienstand). Die Gründe hierfür sind aus den bisherigen Analysen nicht feststellbar, zumal andere, nachvoll-ziehbarere Gründe wie Kinder im Haushalt, auch als Kontrollvariablen enthalten sind. Wie sich gleich zeigen wird, verbirgt sich dahinter jedoch nicht, wie vermutet werden könnte, eine mehr oder minder explizite Jobcenter-Strategie, nach Möglichkeit Single-BGen mit diesem Programm zu fördern, weil für diese darüber in der Regel eine Beendigung des Hilfebezugs erreicht werden kann.

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, und das, obwohl in den deskriptiven Analysen herausgefunden wurde, dass insbesondere viele Frauen unter den Teilnahmeberechtigten keine Deutsche sind. 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

Für die Auswahl in die Normalförderung spielt der formale Bildungsabschluss keine große Rolle. Bei der Intensivförderung haben Personen mit einem Bildungsabschluss eine etwas höhere Chance, am LZA-Programm teilzunehmen. Dies gilt weitgehend unabhängig vom Grad der Bildung, wobei Personen mit Abitur gegenüber Personen mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife tendenziell noch größere Chancen haben. Damit zeigt sich, dass die betriebliche Ausbildung und Erfahrung wichtiger für die Teilnahme sind als der formale Bildungsabschluss. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass dieses Ergebnis durch das doch relativ hohe Alter der Teilnehmenden hervorgerufen wird. Die formale Bildungskarriere ist für viele der Teilnehmenden schon lange beendet, so dass dieses Merkmal im Zeitverlauf weniger relevant und die Erwerbsbiografie seit dem Verlassen des Bildungssystems relevanter wird.

Dadurch lassen sich vielleicht auch die starken Effekte für gesundheitliche Einschränkungen erklären. Schwerbehinderte sehen sich grundsätzlich einer schwierigen Situation am Arbeitsmarkt gegenüber (Bloemen et al 2011, Deuchert und Kauer 2017). Dies scheint sich im Programm zu reproduzieren. Denn gesundheitliche Einschränkungen oder ein Schwerbehindertenstatus

vermindern die Teilnahmewahrscheinlichkeit. Der Effekt ist für die Intensivförderung stärker ausgeprägt als für die Normalförderung. Für die Auswahl in das LZA-Programm ist es anscheinend wichtig, dass die Teilnehmenden keine gesundheitlichen Probleme haben, um für die doch relativ arbeitsmarktnahen Stellen in Betracht zu kommen. Integrationsfachkräfte oder BAK könnten dies antizipieren und die entsprechenden Personen gar nicht erst vorschlagen bzw. auswählen.

Auch wenn im empirischen Schätzmodell alle beobachtbaren Vermittlungshemmnisse wie z.B. der gesundheitliche Zustand berücksichtigt werden, geht von der durch die Integrationsfachkraft eingeschätzten Profillage der Arbeitssuchenden auch ein signifikanter eigenständiger Effekt auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit am LZA-Programm aus: Personen mit Entwicklungs-, Stabilisierungs- und Unterstützungsprofil werden seltener für das LZA-Programm ausgewählt.

Die Haushaltssituation spielt eine geringere Rolle für die Teilnahme am LZA-Programm, als die deskriptive Analyse vermuten ließ. So ist es für die Teilnahme nicht relevant, 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 zwischen zehn und 15 Jahren, so dreht sich dies um: Diese Frauen nehmen dann häufiger am LZA-Programm teil. Hierbei ist es unerheblich, ob es sich um Alleinerziehende handelt oder nicht. Während also bei Männern der Haushaltkontext weitgehend unerheblich ist – obwohl ledige Männer eher bevorzugt ins LZA-Programm kommen (s.o.) –, gibt es bei den Frauen systematische Zusammenhänge. Frauen mit jungen Kindern sind seltener beteiligt, Frauen mit älteren Kindern häufiger. Ihnen soll möglicherweise wieder gezielt zu einer Beteiligung am Erwerbsleben verholfen werden, oder sie möchten sich selbst wieder im Erwerbsleben sehen und versuchen über das LZA-Programm dies zu erreichen. Wichtig ist dabei festzustellen, dass die Effekte sich nicht an der Altersgrenze von drei Jahren bei Kindern im Haushalt unterscheiden, bei der sich die Arbeitssuche offiziell einschränkt. Auch Frauen mit drei bis sechs Jahre alten Kindern nehmen weniger häufig am LZA-Programm teil.

Über die letzte Beschäftigung ist in den BA-Prozessdaten, und insbesondere bei den Teilnehmenden und nichtteilnehmenden Förderfähigen, wenig bekannt. Teilweise liegt das auch daran, dass für viele Personen der Stichproben die letzte Beschäftigung lange zurückliegt.³⁴ Damit reduziert sich auch der Einfluss, den die letzte Tätigkeit auf die zukünftigen Integrationschancen oder die Teilnahmewahrscheinlichkeit am LZA-Programm hat. Für die Auswahl der Teilnehmenden scheint es unter Berücksichtigung der weiteren Variablen keine Rolle gespielt zu haben, ob die letzte Beschäftigung gekündigt wurde oder ob sie befristet war und ausgelaufen ist. Wenn dieser Prozess lange her ist, wird er ggf. von den Arbeitgebern auch nicht mehr als wichtiges Signal wahrgenommen oder von den betroffenen Personen als relevanter Einschnitt im Leben betrachtet.

³⁴ Beispielsweise wird der Arbeitsumfang in den IEB seit 2012 systematisch als Teil- oder Vollzeit erfasst. Jedoch haben über 40% der Personen keine Beschäftigung seit diesem Zeitpunkt gehabt, so dass diese Eigenschaft nicht beobachtet werden kann.

Ein weiterer Indikator, der für die Integrationsfachkräfte bei der Vermittlung eine Rolle spielen könnte, ist die Erfassung von Sanktionen. Ob Personen innerhalb der letzten zwei Jahre sanktioniert wurden, hat jedoch keinen Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit, außer bei Frauen, dort reduziert sich die Wahrscheinlichkeit, in die Intensivförderung einzugehen, etwas. Die Arbeitgeber dürften über eventuelle Sanktionierungen nicht zuletzt aus Datenschutzgründen in der Regel nichts erfahren. Wenn, dann könnte eine erlebte Sanktionierung - wie bei den Frauen in Intensivförderung andeutungsweise sichtbar wird - eine eher demotivierende Wirkung entfalten (vgl. Apel/Engels 2013). Relevant könnte dieses Charakteristikum am ehesten für die Integrationsfachkräfte bzw. BAK sein, die entscheiden, welche Personen sie einem Arbeitgeber für die Teilnahme am LZA-Programm anbieten. Aber diese potenziellen Signale spielen kaum eine Rolle für die Teilnahme.

Beim letzten Beruf scheint es jedoch einen großen Unterschied zu machen, ob dieser zunächst überhaupt beobachtbar ist. Wenn dies nicht der Fall ist, gehen Personen sehr viel seltener in das LZA-Programm ein. Ein nicht beobachtbarer Beruf bedeutet, dass die Person schon sehr lange keine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit mehr hatte oder dass diese keinem gelernten Beruf zugeordnet werden konnte. Diese Personen stellen also eine Negativauswahl dar, was ihre Berufserfahrung betrifft. Wenn ein Beruf beobachtbar ist, gibt es kleinere Unterschiede in der Teilnahmewahrscheinlichkeit. So scheinen Kaufleute sowie Männer mit Fertigungsberufen und landwirtschaftlichen Berufen, jedoch auch Frauen mit Fertigungsberufen in der Normalförderung tendenziell höhere Teilnahmewahrscheinlichkeiten zu haben. Systematische Unterschiede zwischen Männern und Frauen, wie sie die deskriptive Analyse erwarten ließen, lassen sich nicht feststellen. Die geschlechterdifferenzierte Berufserfahrung erklärt damit zumindest nicht die höhere Beteiligung von Männern am LZA-Programm.

Neben den Informationen zum letzten Beruf ist ein Blick auf die Erwerbsbiografie der letzten Jahre in der wissenschaftlichen Literatur als wichtiger Faktor für die Arbeitsmarktchancen von Arbeitslosen identifiziert worden (s. u. a. Lechner/Wunsch 2013). Bei der Beschäftigungshistorik in den IEB kann man zwischen sozialversicherungspflichtiger Tätigkeit, Ausbildung und geringfügiger Beschäftigung unterscheiden. Nach den Ergebnissen der Regressionsanalysen 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. Die Förderkriterien der Richtlinie des Programms können dabei keine direkte Rolle spielen, da die Untersuchung bereits auf Förderfähige eingegrenzt ist. Denkbar ist jedoch, dass bei der Auswahl der Teilnehmenden Personen mit umfangreicher Beschäftigungserfahrung nicht berücksichtigt werden, um sicherzustellen, dass die Förderkriterien erfüllt werden. Dies wäre allerdings kontraproduktiv, da diese Personen formal förderfähig und bezüglich ihrer Erwerbshistorie eher marktnah sind. Denkbar wäre hier auch, dass der negative Zusammenhang auf nicht beobachtbare Merkmale der tatsächlich Geförderten verweist, die in den

Daten nicht direkt beobachtbar sind, sich aber in einer arbeitsmarktfernen Erwerbsbiographie niederschlagen.³⁵

Bezüglich des Arbeitssuchendenstatus zeigt sich deutlich, dass Personen, die längere Zeit als arbeitsunfähig klassifiziert wurden, eine geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit aufweisen. Dies deckt sich im Gegensatz zu den deskriptiven Ergebnissen mit den Effekten für die gesundheitlichen Einschränkungen. Längere Arbeitsunfähigkeit kann als negatives Signal verstanden werden, wobei dies insbesondere für die Integrationsfachkräfte und BAK beobachtbar ist. Daher könnte man argumentieren, dass diese Personen, die aufgrund von Arbeitsunfähigkeit längere Zeit nicht auf Arbeitssuche sein können, weniger häufig für das LZA-Programm vorschlagen. Womöglich antizipieren die Integrationsfachkräfte und BAK hier schon gesundheitliche Probleme als mögliche zukünftige Gründe für (spätere) Abbrüche. Ebenso ist der Status als nicht arbeitssuchend, beispielsweise bei Personen in Maßnahmen oder sonstigen Unterbrechungen, ein negativer Erklärungsfaktor. Dies steht im Einklang mit der Interpretation, dass die Integrationsfachkräfte oder BAK lieber Personen auswählen, die länger tatsächlich arbeitssuchend sind. In die Intensivförderung gehen zudem häufiger Personen ein, die längere Zeit nicht arbeitslos eingestuft waren, also beispielsweise in Maßnahmen waren oder dem Arbeitsmarkt aufgrund anderer Umstände nicht zur Verfügung standen.

Über die durchschnittliche Dauer der Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist schon bei den deskriptiven Analysen näher eingegangen worden. Teilnehmende schienen dort eher durch längere Maßnahmenteilnahmen charakterisiert zu sein, insbesondere durch längere Episoden in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen. Die Effekte von Maßnahmenteilnahmen sollen nun jedoch differenzierter dargestellt werden. Für die multivariaten Analysen der Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für die Zuweisung ins Programm wurden die unterschiedlichen Fördermaßnahmen der Jobcenter in sechs Kategorien eingeteilt. Allen Personen gemeinsam ist, 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. Es erscheint plausibel, dass frühere Teilnahmen an solchen Programmen auch die Teilnahme am LZA-Programm begünstigen. 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. Jedoch muss man auf der anderen Seite konstatieren, dass diese früheren Teilnahmen ja offensichtlich nicht erfolgreich waren. Sonst hätten die Personen nicht in das LZA-Programm eingehen können, bei dem ja eine lange Arbeitslosigkeitsdauer Voraussetzung war.

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. Dies gilt für Aktivierungs- und Trainingsmaßnahmen, Maßnahmen der freien Förderung, beschäftigungs-

³⁵ Über die Wichtigkeit von sonst unbeobachtbaren Merkmalen, siehe Caliendo et al (2017).

schaffende Maßnahmen sowie Maßnahmen für Jugendliche. Für die Teilnahme an der Intensivförderung hat die Maßnahmenteilnahme 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 Arbeitsmarktpfyllagen aufweisen und weniger oft von gesundheitlichen Einschränkungen betroffen sind als förderfähige Nichtteilnehmende. Interessant sind auch die unterschiedlichen sozialen Kontexte der Personen. So 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 ergeben sich weniger in den sozio-demografischen Merkmalen als in den festgestellten Profillagen und in der Erwerbsbiografie. Teilnehmende und Förderfähige der Intensivförderung sind fast durchgehend Leistungsbezieher bzw. Leistungsbezieherinnen 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 kleine Kinder im Alter bis zu sechs Jahren haben, die 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 aus einer Auswertung der BA-Prozessdaten folgern, dass Teilnehmende im LZA-Programm im Vergleich zu nichtteilnehmenden, aber förderberechtigten Personen aus denselben Jobcentern eher Merkmale aufweisen, die für eine Integration günstig sind. Ob dadurch das Ziel, unter den Förderfähigen diejenigen Personen in geförderte Beschäftigung zu integrieren, die sonst keine Chance auf dem Arbeitsmarkt hätten, aber motiviert sind, erreicht wurden, ist nicht eindeutig zu beantworten. Die Gruppe der nicht teilnehmenden Förderfähigen weist insgesamt für eine Integration relativ ungünstige Eigenschaften auf, was sich beispielsweise an der Verbreitung von Langzeitleistungsbezug zeigt. Innerhalb dieser Gruppe sind die Teilnehmenden anhand beobachtbarer Merkmale stark positiv selektiert, beispielhaft seien hier die abgeschlossene Berufsausbildung oder die Profillage genannt. Einige dieser Personen wären daher vermutlich auch ohne das LZA-Programm in Beschäftigung integriert worden. Um jedoch eine Refokussierung des Programms auf einen weniger integrationsnahen Teilnehmendenkreis zu empfehlen, fehlt derzeit noch die Grundlage. Erst die Wirkungsanalyse, in der auch mögliche Mitnahmeeffekte untersucht werden, wird hier Klarheit schaffen können.

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 Akquisitionsstrategie und dem Akquisitionserfolg der Betriebsakquisiteure bestimmt, zum anderen aber auch maßgeblich von der regionalen Branchen- und Betriebsstruktur, von der jeweiligen Angebots- und Nachfragerelation auf dem lokalen Arbeitsmarkt und last but not least 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 insbesondere in solche Betriebe, die bislang über keine oder nur über wenig Vorerfahrung mit der Beschäftigung von arbeitsmarktfernen Personen verfügen.

Tabelle 7.5: 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 7.5 zeigt, dass unter den insgesamt 1.873 befragten, am Programm beteiligten Arbeitgebern privatwirtschaftliche Betrieben tatsächlich eine sehr große Bedeutung haben (71 %), während Vereine und Genossenschaften (17 %) sowie öffentliche Unternehmen (12 %) deutlich in der Minderheit sind.

Ein Faktor, der Einfluss darauf haben dürfte, ob und wieviele 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 Prozent war dies gemäß der getätigten Angaben 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 7.6**). Allerdings muss bei diesen Werten beachtet werden, dass 1.357 Betriebe, das sind 28 Prozent 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 7.6: 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 die Vereine und Genossenschaften gegenüber den privatwirtschaftlichen Arbeitgebern einen Erfahrungsvorsprung haben: Während nur etwa 14 Prozent der öffentlichen Arbeitgeber bzw. zehn Prozent der Vereine und Genossenschaften keine Beschäftigten in Maßnahmen hatten, machte dieser Anteil bei den privatwirtschaftlichen Arbeitgebern mehr als ein Viertel aus (27 %). Zudem lagen die Anteile der Betriebe, die mehr als drei Personen in Maßnahmen beschäftigten, unter den öffentlichen Arbeitgebern (31 %) sowie unter den Vereinen und Genossenschaften (37 %) um ein Mehrfaches höher als im privatwirtschaftlichen Bereich (6 %) (**Tabelle 7.7**).

Tabelle 7.7: Beschäftigung im Rahmen von Fördermaßnahmen nach Rechtsform

Beschäftigte in Maßnahmen (Anzahl)	Privatwirtschaftliche Arbeitgeber in %	Öffentliche Arbeitgeber in %	Vereine und Genossenschaften in %
Keine	27	14	10
1-2	57	48	37
3-29	10	31	37
30 und mehr	6	7	16
insgesamt	100	100	100

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

Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Als ein sicherlich positives zu bewertendes Resultat ist zu vermerken, dass 32 Prozent der befragten Arbeitgeber angaben, durch das LZA-Programm erstmals veranlasst worden zu sein, Langzeitarbeitslose einzustellen (hier nicht dargestellt).³⁶ Von den gut zwei Dritteln (rd. 68 %) jener Arbeitgeber, die bereits über Erfahrungen mit der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen verfügten, hatten nur 17 Prozent Langzeitarbeitslose zuvor regelmäßig eingestellt, bei gut der Hälfte (51 %) war dies hingegen nur unregelmäßig der Fall.

Darüber hinaus zeigt sich, dass mit steigender Vorerfahrung auch der Anteil jener Arbeitgeber steigt, die mehr Personen aus der Zielgruppe des LZA-Programms eingestellt haben: So

³⁶ 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.

beschäftigten von den Arbeitgebern, die im Rahmen dieses Programms erstmals Langzeitarbeitslose eingestellt haben, nur etwa acht Prozent mehr als eine geförderte Arbeitskraft. Von den Arbeitgebern, die vorher bereits unregelmäßig Langzeitarbeitslose eingestellt hatten, war dies bei 27 Prozent der Fall. Und von jenen, die davor schon regelmäßig Langzeitarbeitslose eingestellt hatten, beschäftigten mehr als die Hälfte (56 %) mehrere, 29 Prozent 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 als sozialer Träger oder ähnliche Einrichtung dies ohnehin regelmäßig tun. Wie **Tabelle 7.8** zeigt, trifft dies auf das LZA-Programm zu. 20 Prozent der privatwirtschaftlichen Betriebe haben mehr als eine Person aus dem LZA-Programm eingestellt, unter den öffentlichen Einrichtungen waren es 25 Prozent und unter den Vereinen und Genossenschaften steigt dieser Anteil auf 43 Prozent.

Tabelle 7.8: Beschäftigte im Rahmen des LZA-Programms nach Rechtsform

	Arbeitgeber insgesamt (%)	Privatwirtschaftliche Betriebe (%)	Öffentliche Einrichtungen (%)	Vereine und Genossenschaften (%)
eine Arbeitskraft	75	80	65	57
zwei Arbeitskräfte	12	11	13	18
drei und mehr Arbeitskräfte	13	9	22	25
insgesamt	100	100	100	100

Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Mit Blick auf das Kriterium Gemeinnützigkeit³⁷ wird deutlich, dass gemeinnützige Arbeitgeber über mehr Vorerfahrungen mit der Beschäftigung von eher arbeitsmarktfernen Personen verfügen und auch mehr Geförderte im Rahmen des LZA-Programms beschäftigen als nicht-gemeinnützige Arbeitgeber.

Als Fazit lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass eine Vorerfahrung mit der Beschäftigung geförderter arbeitsmarktferner Personengruppen auch mit einer höheren Bereitschaft zur Einstellung von (mehr) Langzeitarbeitslosen im Rahmen des LZA-Programms einhergeht.

Die große Bedeutung der kleinen und mittleren Betriebe als Nachfrager für die Geförderten im Rahmen 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.

³⁷ Von den befragten Arbeitgebern waren nur 13 % gemeinnützig im Sinne des Steuerrechts, das Gros von 87 % hingegen nicht; 3 % machten hierzu keine Angaben (N=1.814).

Tabelle 7.9: 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 7.9** handelt es sich bei den an der ISG/IAW-Online-Befragung beteiligten Arbeitgebern etwa zu zwei Dritteln um Klein- und Kleinstbetriebe. Ein Drittel sind Kleinstbetriebe mit maximal neun Beschäftigten, beim anderen Drittel handelt es sich um Kleinbetriebe mit zehn bis 49 Beschäftigten. Diesem Befund entspricht auch ein weiteres Ergebnis der Arbeitgeberbefragung, nämlich dass die Geschäftsführung bei knapp drei Viertel der beteiligten privatwirtschaftlichen Betriebe ausschließlich in der Hand der Eigentümer/innen oder Mitglieder der Eigentümerfamilien liegt. Damit wird nicht zuletzt die in den explorativen 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 arbeitsmarktferne Person einzustellen, einzulassen, als dies in größeren Betrieben und bei Angestellten mit Personalverantwortung der Fall ist.

Tabelle 7.10: Rangfolge ausgeübter Tätigkeiten (nach Häufigkeit)

	Häufig	Manchmal	Nie
Reinigen, Abfall beseitigen, Recycling	41%	34%	26%
Transportieren, lagern, versenden	26%	28%	47%
Reparieren, Instandsetzen	19%	31%	50%
Herstellen, produzieren von Waren und Gütern	18%	11%	72%
Einkaufen, beschaffen, verkaufen	15%	22%	63%
Beraten, informieren	13%	23%	64%
Informationen sammeln, recherchieren, dokumentieren	12%	20%	68%
Organisieren, planen, vorbereiten	10%	20%	70%
Messen, prüfen, Qualität kontrollieren	10%	25%	66%
Pflegen, betreuen, heilen	10%	6%	85%
Steuern von Maschinen, Anlagen, technischen Prozessen	8%	18%	74%
Sichern, schützen, bewachen	5%	10%	85%
Werben, Marketing, Öffentlichkeits- und Pressearbeit	3%	10%	87%
Ausbilden, Lehren	2%	7%	91%
F+E, Konstruktion	1%	3%	95%

Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Was die Tätigkeitsbereiche der im Rahmen des LZA-Programms realisierten Arbeitsplatzeinmündungen anbelangt, gaben die BAK bei der ersten Befragung 2016 an, dass sie fast durchgehend Stellen im Helferbereich akquirierten (97 %), aber in über der Hälfte der Fälle (58 %)

auch Tätigkeiten, die eine Qualifikation erforderten, wenngleich es sich hierbei in der Regel um Kurzqualifikationen und nicht um vollwertige Berufsausbildungen handelt. Dies wird auch durch die ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung von 2017 in etwa bestätigt: Die befragten Arbeitgeber gaben an, dass zwar das Gros der Tätigkeiten der von ihnen im Rahmen des LZA-Programms eingestellten Langzeitarbeitslosen (54 %) keine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetze, für 38 Prozent hingegen schon. Letzteres dürfte jedoch von geringerer Relevanz sein, denn die nach Häufigkeit geordnete Rangfolge der ausgeübten Tätigkeiten sieht im Einzelnen wie in **Tabelle 7.10** dargestellt aus.

Der relativ deutliche Abstand zwischen den beiden ersten (reinigen, Abfall beseitigen, Recycling 41 % und transportieren, lagern, versenden 26 %) und den restlichen Tätigkeiten illustriert zum einen die Dominanz geringqualifizierter Anlernertätigkeiten gegenüber solchen, die einer beruflichen Ausbildung oder gar einer höheren Qualifikation bedürfen. Für die ausgeübten Tätigkeiten war laut Angaben der Arbeitgeber in rd. 15 Prozent der Fälle lediglich eine kurze Einweisung nötig, bei rd. 79 Prozent war die Einweisung mehrtägig, und nur bei etwa drei Prozent wurde ein Lehrgang besucht.

Um die Einstellung von Personen aus der Zielgruppe zu erleichtern bzw. um das Beschäftigungsverhältnis zu stabilisieren, 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 Prozent unmittelbar vor Beginn der Tätigkeit (rd. 7 %) bzw. kurz danach (rd. 6 %); bei weiteren 13 Prozent 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 rd. 19 Prozent aus den hierfür vorgesehenen Mitteln des LZA-Programms.

Bei den vor Ort mit den Arbeitgebern geführten Gesprächen wurde häufig erwähnt, dass insbesondere dort, wo die Geförderten Helfertätigkeiten ausüben, aus betrieblicher Sicht anfänglich kaum Qualifizierungsbedarf gesehen wird. 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 geht es um die Ergebnisdimensionen der Förderung durch das LZA-Programm, soweit sie sich zum Zeitpunkt der Berichtslegung bereits in den Daten abzeichnen. Abschnitt 4.1 analysiert den Verbleib der Teilnehmenden in der geförderten Beschäftigung sowie weitere Ergebnisse, die sich auf die Ziele des Programms beziehen. Die soziale Teilhabe der Geförderten steht im Zentrum von Abschnitt 4.2.

8.1 Verbleib in der Förderung, Löhne und Leistungsbezug

Das Ziel des LZA-Programms ist es, einen Beitrag zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit zu leisten. Die Jobcenter erhalten Zuwendungen, um für langzeitarbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem SGB II Perspektiven einer nachhaltigen beruflichen Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu schaffen. Um die geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse nachhaltig zu stabilisieren, sollen mögliche Qualifizierungsdefizite der Geförderten ausgeglichen und die Teilnehmenden während der geförderten Beschäftigung durch Coachs betreut werden.

Ein Ziel der Evaluation ist es darzustellen, inwiefern diese Ziele erreicht werden. Zum aktuellen Zeitpunkt lässt sich diese Zielerreichung nur teilweise nachzeichnen. Der Eintritt in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis – und somit das Ziel der Integration in ein Beschäftigungsverhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt – wird mit den aktuell vorliegenden Daten erfasst. Aber die Frage der Nachhaltigkeit, also inwieweit das Beschäftigungsverhältnis im Zeitablauf stabil bleibt, kann derzeit noch nicht betrachtet werden. Dies wird jedoch zu einem späteren Zeitpunkt möglich sein.

Da sich die Stabilität der geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse in den BA-Prozessdaten für die meisten Teilnehmenden noch nicht über einen ausreichenden Zeitraum nachverfolgen lässt, soll im Rahmen dieses Zwischenberichts zumindest untersucht werden, inwieweit die Förderung im Rahmen des LZA-Programms noch andauert oder vorzeitig abgebrochen wurde. 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- und Teilzeitbeschäftigungsverhältnis handelt, wie es entlohnt wird und ob dadurch der Leistungsbezug beendet wird.

Abschnitt 8.1.1 stellt den Verbleib in der geförderten Beschäftigung dar, die Abschnitte 8.1.2 und 8.1.3 versuchen Unterschiede im Verbleib anhand beobachtbarer Merkmale der Beschäftigung oder der Personen zu beschreiben bzw. zu erklären. Die Abschnitte 8.1.4 und 8.1.5 stellen die Entlohnung sowie die Hilfebedürftigkeit während der Förderung dar.³⁸

³⁸ Die Analysen der folgenden Abschnitte beruhen auf den Prozessdaten der BA, die bereits im Abschnitt 7.2 dargestellt wurden, deren Aufbereitung im Anhang näher dargestellt wird. Alle Ergebnisse sind aufgrund der verzögerten Datenverfügbarkeit vorläufig, da noch nicht alle Teilnehmenden bis zum Ende der Förderung beobachtet werden können. Die Teilnehmenden können in den BA-Prozessdaten nur bis zu bestimmten Stichtagen beobachtet werden. So stehen

8.1.1 Verbleib in geförderter Beschäftigung

Ein Austritt aus der Förderung bedeutet nicht in jedem Fall ein Ende der Beschäftigung. Das bisher zur Verfügung stehende Monitoring des BVA weist in seinem aktuellsten LZA-Berichtswesen mit Stand 12.03.2018 zu den insgesamt 20.323 Programm-Eintritten 5.863 vorzeitige Austritte aus. 29 Prozent der ursprünglich Geförderten sind also nicht bis zum Ende der geplanten Förderzeit im Programm geblieben. Die erfasste vorzeitige Beendigung kann jedoch, wie das BVA explizit hervorhebt, auch durch die Aufnahme einer ungeforderten oder einer weiteren geförderten Beschäftigung begründet sein. Auch andere Gründe, wie etwa eine Elternschaft, können hierfür Ursachen sein. Als Untergruppe der "vorzeitigen Austritte" erfasst das Monitoring des BVA ergänzend "negative Abbrüche". Diese sind seitens des BVA wie folgt definiert: "Die Arbeitsmarktposition des Teilnehmenden hat sich nach dem Abbruch verschlechtert. Dies trifft insbesondere zu, wenn der Teilnehmende nach dem Abbruch wieder arbeitslos ist." Diese Gruppe umfasst für den gesamten Förder- bzw. Beobachtungszeitraum 3.934 Fälle. Das sind 67 Prozent bezogen auf alle vorzeitigen Austritte und 19 Prozent bezogen auf alle Eintritte. Bei der bislang nur möglichen Betrachtung der Förderdauern müssen also diese interpretatorischen Unsicherheiten beachtet werden.

Zudem kann nach einem Ende der geförderten Beschäftigung 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.

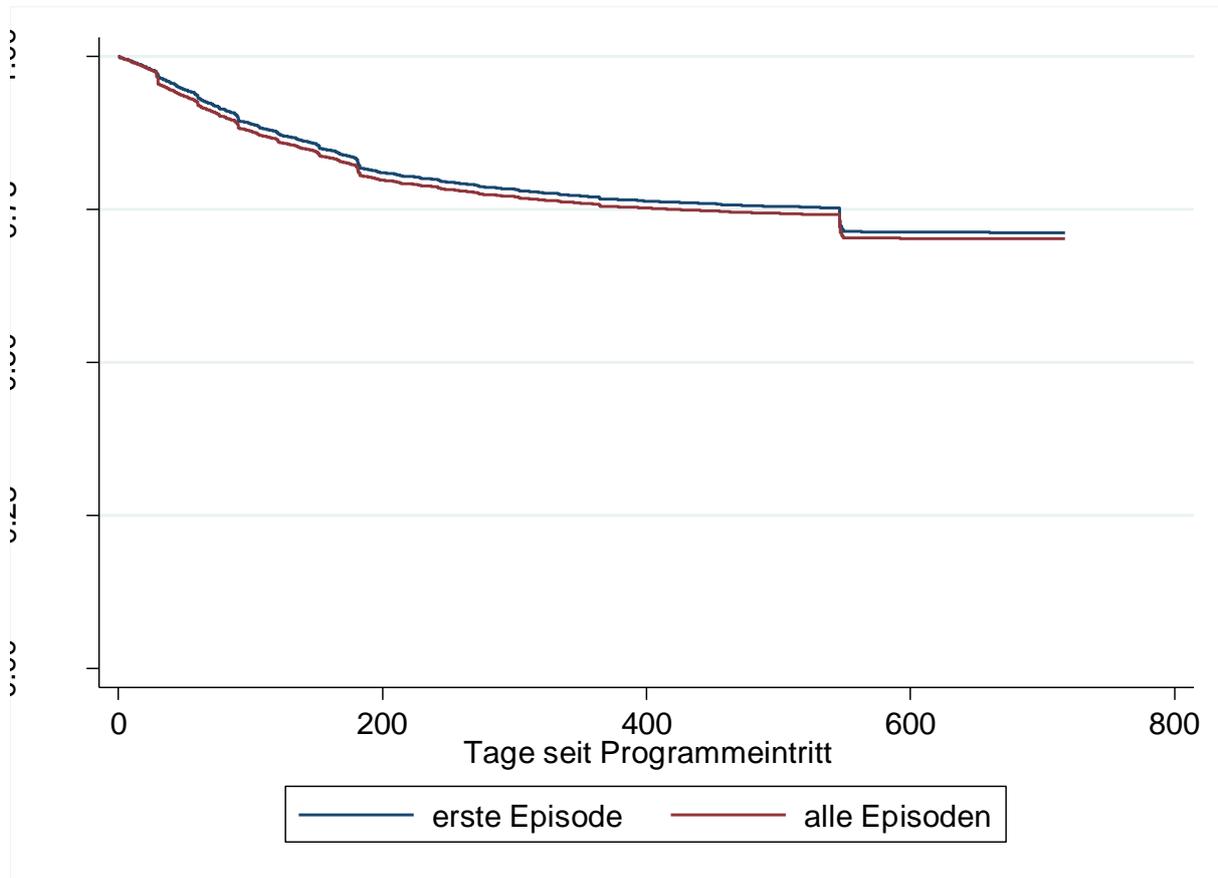
Für die weitere Analyse wird zum einen die Dauer der ersten Förderepisode betrachtet. Anschließend wird ausgezählt, ob sich eine Episode zu einem Zeitpunkt von t Tagen nach Eintritt in die Förderung noch auf dasselbe Beschäftigungsverhältnis (also auch im selben Betrieb) bezieht. Über alle begonnenen Förderepisoden aufsummiert ergibt sich so für jeden Zeitpunkt die Wahrscheinlichkeit, dass eine geförderte Person noch im LZA-Programm verbleibt. Zum anderen werden alle Förderepisoden gemeinsam betrachtet, das heißt, bei Beginn einer neuen Förderung wird wieder erneut mit der Zählung der Dauer begonnen. Die Neuzählung ist sinnvoll, da die Förderepisoden in der Regel nicht unmittelbar aneinander anschließen. Man kann also davon ausgehen, dass es sich nicht um die Fortsetzung derselben Förderung im selben Betrieb handelt.

Die Wahrscheinlichkeit des Verbleibs 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 Förderung) bis zu einem Zeitpunkt t wieder. Dieser Zeitraum wird in Tagen seit Beginn der Förderung gemessen. **Abbildung 8.1** zeigt zum einen die Wahrscheinlichkeit des Verbleibs in der

Informationen aus der Beschäftigtenstatistik nur bis zum 31.12.2016 zur Verfügung. Da viele Teilnehmende, abhängig vom Datum des Förderbeginns, in diesen Daten nur in einem kurzen Zeitraum beobachtet werden können, stützt sich die folgende Analyse auf Angaben der Förderstatistik und betrachtet Förderzeiträume und nicht Beschäftigungszeiträume.

ersten Förderepisode (blaue Marklierung), zum anderen den Verbleib in allen Förderepisoden gemeinsam (rote Marklierung).

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



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Nach 180 Tagen der Förderung liegt die Verbleibswahrscheinlichkeit in der ersten Förderepisode bei 83 Prozent. Das heißt, dass 17 Prozent der Teilnehmenden nach einem halben Jahr die Förderung verlassen haben. Nach einem Jahr beträgt die Verbleibswahrscheinlichkeit noch 77 Prozent. Kurz vor dem Ende der Nachbeschäftigungspflicht in der Normalförderung bzw. dem Ende der Stabilisierungsphase in der Intensivförderung nach zwei Jahren sind noch 71 Prozent der Teilnehmenden im LZA-Programm verblieben. Der Verbleib im LZA-Programm schließt dabei die Nachbeschäftigungszeit ein, denn in diesem Zeitraum kann gemäß der Förderrichtlinie das Coaching weiter stattfinden, obwohl in dieser Zeit keine Lohnkostenzuschüsse mehr gezahlt werden. Ein Verbleib über zwei Jahre hinaus lässt sich nur für die Intensivförderung beobachten. Auf die Darstellung in diesem Zeitraum wird im Folgenden verzichtet, da die Zahl der Beobachtungen relativ klein wird.

Der Anteil der in geförderter Beschäftigung Verbliebenen lässt sich einerseits mit dem Anteil aller Beschäftigten vergleichen, die nach einem bestimmten Zeitraum noch beim selben Arbeitgeber beschäftigt sind. 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 zum Teil 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 Prozent der Geförderten im Rahmen der Bürgerarbeit beschäftigt (IAW/ISG 2015, S. 104), nach zwei Jahren war dieser Anteil auf etwas über 60 Prozent gesunken. Der Anteil der beendeten Beschäftigungsverhältnisse ist in der "Bürgerarbeit" also bis zu einer Dauer von einem Jahr ähnlich hoch wie im LZA-Programm. Im zweiten Jahr erscheint die durch das LZA-Programm geförderte Beschäftigung als stabiler als in der "Bürgerarbeit". Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nur für einen kleinen Teil der im LZA-Programm Geförderten für diesen Zeitraum bereits Informationen vorliegen.

Im Verlauf der Förderung fällt die Verbleibswahrscheinlichkeit zu bestimmten Zeitpunkten stärker ab. Dies erkennt man in Abbildung 8.1 an "Stufen" in den sonst scheinbar stetig durchlaufenden Linien.³⁹ Solche Stufen sind insbesondere nach sechs und nach 18 Monaten zu finden. Nach sechs Monaten könnte das Ende der Einstiegsphase mit 75 Prozent Lohnkostenzuschuss in der Normalförderung eine Rolle spielen. Zugleich ist dies auch das übliche Ende der Probezeit in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverträgen. Nach 18 Monaten ist sogar eine noch größere Stufe zu erkennen. Hier könnte das Ende der Leistungsphase in der Normalförderung eine Rolle spielen. Zu diesem Zeitpunkt fällt die Verbleibswahrscheinlichkeit um vier Prozentpunkte von 75 auf 71 Prozent; anders ausgedrückt, werden vier Prozent aller Förderungen genau zum Ende der Nachbeschäftigungspflicht beendet. Welche Ursachen es hierfür gibt und in wie vielen dieser Fälle die gewährten Lohnkostenzuschüsse an das Jobcenter zurückzuzahlen waren, lässt sich den Daten nicht entnehmen.

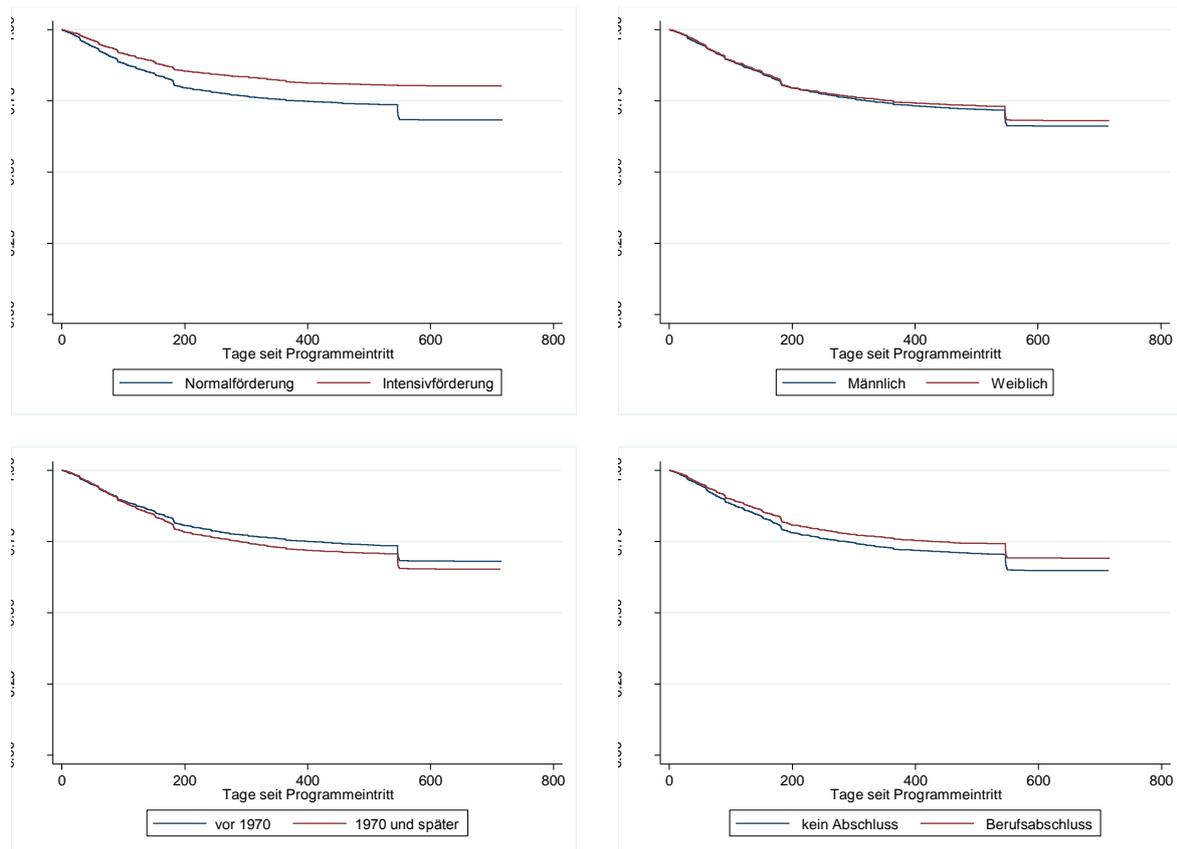
Bei Berücksichtigung aller Förderepisoden liegt die Verbleibswahrscheinlichkeit ab dem zweiten Monat um konstant ca. einen Prozentpunkt unter der Verbleibswahrscheinlichkeit, die geschätzt wird, wenn nur die erste Episode einer jeden teilnehmenden Person berücksichtigt wird. Die zweiten und ggf. folgenden Förderepisoden sind also im Durchschnitt deutlich kürzer als die erste Episode. Aufgrund des relativ geringen Anteils der Mehrfachteilnahmen wird im Folgenden nur die Dauer der ersten Förderung betrachtet.

In **Abbildung 8.2** wird die Wahrscheinlichkeit des Verbleibs in der geförderten Beschäftigung nach Intensiv- und Normalförderung sowie nach ausgewählten Merkmalen der Person differenziert.

³⁹ In Wirklichkeit besteht die Linie aus einer Abfolge vieler kleiner Stufen im Intervallabstand, also für jeden Tag nach dem Startzeitpunkt.

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 die Frage nach 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 Förderperioden. Die Intensivförderung ist wesentlich stabiler als die Normalförderung. Während die Verbleibswahrscheinlichkeit in der Normalförderung nach einem Jahr bei 75 Prozent liegt, beträgt sie in der Intensivförderung 82 Prozent. Dies ist ein Unterschied von sieben Prozentpunkten oder neun Prozent relativ zur Normalförderung. In der Intensivförderung findet sich auch nicht der stufenförmige Abfall der Verbleibswahrscheinlichkeit nach bestimmten Förderdauern, der für die Normalförderung charakteristisch ist. Insbesondere der Rückgang nach 18 Monaten findet praktisch nur in der Normalförderung statt und geht damit fast immer mit dem Ende der finanziellen Förderung durch Lohnkostenzuschüsse einher.

Zwischen geförderten Männern und Frauen gibt es hinsichtlich der Stabilität der Teilnahme keine beobachtbaren Unterschiede. Die Teilnehmenden in der älteren Kohorte haben gegenüber den

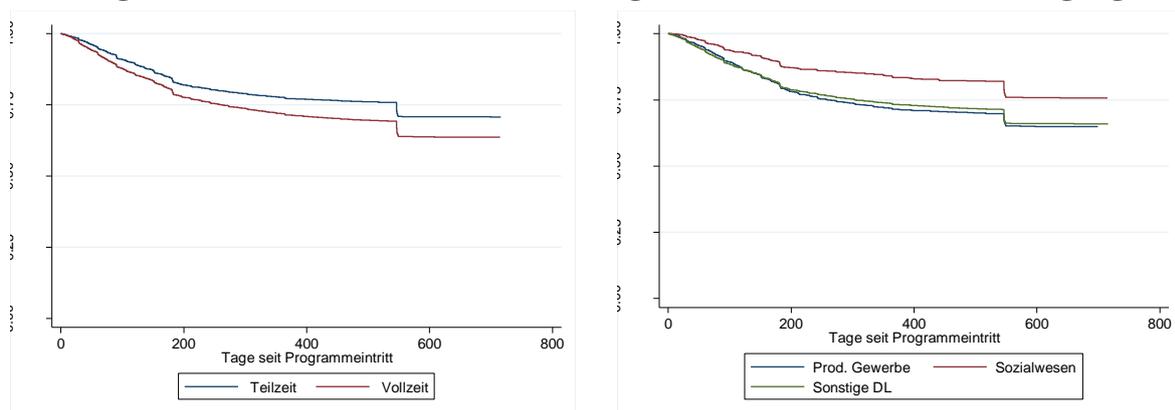
Jüngeren eine etwas höhere Verbleibswahrscheinlichkeit, wobei der Unterschied im Beobachtungszeitraum je nach Zeitpunkt maximal drei Prozentpunkte beträgt. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit einer im Lebensverlauf allgemein abnehmenden Wahrscheinlichkeit, den Arbeitgeber zu wechseln (Boockmann/Steffes 2010).

8.1.2 Verbleib nach Merkmalen der Beschäftigung

Die vorhergehende Analyse lässt sich auch nach Merkmalen der geförderten Beschäftigung differenzieren. Die entsprechenden Merkmale über die geförderte Beschäftigung werden den Informationen zur Förderung zugespielt, indem der Förderperiode eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsepisode in den IEB zugeordnet wird. Dabei wird das Datum des Beginns als Kriterium benutzt. Es werden nur Beschäftigungsepisoden berücksichtigt, deren Beginn im zeitlichen Abstand von maximal 14 Tagen zum Förderbeginn liegt. Da die IEB nur Beschäftigungsinformationen bis zum 31.12.2016 enthalten, ist die folgende Analyse auf Förderperioden begrenzt, die spätestens an diesem Tag begonnen haben. Damit können nur noch 12.651 oder 69 Prozent aller Förderperioden in den Daten beobachtet werden.

Die den Förderperioden zugespielten Beschäftigungsdaten zeigen (hier nicht tabellarisch oder grafisch ausgewiesen), dass 55 Prozent der Teilnehmenden in Vollzeit und 45 Prozent in Teilzeit beschäftigt sind. Die weit überwiegende Mehrheit der gefördert Beschäftigten (83 %) findet sich in Betrieben, die dem Dienstleistungsbereich zugeordnet werden, während nur 17 Prozent im Produzierenden Gewerbe tätig sind. Dies entspricht im Großen und Ganzen der beruflichen Vorerfahrung der Teilnehmenden, wie sie in Abschnitt 7.2 dargestellt wird. Die größte einzelne Wirtschaftsabteilung im Bereich der geförderten Beschäftigungen ist das Sozialwesen (ohne Heime), also die soziale Betreuung, ambulante Pfl egetätigkeiten oder Kinderbetreuung; hierauf entfallen zehn Prozent der Förderperioden.

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**). Zum Zeitpunkt ein Jahr nach dem Förderbeginn sind 29 Prozent aller Vollzeit-

Episoden beendet, während nur 23 Prozent der Teilzeit-Episoden vorzeitig terminiert wurden. Für beide Gruppen ist der stufenförmige Abfall nach 18 Monaten zu beobachten.

Hinsichtlich der Sektorzugehörigkeit der Beschäftigung stechen die Förderungen in Betrieben des Sozialwesens hervor. Sie sind deutlich stabiler als die Förderepisoden in anderen Wirtschaftszweigen. Nach einem Jahr sind nur 16 Prozent der geförderten Beschäftigten im Sozialwesen aus der Förderung ausgeschieden. Im Produzierenden Gewerbe beträgt die Wahrscheinlichkeit des Abgangs innerhalb des ersten Jahres der Förderung 29 Prozent, in den sonstigen Dienstleistungsbereichen 27 Prozent. Warum geförderte Beschäftigungen im Sozialwesen eine höhere Stabilität aufweisen, kann zunächst nicht geklärt werden. Möglicherweise ist die Arbeitsbelastung in diesen Tätigkeiten geringer als anderswo, oder die (oft gemeinnützigen) Arbeitgeber in dieser Branche sind Langzeitarbeitslosen gegenüber aufgeschlossener bzw. die dortigen Arbeitsbedingungen den Möglichkeiten der Zielgruppe angepasst.

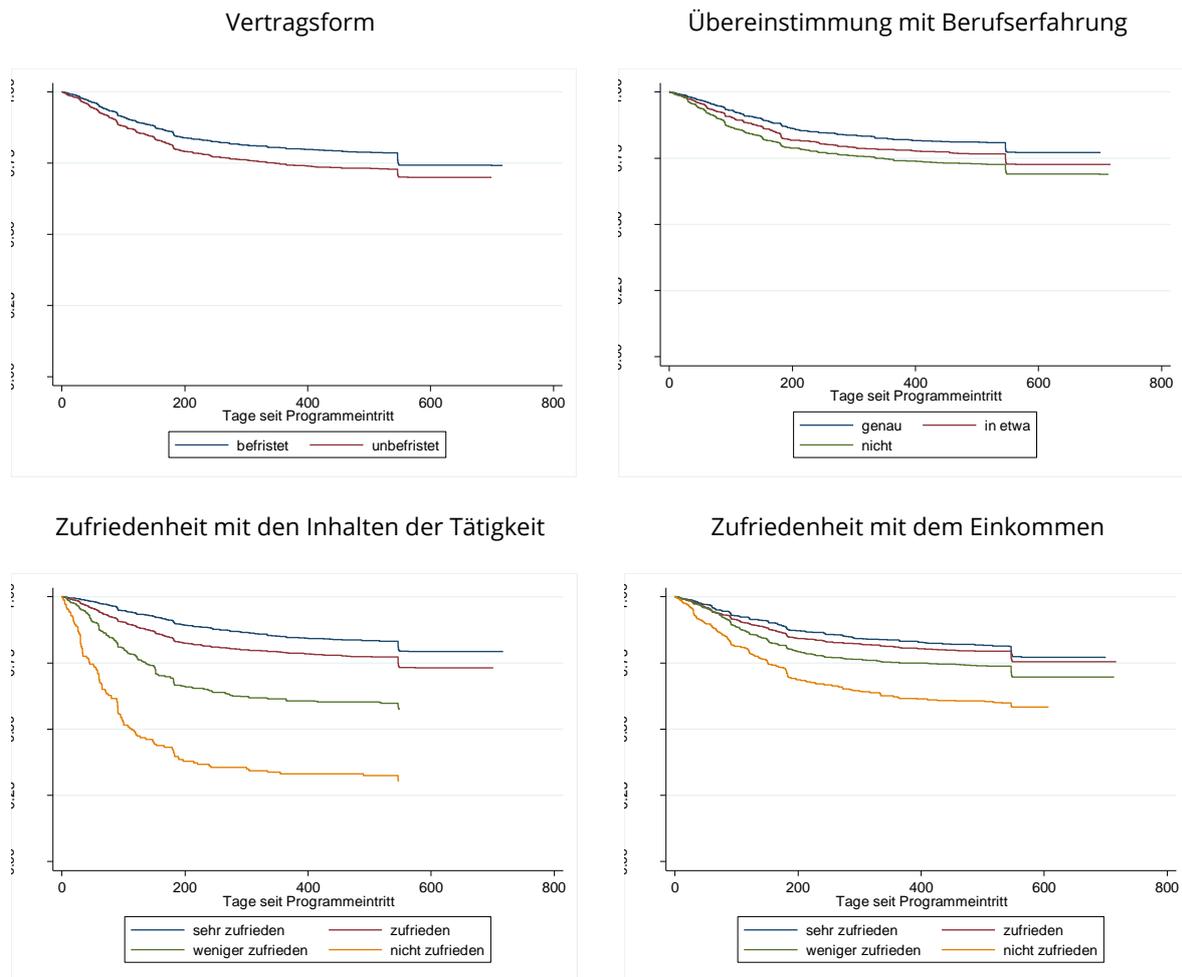
Auch die Daten der CATI-Befragung der Teilnehmenden lassen sich mit den Förderdaten verknüpfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für 430 Interviewte bzw. knapp acht Prozent der in der ersten Welle Befragten die Genehmigung zur Verknüpfung nicht vorliegt; sie können also im Folgenden nicht berücksichtigt werden. Für die Analyse verbleiben damit genau 4.900 Beobachtungen von Teilnehmenden, welche an der CATI-Befragung teilgenommen haben und einen passenden IEB-Eintrag aufweisen.

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 danach gefragt, 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 Zeitablauf verändern, beispielsweise wenn eine anfängliche Euphorie wieder verfliegt, oder die Gewöhnung an ungewohnte Lebensumstände einsetzt. Deshalb wurden diese Variablen in der zweiten CATI-Welle wieder erhoben. Diese Informationen stehen jedoch noch nicht flächendeckend zur Verfügung. 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 Förderung nach diesen Merkmalen. Anders als zunächst zu vermuten, sind anfänglich befristete Beschäftigungsverhältnisse 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.

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



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Zum Ende des Beobachtungszeitraums hin nähert sich die Verbleibswahrscheinlichkeit zwischen den Vertragsformen wieder an. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der schon erwähnte stufenhafte Rückgang in der Wahrscheinlichkeit des Verbleibs im Programm bei den befristeten Beschäftigungsverhältnissen besonders ausgeprägt ist; an dieser Stelle fällt die Wahrscheinlichkeit von 79 auf 74 Prozent. Den Daten lässt sich allerdings nicht entnehmen, inwieweit befristete Beschäftigungsverhältnisse von vornherein auf die Zeit begrenzt werden, in denen 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.

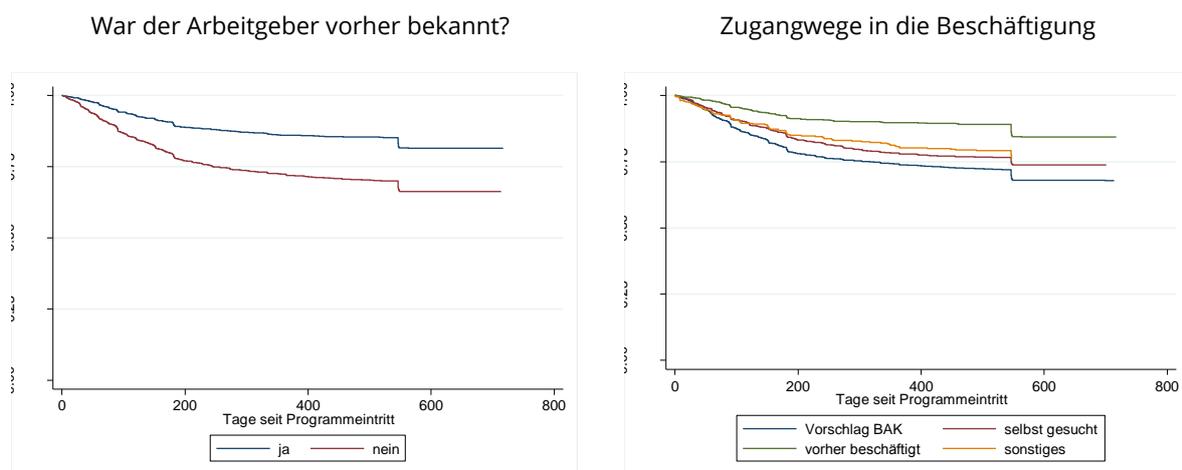
Eine gute Vorhersagekraft hinsichtlich der Programmabbrüche hat ferner die wahrgenommene Übereinstimmung zwischen der Tätigkeit in der geförderten Beschäftigung und der bisherigen

Berufserfahrung. Ein Jahr nach Beginn der geförderten Beschäftigung setzen noch 82 Prozent derer, die eine hohe Übereinstimmung sehen, ihre Programmteilnahme fort, während dies nur für 74 Prozent derer gilt, bei denen nach eigener Aussage keine (oder keine gute) Übereinstimmung besteht.

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 (33 %) der anfänglich Teilnehmenden im LZA-Programm. Die meisten dieser Abbrüche ereignen sich dabei schon früh im Förderverlauf, etwa im ersten halben Jahr. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es sich mit 169 Befragten um eine relativ kleine Gruppe handelt. Auch die Teilnehmenden, die mit ihrer Tätigkeit "weniger zufrieden" sind, scheidet eher aus dem Programm aus, während von denen, die "sehr zufrieden" sind, nach einem Jahr noch 85 Prozent im LZA-Programm 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: 83 %), und jenen, die nicht zufrieden sind (62 %). Die Zufriedenheit mit dem Beruf, der Tätigkeit und dem Einkommen ist damit der bisher stärkste Prädiktor eines vorzeitigen Programmabbruchs. Ob dies auch nach Kontrolle der weiteren Einflussfaktoren besteht, wird die multivariate Analyse zeigen.

In Abschnitt 7.1 wurden unterschiedlich 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 zu einer deutlich höheren Stabilität der geförderten Beschäftigung führt (siehe linke Seite von **Abbildung 8.5**). Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass bei einem bis dato unbekanntem Arbeitgeber Unsicherheit über Arbeitsanforderungen, Arbeitsabläufe und andere Aspekte besteht.

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



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

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 der Förderverlauf 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 Prozent 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.

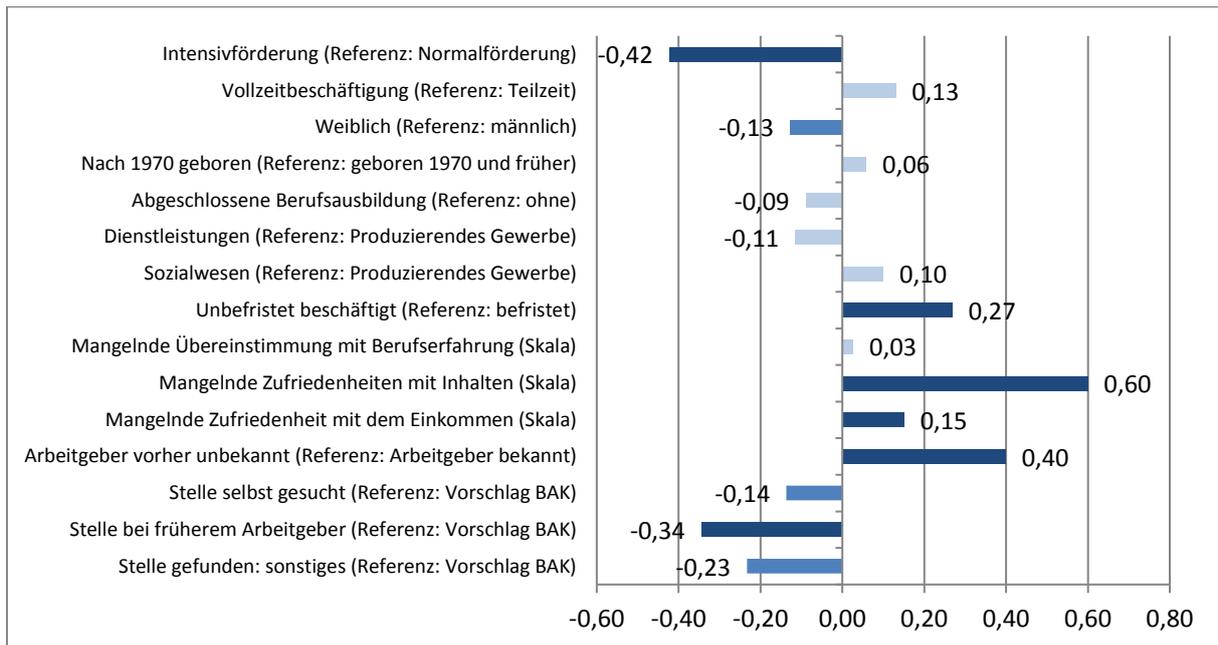
Weitere Ergebnisse zur Stabilität der Förderung und Beschäftigung werden sich darstellen lassen, wenn im Zwischenbericht 2019 die Welle 2 der CATI-Befragung zur Verfügung steht. Beispielsweise wird sich dann auch analysieren lassen, inwieweit das Coaching zu einer stabileren Beschäftigung beiträgt. Auch kann dann die Frage beantwortet werden, welche Erwerbszustände die Teilnehmenden einnehmen, nachdem die Förderung durch das LZA-Programm beendet wurde.

8.1.3 Multivariate Analyse des Verbleibs

Die bisherigen Unterschiede im Hinblick auf die Stabilität der Programmteilnahme wurden jeweils separat für einzelne beobachtbare 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 ein 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. Beispielsweise haben Teilnehmende in der Intensivförderung im Durchschnitt und über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg eine um 42 Prozent geringere Abgangsrate als Teilnehmende in der Normalförderung. Dieser Effekt ist auf dem 5%-Niveau statistisch signifikant. Die geringere Abgangsrate entspricht dem in Abschnitt 8.1.1 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 weiterer in Abbildung 8.6. aufgeführten Unterschiede in den beobachtbaren Merkmalen.

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



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 vorherige Befund, dass befristet abgeschlossene Beschäftigungsverhältnisse mit einer größeren Stabilität des Förderverlaufs einhergehen (unbefristetes Beschäftigungsverhältnis +27 %). 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 +60 %; mangelnde Zufriedenheit mit Einkommen +15 %). Die Bekanntheit des Arbeitgebers bei den Teilnehmenden am LZA-Programm sowie vorherige Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber sind weitere signifikante Einflussfaktoren (Arbeitgeber vorher unbekannt +40 %, beim vorherigen Arbeitgeber beschäftigt -34 %). Andere Faktoren erweisen sich in der multivariaten Analyse als nicht signifikant.

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.

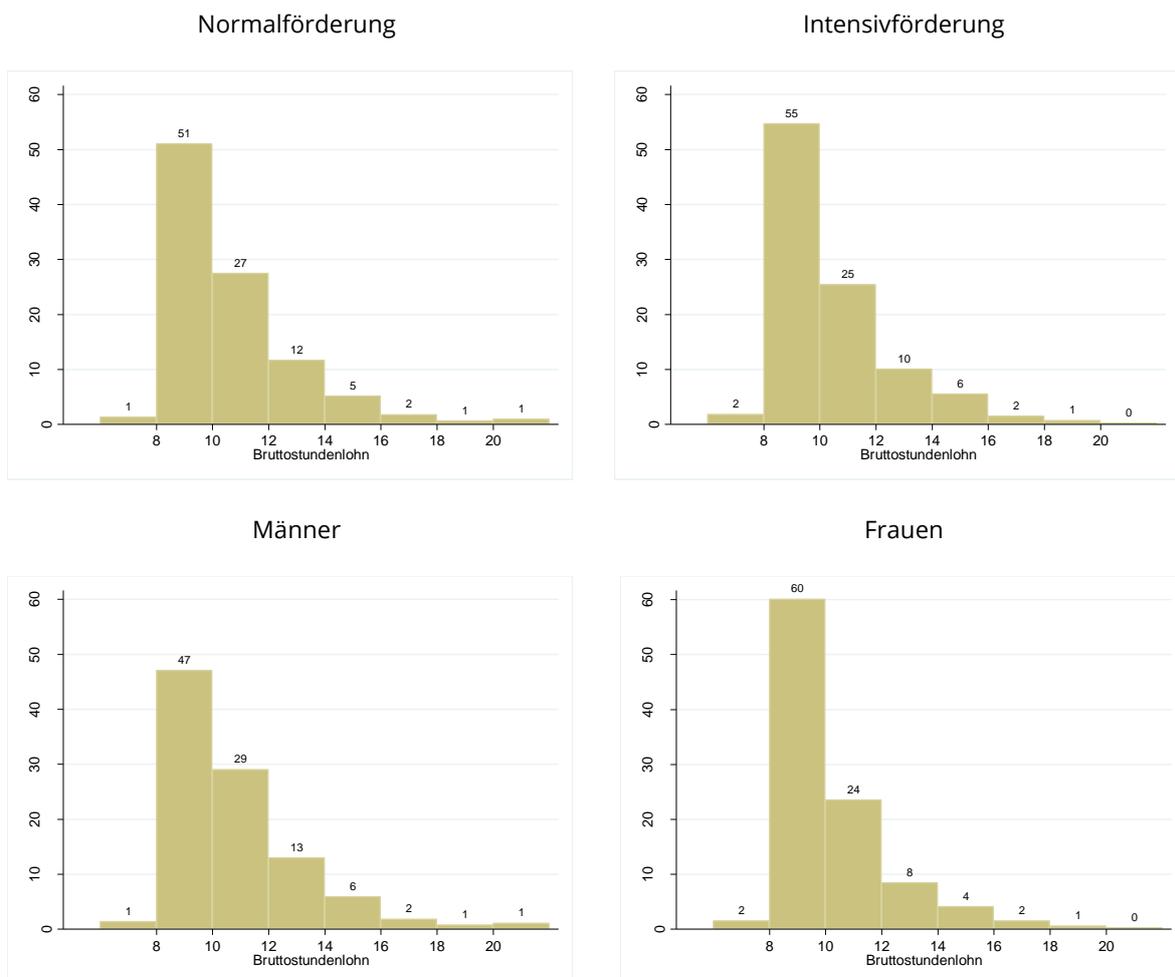
8.1.4 Entlohnung in der geförderten Beschäftigung

Die Höhe des individuellen Arbeitseinkommens kann ebenfalls ein wichtiger Ergebnisindikator der Förderung sein, da das Arbeitseinkommen ein Element des individuellen Nutzens ist, den die Teilnehmenden aus ihrer Teilnahme ziehen. Es ist zudem maßgeblich für die Höhe des Lohnkostenzuschusses und für die zusätzlich anfallenden Steuern und Sozialbeiträge und insofern eine wichtige Größe in einer fiskalischen Effizienzanalyse.

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 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 Beschäftigungen im Niedriglohnbereich angesiedelt ist. Insgesamt erhalten nur 21 Prozent 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.

Abbildung 8.7: Verteilung der Bruttostundenlöhne



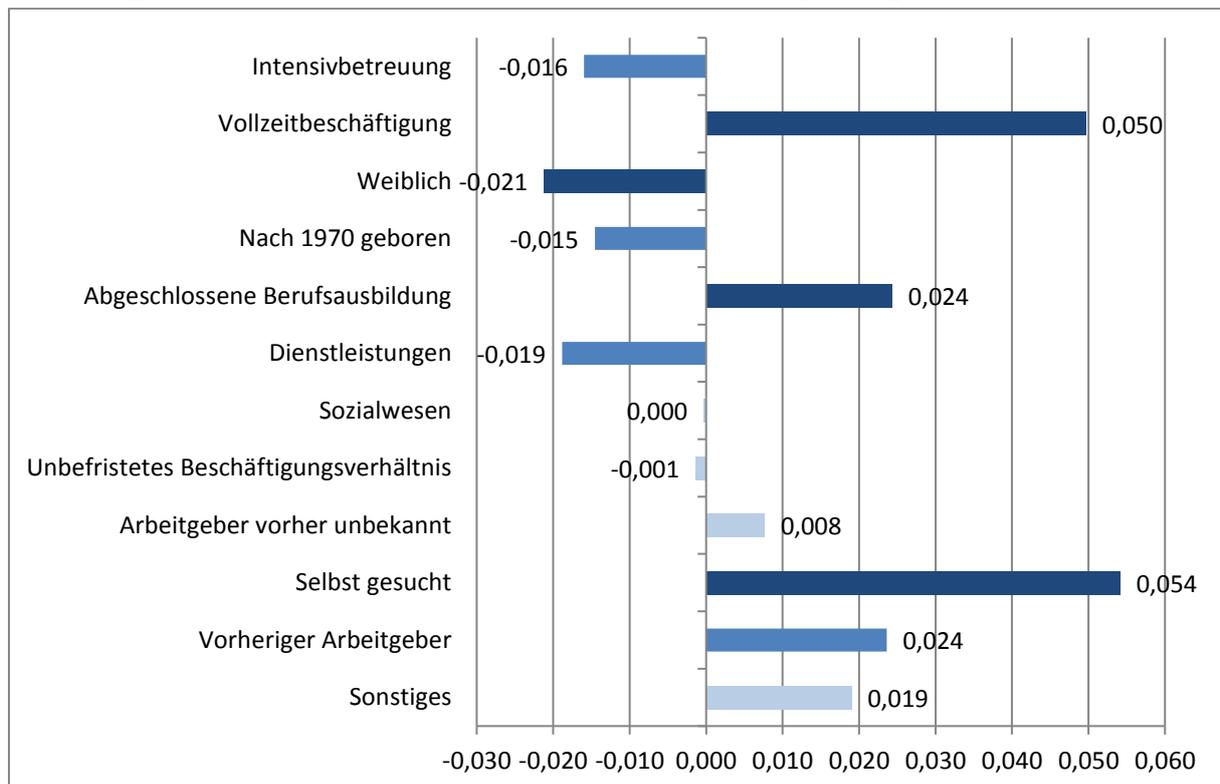
Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1)

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, wenngleich die Unterschiede weniger stark sind als zwischen den Geschlechtern.

Eine einfache 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 zwei Prozent (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 zwei Prozent geringeres Tagesentgelt als männliche Geförderte, wenn für alle anderen in die Analyse einbezogenen Merkmale bereinigt wird.

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



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).

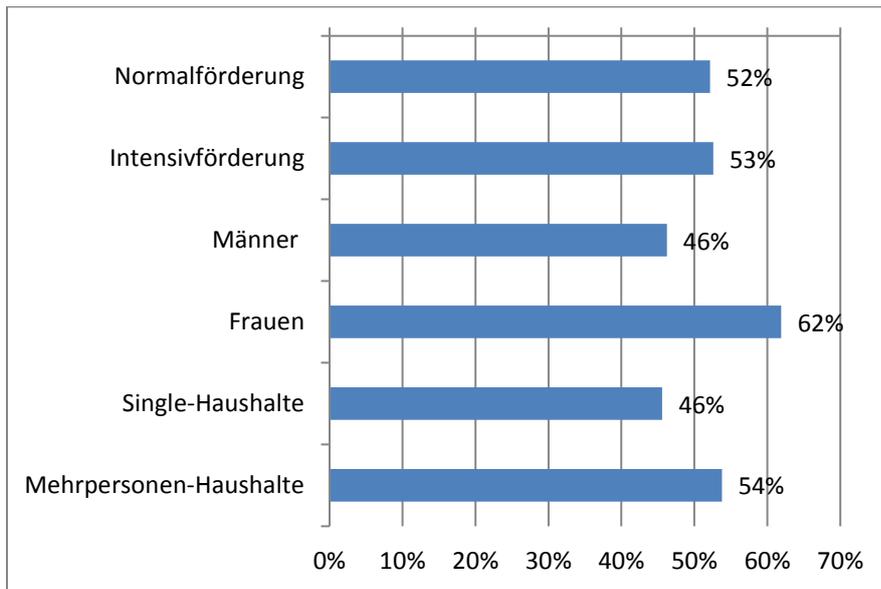
8.1.5 Hilfebedürftigkeit und Leistungsbezug

Als weiterer Ergebnisindikator wird zum Schluss des Abschnitts die Frage betrachtet, ob die geförderte Beschäftigung im Rahmen des LZA-Programms mit einem Abgang aus dem Leistungsbezug nach dem SGB II verbunden ist. Diese Frage bedarf einer genaueren Definition von Leistungsbezug, denn in den Daten kommen Übergänge in den und aus dem SGB-II-Leistungsbezug vor, während und nach der Beschäftigung häufig vor. 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 Förderung durch das LZA-Programm 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 Monat (31 Tage) überschneiden haben.

Insgesamt trifft für 52 Prozent 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 Einpersonen- 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, denn 62 Prozent der teilnehmenden Frauen beziehen während ihrer geförderten Beschäftigung SGB-II-Leistungen, aber nur 46 Prozent der Männer. Dies könnte daran liegen, dass Frauen häufiger in Haushalten mit Kindern oder anderen Angehörigen und somit seltener in Single-Haushalten leben als Männer (vgl. Abschnitt 7.2.2.). 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 seltener im Leistungsbezug als Personen in Mehrpersonen-Haushalten, was daran liegt, dass das Arbeits-einkommen im letzten Fall erheblich größer sein muss, um ein bedarfsdeckendes Haushalts-einkommen zu ergeben. Die Unterschiede zwischen Normal- und Intensivförderung sind demgegenüber weit geringer ausgeprägt.

Abbildung 8.9: Häufigkeit paralleler Leistungs- und Förderepisoden



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

8.2 Soziale Teilhabe

Für die Nachhaltigkeit des Beschäftigungsverhältnisses spielt die Situation der Beschäftigten in der eigenen Wahrnehmung eine zentrale Rolle. Aus diesem Grund stellt die Frage, welche Effekte das LZA-Programm auf die soziale Teilhabe der Teilnehmenden hat, einen wichtigen Bestandteil der Analyse dar. Um dies zu analysieren, wurden in der CATI-Befragung verschiedene Indikatoren erhoben, die an vorhandene Definitionen der sozialen Teilhabe anknüpfen und sich auf Erhebungskonzepte, die in anderen Datensätzen bereits umgesetzt wurden, stützen.⁴⁰ Letzteres ermöglicht auch eine direkte Vergleichbarkeit der Ergebnisse für die Teilnehmenden am LZA-Programm mit anderweitig verfügbaren Ergebnissen, etwa des PASS (Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung des IAB).

Generell können die betrachteten Indikatoren in mehrere Gruppen eingeteilt werden. Die eine Gruppe umfasst mit Selbsteinschätzungen über die Zugehörigkeit zum gesellschaftlichen Leben und zur wahrgenommenen Position in der Gesellschaft direkte Maße der sozialen Teilhabe. Ergänzt werden diese Indikatoren durch subjektive Einschätzungen zu wichtigen Ressourcen wie Gesundheit und Wohnung sowie zur Zufriedenheit mit dem Leben insgesamt. Die andere Gruppe stellt mit der Größe und Beschaffenheit des sozialen Netzwerks der Teilnehmenden Indikatoren zur sozialen Integration dar.

Im Folgenden werden diese Indikatoren deskriptiv ausgewertet und relevanten Vergleichsgruppen aus anderen Befragungen gegenübergestellt. Hierbei werden alle Teilnehmenden der CATI-Befragung unabhängig von einem Programmabbruch zu einem früheren Zeitpunkt in die Analyse

⁴⁰ Zum Konzept der sozialen Teilhabe vgl. ausführlicher IAQ/ZEW/Zoom/SOKO 2017, S. 97ff.

miteinbezogen. Des Weiteren betrachten wir nur die erste Welle der CATI Befragung, die zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses stattfand.

Im ersten Abschnitt werden die Teilnehmenden des Programms mit anderen Gruppen der Bevölkerung verglichen. Für diesen Vergleich wird die PASS-Erhebung, in der Haushalte, die Transferleistungen beziehen, und Haushalte der Gesamtbevölkerung befragt werden, herangezogen. 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 Bezieherinnen und Beziehern von SGBII-Leistungen zu vergleichen. Dieser Vergleich ist möglich, da einige Fragen der CATI-Befragung direkt aus dem PASS übernommen wurden.⁴¹ Parallel zum Vergleich wird außerdem die Streuung der Indikatoren analysiert.

Im zweiten Teil des vorliegenden Abschnitts wird mit Hilfe von Regressionen analysiert, wie sich die soziale Teilhabe der Programmteilnehmenden hinsichtlich unterschiedlicher Personenmerkmale unterscheidet. Hier untersuchen wir Unterschiede zwischen Männern und Frauen, älteren und jüngeren, in und nicht in Deutschland geborenen, normal- und intensiv Geförderten, Teilnehmenden mit und ohne Kinder, mit und ohne Partner und Teilnehmenden mit befristeten und unbefristeten Verträgen. Außerdem vergleichen wir Teilnehmende mit und ohne Berufsausbildung sowie Unterschiede zwischen Teilnehmenden, deren Berufserfahrung überhaupt nicht, in etwa und vollkommen mit der neuen, durch das LZA-Programm vermittelten Tätigkeit übereinstimmt.

Ein wesentliches Ziel der Teilhabeanalysen im Rahmen der Evaluation ist die Ermittlung des zeitlichen Verlaufs der sozialen Teilhabe. Dazu soll auch untersucht werden, welche Aspekte des LZA-Programms der Verbesserung der Teilhabe zuträglich sind. Diese Analysen können aber auf der Basis der vorhandenen Daten noch nicht durchgeführt werden, da die zweite Welle der CATI-Befragung derzeit noch nicht vollständig vorliegt. Die hier dargestellten Ergebnisse sind daher als Momentaufnahme zu verstehen, die den Ausgangspunkt für die längerfristige Entwicklung darstellt. Ergebnisse zur zeitlichen Entwicklung der sozialen Teilhaben werden ein wichtiger Gegenstand des Zwischenberichts 2019 sein.

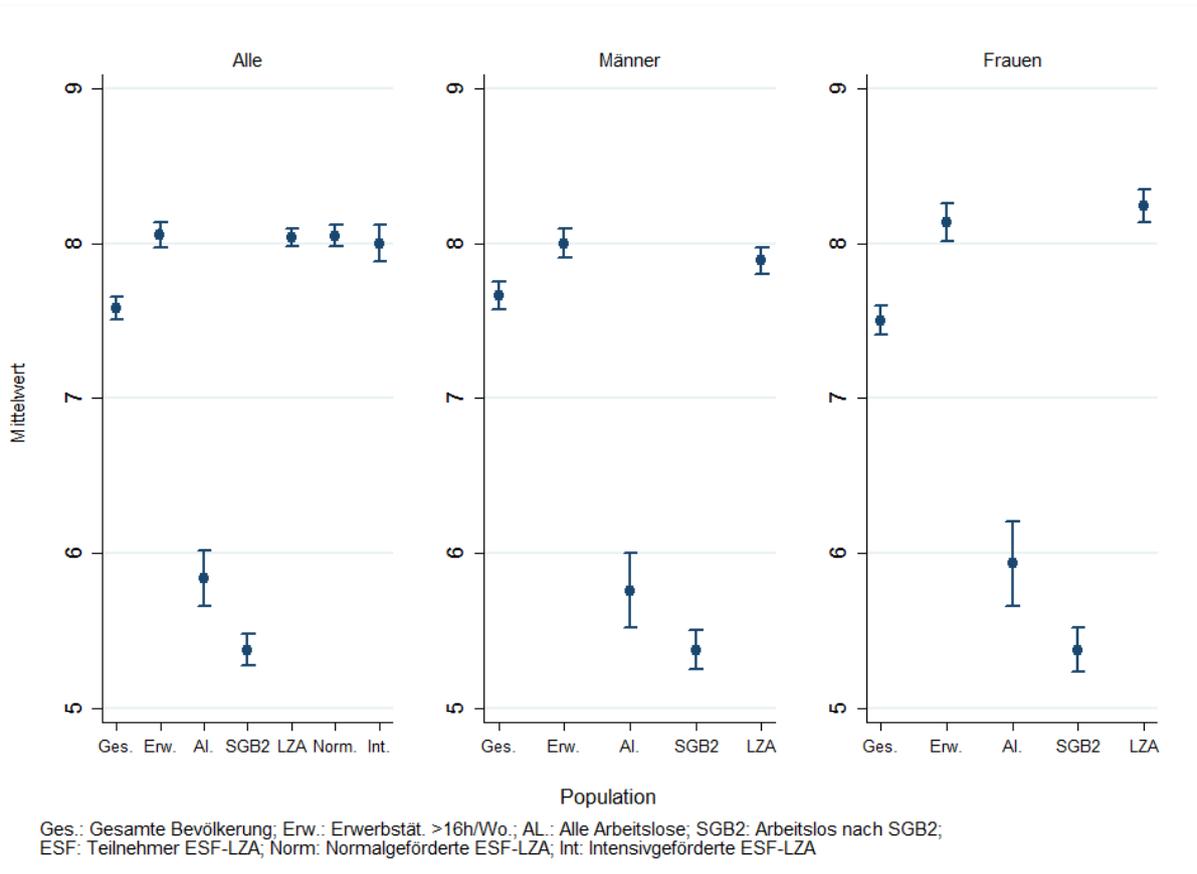
8.2.1 Vergleich der Teilnehmenden mit anderen Bevölkerungsgruppen

Damit die Ergebnisse des Vergleichs übersichtlich dargestellt werden können, werden sie in Grafiken zusammengefasst, die den Mittelwert und das 95%-Konfidenzintervall um den Mittelwert darstellen. Wenn sich die Konfidenzintervalle zweier Mittelwerte nicht überlappen, so wird der Unterschied zwischen beiden als statistisch signifikant bezeichnet. In der Analyse wird zwischen Normal- und Intensivgeförderten sowie zwischen Männern und Frauen unterschieden.

⁴¹ 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€.

In **Abbildung 8.10** findet sich der Vergleich der wahrgenommenen Zugehörigkeit zum gesellschaftlichem Leben der Teilnehmenden mit anderen Bevölkerungsgruppen auf einer Skala von 0 bis 10, wobei 10 voll und ganz dazugehörig bedeutet. Unabhängig davon, ob die Teilnehmenden in der Normal- oder Intensivförderung sind, bewerten sie ihre soziale Teilhabe ähnlich wie Erwerbstätige.

Abbildung 8.10: Zugehörigkeit zum gesellschaftlichen Leben



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

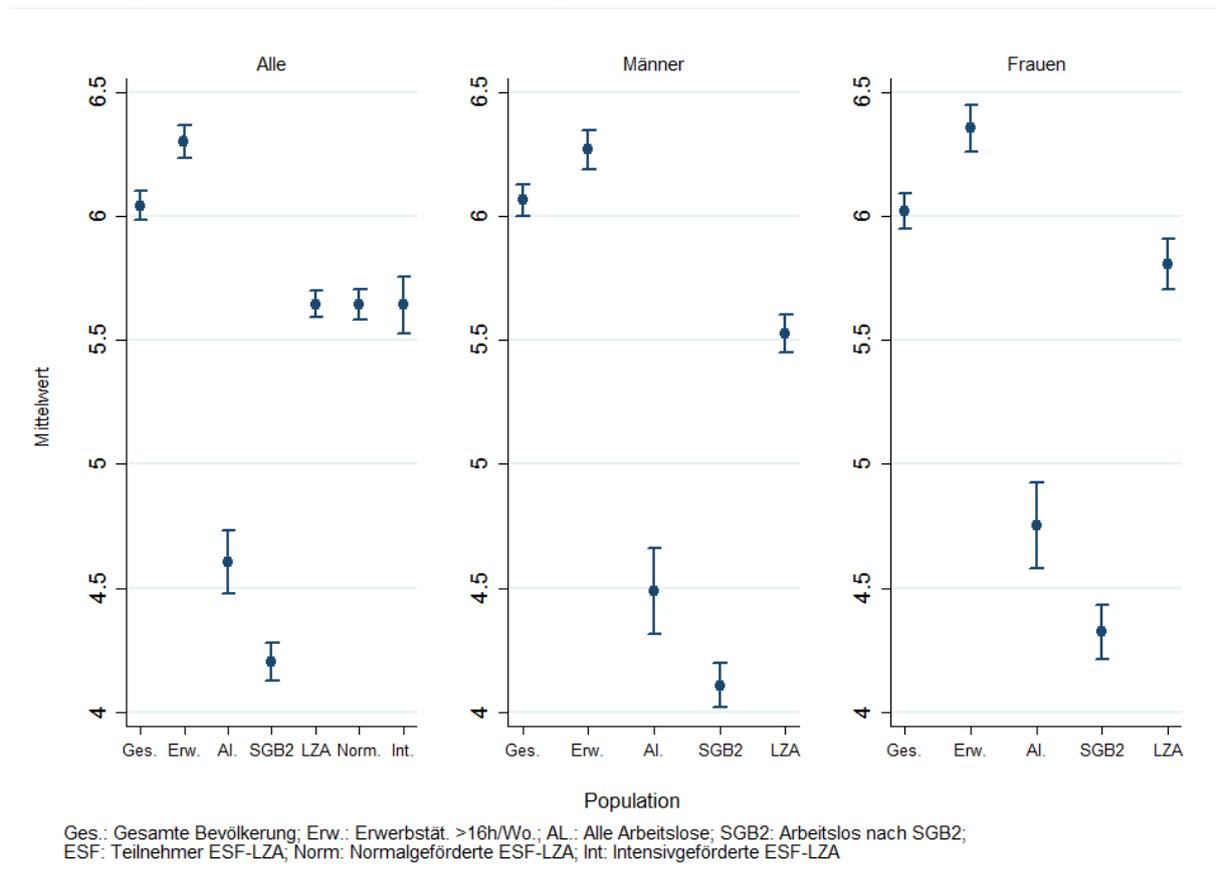
Mehr als 70 Prozent der Befragten stufen ihre gesellschaftliche Zugehörigkeit mit mehr als sieben Punkten ein, so dass der Mittelwert bei acht liegt. Verglichen mit allen Arbeitslosen und ALG-II-Beziehenden haben die Programmteilnehmenden einen signifikant höheren Mittelwert. Man kann erkennen, dass sich ALG-II-Beziehende nach ihren eigenen Einschätzungen durchschnittlich am wenigsten zum gesellschaftlichen Leben dazugehörig fühlen. Dieses Muster gilt sowohl für Männer als auch für Frauen. Verglichen mit den korrespondierenden Erwerbstätigen fühlen sich Männer seltener und Frauen in gleichem Maße zum gesellschaftlichen Leben zugehörig.

Wie die Teilnehmenden ihre Stellung in der Gesellschaft auf einer Skala von 0 bis 10, wobei 0 ganz unten und 10 ganz oben darstellt, einschätzen, gibt weitere Einblicke, wie sehr sie in ihrer Wahrnehmung am sozialen Leben teilhaben (**Abbildung 8.11**). Der Mittelwert liegt bei den Teilnehmenden bei 5,7, wobei rund 50 Prozent der Befragten einen Wert im mittleren Bereich der Skala wählen (zwischen 4 und 6). Gleichzeitig sehen sich nur vier Prozent der Befragten ganz unten

und nur fünf Prozent der Befragten ganz oben in der Gesellschaft. Mit einem Mittelwert von 4,25 sehen sich SGB-II-Leistungsbeziehende in der sozialen Hierarchie am niedrigsten.

Im Vergleich mit anderen Bevölkerungsgruppen schätzen die Programmteilnehmenden unabhängig von Geschlecht und Art der Förderung ihre Position in der Gesellschaft signifikant niedriger ein als Erwerbstätige, aber deutlich höher als Arbeitslose und ALG-II-Beziehende.

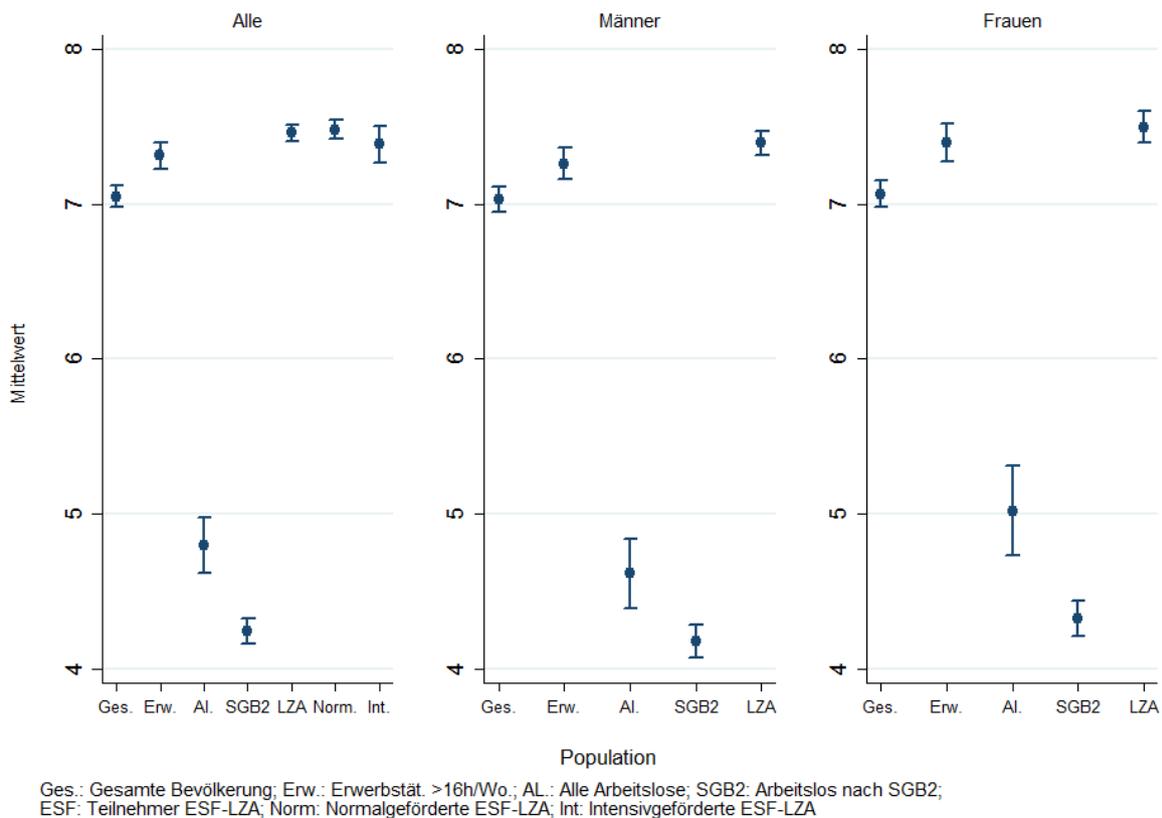
Abbildung 8.11: Gesellschaftliche Stellung



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

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" darstellt. Unter den Ergebnissen sticht heraus, dass die Teilnehmenden im Durchschnitt sogar eine signifikant höhere Zufriedenheit mit ihrem Leben haben als die Erwerbstätigen und damit auch die höchste Lebenszufriedenheit von allen betrachteten Gruppen (**Abbildung 8.12**). Der Anteil der Teilnehmenden, die voll und ganz mit dem Leben zufrieden sind, beträgt 20 Prozent. Die Teilnehmenden des Programms sind damit auch signifikant zufriedener mit ihrem Leben als die Arbeitslosen und SGB-II-Leistungsempfängerinnen und -empfänger. Teilnehmende, die sich in der Normalförderung befinden, sind etwas zufriedener mit ihrem Leben als Teilnehmende in der Intensivförderung. Unter den Männern sind, wie bei der Betrachtung der gesamten Population, die Programmteilnehmenden signifikant zufriedener als männliche Erwerbstätige. Programmteilnehmerinnen unterscheiden sich aber nicht signifikant von weiblichen Erwerbstätigen.

Abbildung 8.12: Zufriedenheit mit dem Leben insgesamt



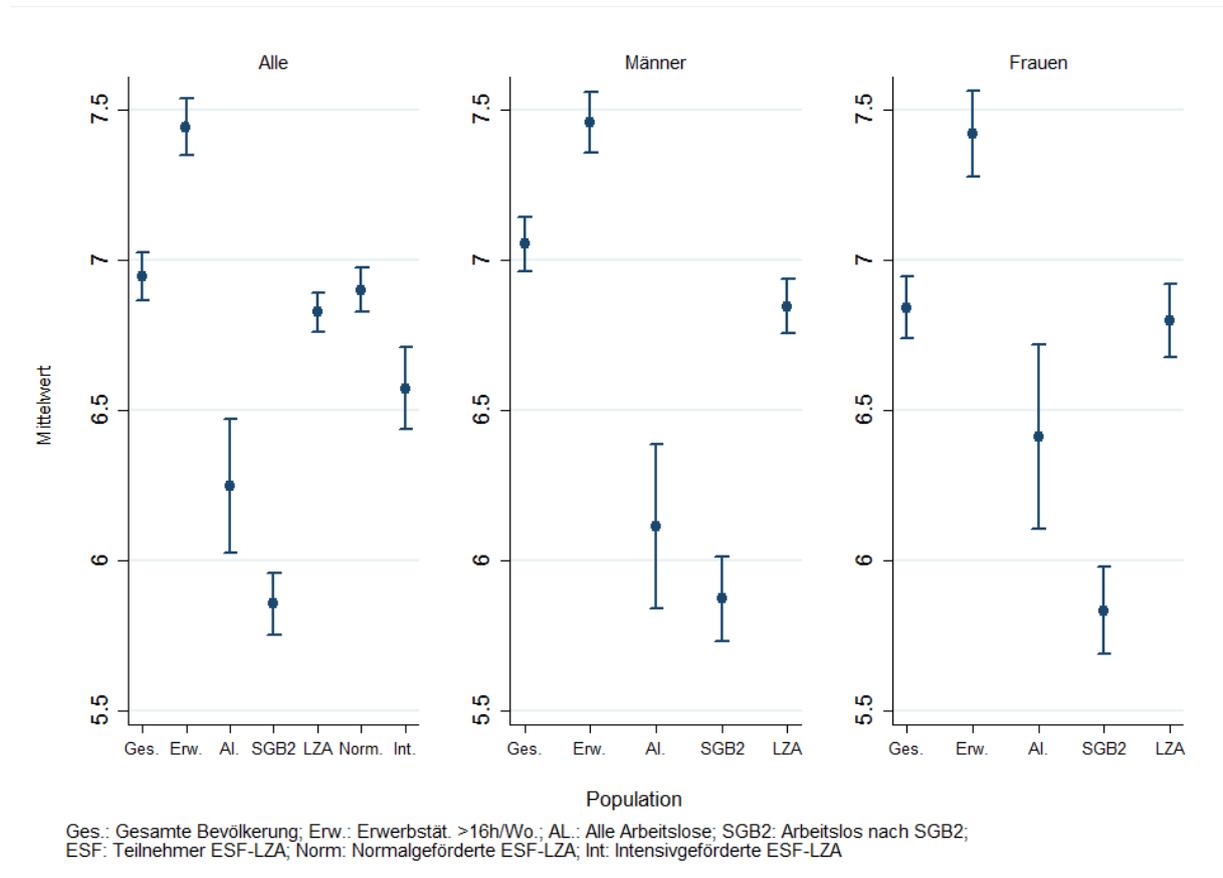
Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1), PASS.

Als wichtige Ressource, durch die die soziale Teilhabe beeinflusst wird, gilt auch die Wohnungssituation (hier nicht abgebildet). Mit einem Anteil von rund 14 Prozent, die relativ unzufrieden mit ihrer Wohnung sind (Wert kleiner als 6), und einem Anteil von 29 Prozent, die ganz und gar mit ihrer Wohnung zufrieden sind, sind die LZA-Teilnehmenden, unabhängig von der Förderintensität, signifikant unzufriedener als Erwerbstätige, jedoch signifikant zufriedener als alle Arbeitslosen sowie SGB-II-Leistungsbeziehenden mit ihren Wohnverhältnissen. Für Männer gilt das gleiche Muster. Sie liegen zwischen den Erwerbstätigen und allen Arbeitslosen bzw. den SGB II-Leistungsempfängerinnen und -empfängern. Erwerbstätige Frauen sind zufriedener als weibliche Teilnehmende, jedoch nicht signifikant verschieden von allen weiblichen Arbeitslosen. Gleichzeitig sind die weiblichen Teilnehmenden signifikant zufriedener mit ihrer Wohnung als SGB-II-Bezieherinnen.

Auch hinsichtlich der Zufriedenheit mit der Gesundheit befinden sich die Programmteilnehmenden im Mittelfeld (**Abbildung 8.13**). Sie sind im Durchschnitt signifikant weniger mit ihrer Gesundheit zufrieden als Erwerbstätige, aber signifikant zufriedener als alle Arbeitslosen und Leistungsbeziehende nach dem SGB II. Insgesamt beträgt der Durchschnitt des Zufriedenheitsmaßes 6,7, wobei 17 Prozent ganz und gar und 15 Prozent weniger zufrieden mit ihrer Gesundheit sind (Werte kleiner als 6). Teilnehmende in der Normalförderung sind durchschnittlich zufriedener als alle Arbeitslosen und ALG-II-Beziehenden, aber unzufriedener als Erwerbstätige. Teilnehmende in der Intensivförderung sind im Durchschnitt nicht signifikant zufriedener als alle Arbeitslosen,

jedoch signifikant zufriedener als ALG-II-Beziehende und signifikant unzufriedener als Erwerbstätige. Für Männer und Frauen unterscheidet sich das Muster nicht.

Abbildung 8.13: Zufriedenheit mit der Gesundheit

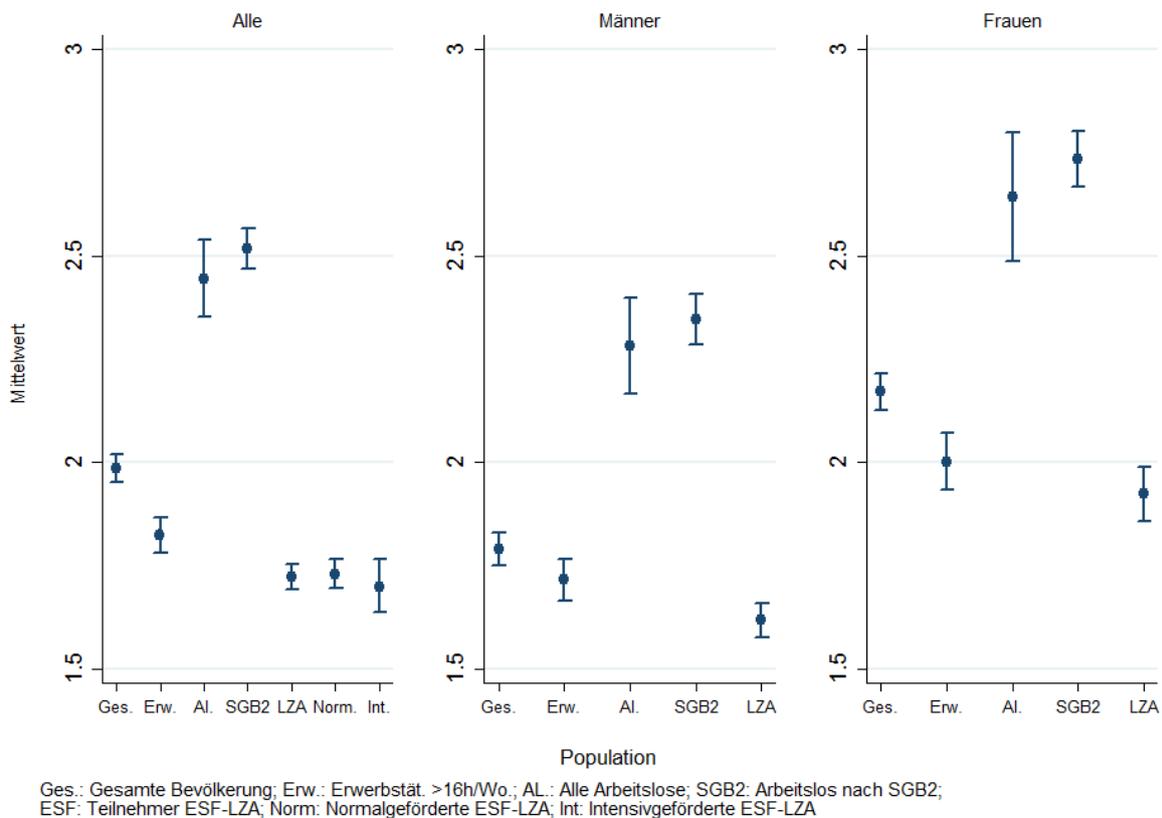


Quelle: ISG/IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (Welle 1), PASS.

Neben dem subjektiven Zufriedenheitsmaß für die Gesundheit können auch weitere Maße zur gesundheitlichen Situation verglichen werden. So wird mit einer Skala von 1 (überhaupt nicht), bis 5 (sehr häufig) erfragt, wie häufig die Teilnehmenden in den vier Wochen vor der Befragung seelische Probleme hatten.

Hier sticht heraus, dass die Programmteilnehmenden im Durchschnitt in den letzten vier Wochen vor der Befragung signifikant seltener seelische Probleme als Beschäftigte, alle Arbeitslosen und ALG-II-Beziehende hatten. So geben rund 66 Prozent der Befragten an, dass sie in den letzten vier Wochen überhaupt keine seelischen Probleme hatten, während rund elf Prozent ziemlich häufig oder sehr häufig seelische Probleme hatten. Dieses Muster gilt sowohl für Normalgeförderte als auch für Intensivgeförderte. Die männlichen Teilnehmenden des LZA-Programms geben signifikant seltener seelische Probleme an als die Erwerbstätigen, Arbeitslosen und ALG-II-Beziehenden. Weibliche Programmteilnehmende unterscheiden sich nicht signifikant von weiblichen Erwerbstätigen, haben aber signifikant seltener seelische Probleme als alle weiblichen Arbeitslosen und ALG-II-Bezieherinnen. **Abbildung 8.14** stellte diese Werte in Form von Mittelwerten dar.

Abbildung 8.14: Seelische Probleme



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

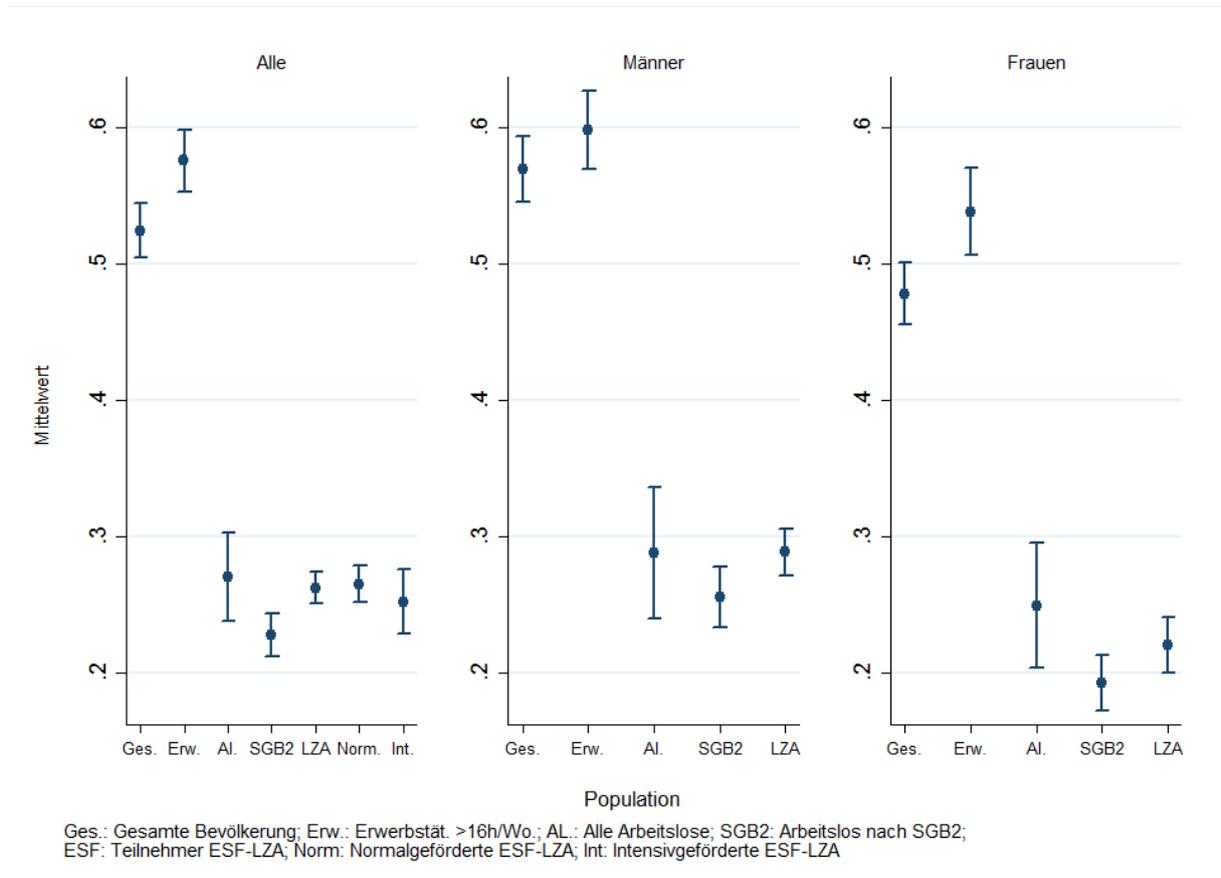
Die letzte Gruppe von Indikatoren zur sozialen Teilhabe beschreibt Größe und Beschaffenheit der sozialen Netzwerke der Teilnehmenden. Zuerst wird der Anteil der Mitgliedschaften in einer Organisation, wie zum Beispiel einem Verein oder einer Gewerkschaft, betrachtet. Hier zeigt sich nun im Unterschied zu den vorigen Indikatoren, dass die soziale Integration der Teilnehmenden am LZA-Programm durchschnittlich nicht besser ist als bei den Arbeitslosen und nur geringfügig besser als in der Gruppe der ALG-II-Beziehenden.

Mit einem Anteilswert von 26 Prozent ist der Anteil der Mitgliedschaften in einer solchen Organisation unter den Teilnehmenden am LZA-Programm vergleichbar mit allen Arbeitslosen (**Abbildung 8.15**). Damit sind die Teilnehmenden signifikant seltener als Erwerbstätige, aber signifikant häufiger als ALG-II-Beziehende Mitglieder einer Organisation. Für die Teilnehmenden in der Normalförderung kann dabei das gleiche Muster beobachtet werden wie für alle Teilnehmenden. Der Anteilswert der Mitgliedschaften ist bei den LZA-Teilnehmenden, die sich in der Intensivförderung befinden, weder signifikant verschieden von allen Arbeitslosen noch von ALG-II-Beziehenden.

Unter den Männern kann das gleiche Muster wie in der gesamten Population beobachtet werden, also kein signifikant verschiedener Anteil der Teilnehmenden im Vergleich zu allen Arbeitslosen, jedoch ein signifikant niedrigerer Anteil als bei den Erwerbstätigen sowie ein signifikant höherer

Anteil als bei den SGB-II-Leistungsbeziehenden. Bei den weiblichen Teilnehmenden ergeben sich signifikante Unterschiede weder zu den weiblichen Arbeitslosen noch zu den ALG-II-Bezieherinnen.

Abbildung 8.15: Mitgliedschaften in Organisationen



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

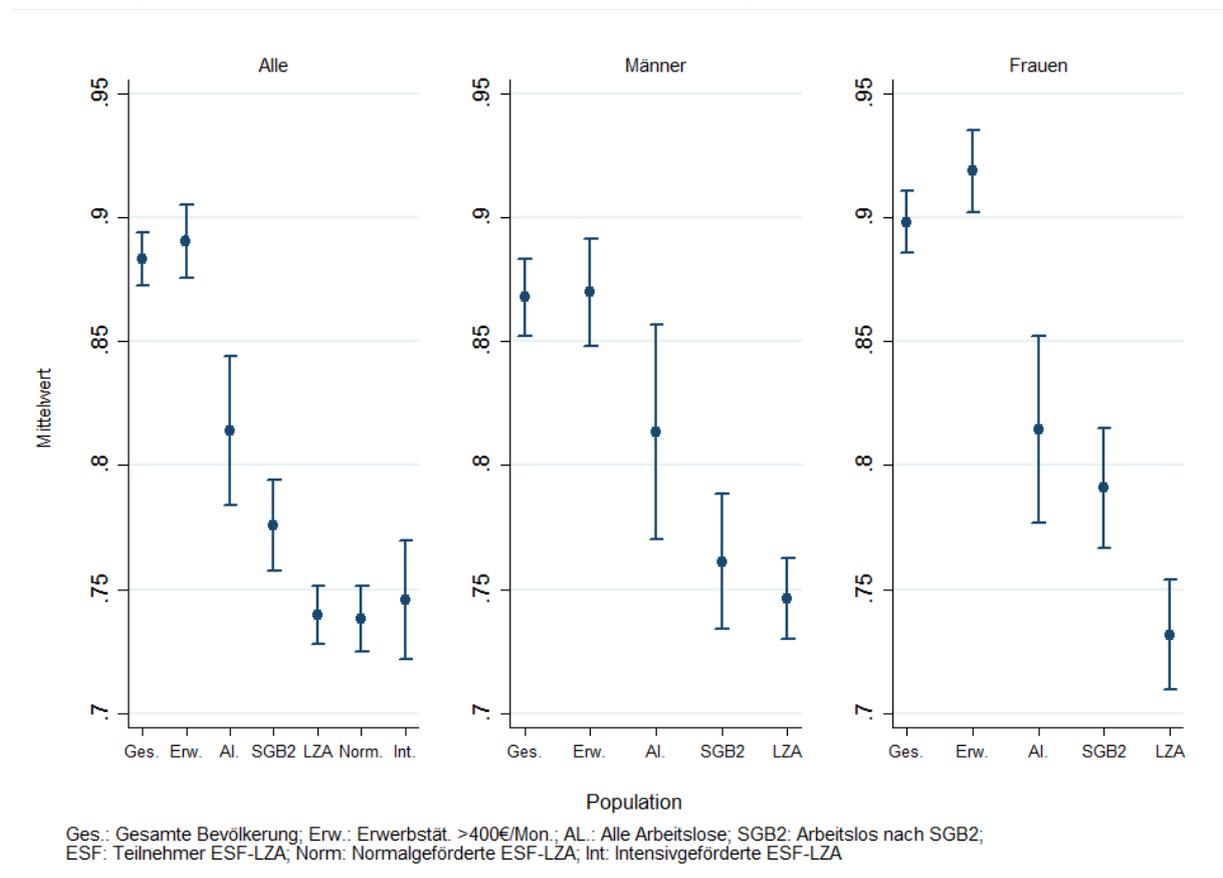
Wie viel Unterstützung die Teilnehmenden aus ihrem Umfeld erhalten, stellt einen weiteren Indikator der sozialen Integration dar (ohne Darstellung). Hierzu wird erfragt, ob die Gesprächsperson einen Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin für persönliche Probleme hat. Auch in dieser Hinsicht geben die Teilnehmenden des LZA-Programms ein ähnliches Bild ab wie die Arbeitslosen und die ALG-II-Leistungsempfänger/innen. Im Durchschnitt ist kein signifikanter Unterschied zwischen den Anteilswerten der Programmteilnehmenden, der Arbeitslosen sowie der SGB-II-Leistungsempfängerinnen und -empfänger zu finden. Jedoch ist der Anteil von Personen mit einem Ansprechpartner oder einer Ansprechpartnerin geringer als der Anteil bei den Erwerbstätigen. Teilnehmende in der Normalförderung haben im Vergleich zu allen Arbeitslosen weder häufiger noch seltener einen Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin, jedoch haben sie im Vergleich zu ALG-II-Beziehenden signifikant häufiger jemanden, mit dem oder der sie Probleme besprechen können. Zwischen intensivgeförderten Programmteilnehmenden und SGB-II-Leistungsbeziehenden gibt es dagegen keine signifikanten Unterschiede.

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, von der sie Rat einholen können, und

dem Anteil derer, die jemanden kennen, der oder die ihnen beim Ausfüllen von amtlichen Anträgen hilft. In den 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 bzw. Ratgeberinnen aus der Zivilgesellschaft oder von Institutionen wie z.B. den Jobcentern.

Mit rund 81 Prozent haben die Programmteilnehmenden, unabhängig von der Förderintensität, signifikant seltener als alle Arbeitslosen und SGB-II-Leistungsbzuehnde einen Ratgeber oder eine Ratgeberin (nicht abgebildet). Auch Erwerbstätige haben unabhängig von der betrachteten Untergruppe signifikant häufiger eine Person, von der sie Rat einholen können. Weibliche Teilnehmende kennen sowohl im Vergleich zu allen weiblichen Arbeitslosen, als auch im Vergleich zu weiblichen SGB-II-Leistungsempfängerinnen signifikant seltener eine Person, die ihnen Rat gibt. Bei den Männern ist dagegen nur der Unterschied zu den Arbeitslosen signifikant.

Abbildung84.16: Ansprechpartner für amtliche Anträge



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

Als letztes wird der Anteil der Teilnehmenden analysiert, die beim Ausfüllen von amtlichen Anträgen auf die Unterstützung Dritter zurückgreifen können. Im Durchschnitt haben Programmteilnehmende, unabhängig von der Förderintensität, unter allen Gruppen den geringsten Anteil (**Abbildung 8.16**). So ist im Durchschnitt mit rund 74 Prozent der Anteil der Programmteilnehmenden signifikant geringer als der der Erwerbstätigen, der Arbeitslosen und

der ALG-II-Beziehenden. Besonders bei den weiblichen Teilnehmenden ist der Unterschied zu allen übrigen Gruppen groß.

Es liegt nahe, dass mit der Person, die beim Ausfüllen von amtlichen Anträgen hilft, bei den SGB-II-Leistungsbeziehenden in erster Linie die zuständige Fachkraft im Jobcenter gemeint sein könnte. Teilnehmenden am LZA-Programm, die aus dem Leistungsbezug abgehen, steht diese Person nicht mehr zur Verfügung. Allerdings helfen die Coachs den Teilnehmenden bei der Bewältigung solcher alltagspraktischer Aufgaben. Der große Unterschied zu Erwerbstätigen oder zur Gesamtbevölkerung wird dadurch allerdings nicht erklärt. Hier zeigt sich zumindest, dass der Aufbau persönlicher Netzwerke bei den Teilnehmenden Zeit braucht und nicht erwartet werden kann, dass sie schnell zum Durchschnitt aller Erwerbstätigen aufschließen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich die Teilnehmenden am LZA-Programm folgendermaßen von den Vergleichspopulationen unterscheiden:

- Die Größe der Netzwerke der Teilnehmenden ist am ehesten mit denen der SGB-II-Leistungsbeziehenden, also der Gruppe mit den kleinsten Netzwerken, vergleichbar. Die Teilnehmenden sind also sozial wenig integriert. Hierauf verweist auch, dass sie die Gruppe bilden, die am seltensten jemanden haben, der sie beim Ausfüllen von amtlichen Anträgen unterstützt.
- Hinsichtlich eines Großteils der Indikatoren, z.B. im Hinblick auf die gesellschaftliche Stellung oder den allgemeine Gesundheitszustand, befinden sich die Teilnehmenden im Mittelfeld zwischen Erwerbstätigen einerseits und Arbeitslosen bzw. SGB-II-Leistungsbeziehenden andererseits.
- Ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben schätzen die Teilnehmenden am LZA-Programm gleich wie Erwerbstätige ein. Darüber hinaus geben die Teilnehmenden sogar seltener seelische Probleme und eine höhere subjektive Lebenszufriedenheit als Erwerbstätige an.

Letzteres könnte sich möglicherweise als ein positiver Effekt der intensiven Betreuung durch die BAK und Coachs herausstellen sowie als eine Auswirkung der Tatsache, nach so vielen Jahren der Arbeitslosigkeit durch diese intensive Betreuung (wieder) in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eingemündet zu sein. Denn es sind vor allem die stärker subjektiven, weniger die an objektiven Tatbeständen orientierten Maße der sozialen Integration, bei denen die Teilnehmenden besonders hohe Bewertungen abgeben. Ein solcher Effekt wurde in der jüngeren Literatur teilweise als Honeymoon-Effekt bezeichnet und als Überbewertung einer neuen Situation, etwa eines neuen Beschäftigungsverhältnisses, beschrieben. Beispielsweise haben dies Knabe et al. (2017) für Personen in Workfare oder Chadi et al. (2017) für Personen gefunden, die den Arbeitsplatz gewechselt haben.

Zwischen Männern und Frauen sowie zwischen Normal- und Intensivgeförderten lassen sich hinsichtlich der Vergleichsmuster aller Indikatoren entweder keine oder nur sehr geringe signifikante Unterschiede finden.

Weil die Programmteilnehmenden zum Befragungszeitpunkt erstens schon längere Zeit eine Beschäftigung in Aussicht hatten und diese Beschäftigung auch schon angetreten haben, wäre es

alternativ zur Erklärung durch den Honeymoon-Effekt natürlich auch möglich, dass sich die subjektiven Indikatoren, wie zum Beispiel die Lebenszufriedenheit, die zum Teil sehr volatil sind, relativ schnell ändern und im Falle der Programmteilnehmenden schnell an das Niveau der Erwerbstätigen angepasst haben bzw. sich in Zukunft an das Niveau annähern werden. Objektive Faktoren, wie zum Beispiel die Mitgliedschaft in einer Organisation oder allgemeiner die Größe des Netzwerks, benötigen hingegen mehr Zeit, um sich zu ändern. Um jedoch genauer zu analysieren, welche der beiden Hypothesen am wahrscheinlichsten ist, werden Daten über die Änderung der Indikatoren der sozialen Teilhabe über die Zeit benötigt, die erst mit dem nächsten Zwischenbericht der Evaluation zur Verfügung stehen werden

8.2.2 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 rappelvoll bis hoch. Kühlschrank bis rappelvoll.

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.

8.3 Bewertung durch die Arbeitgeber

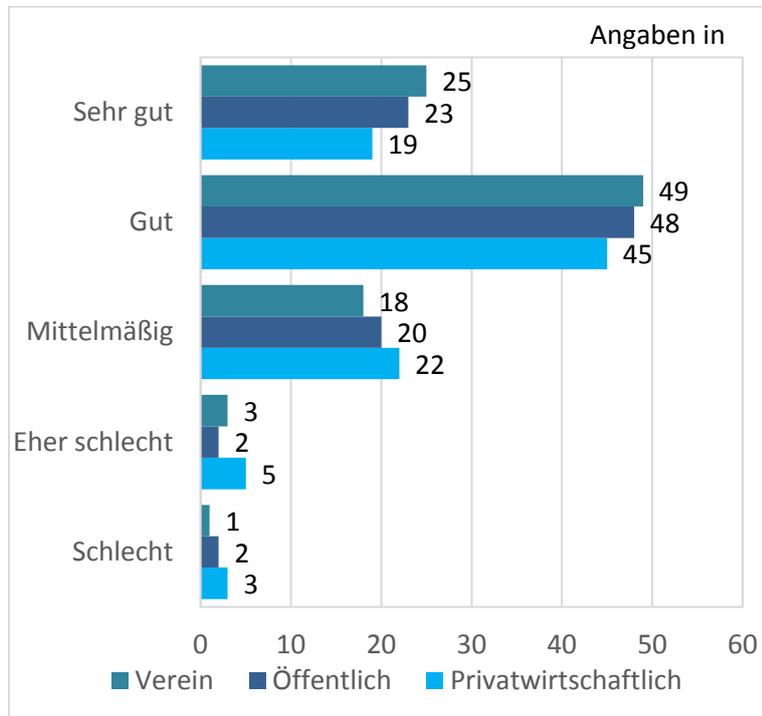
Der Erfolg des LZA-Programms hängt maßgeblich davon ab, ob und in welchem Ausmaß Arbeitgeber bereit sind, Personen aus der Zielgruppe einzustellen und nach Auslaufen der Förderung ggf. auch zu übernehmen. Daher wurden die Arbeitgeber im Schlussteil der standardisierten Befragung gebeten, einzelne Aspekte dieses Programms sowie das Programm insgesamt zu bewerten, als auch einen Ausblick hinsichtlich der Weiterbeschäftigung der Geförderten vorzunehmen.

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 8.17** verdeutlicht. Dies

ist ein Hinweis auf tendenziell höhere Anforderungen hinsichtlich der Passgenauigkeit bei der Vermittlung von ehemaligen Langzeitarbeitslosen in privatwirtschaftliche Betriebe.

Abbildung 8.17: 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 Prozent der Fälle kaum etwas zu bemängeln. Aus Sicht der Arbeitgeber hat sich zudem mit über 80 Prozent 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 der Langzeitarbeitslosen sind gar „aus dem Betrieb kaum mehr wegzudenken“; sie haben sich und ihre Arbeitsleistung im Betrieb unentbehrlich gemacht.⁴²

Daneben gibt es aber auch einen nicht zu vernachlässigenden Anteil von etwa 30 Prozent 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 Arbeitgeber ist der Anteil an Zustimmungen zum erhöhten Leitungsbedarf am höchsten, was womöglich erneut

⁴² Die Befunde aus dem PAT-Programm öffentlich geförderter Beschäftigung weisen darauf hin, dass diese Einschätzung des „Unentbehrlich-Machens“ aus Sicht der Arbeitgeber deren Bereitschaft zur Weiterbeschäftigung von Geförderten signifikant beeinflusst (Fuchs/Hamann 2017).

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, die nicht immer die gleiche Wertschöpfung wie eine Tätigkeit am ersten Arbeitsmarkt aufweisen. 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. Daraus lässt sich aufgrund der zahlreichen mit BAK und Arbeitgebern geführten Fallstudien-Interviews nicht schlussfolgern, 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 führen zu können.

Tabelle 8.1: Bewertung der Teilnehmenden durch die Arbeitgeber 1 (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%
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.

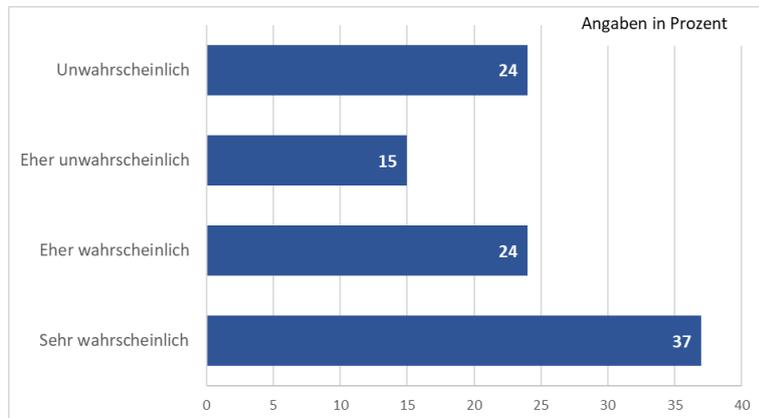
Insgesamt fällt damit das Urteil der Arbeitgeber über die Beschäftigten und deren Einsatz im Betrieb in der Mehrheit positiv aus, wenngleich ein substantieller Anteil der Arbeitgeber auch weniger gute Erfahrungen gemacht hat.

Chancen für eine Weiterbeschäftigung

Nach dieser Absicht der Weiterbeschäftigung wurden die Arbeitgeber daher befragt. Insgesamt standen die Chancen für eine Übernahme in eine ungeforderte Beschäftigung nach Programmende laut Arbeitgebern für etwas mehr als 60 Prozent der Arbeitskräfte relativ gut, da sie als "sehr wahrscheinlich" oder zumindest "eher wahrscheinlich" eingestuft wurden (**Abbildung 8.18**).

Kehrsseitig waren fast 40 Prozent der Arbeitgeber diesbezüglich skeptischer, da sie die Chance der Weiterbeschäftigung als "eher unwahrscheinlich" (15 %) bzw. "unwahrscheinlich" (24 %) einstufen.

Abbildung 8.18: Chancen einer Weiterbeschäftigung beim Arbeitgeber



Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Eine Betrachtung der Betriebe nach Rechtsform zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit einer Übernahme der im Rahmen des LZA-Programms eingestellten Arbeitskräfte nach Ablauf der Förderung im privatwirtschaftlichen Bereich deutlich höher eingestuft wird als bei den anderen Arbeitgebern (**Tabelle 8.2**). 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 oder Trägern 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.

Tabelle 8.2: Chancen einer Weiterbeschäftigung beim Arbeitgeber (nach Rechtsform)

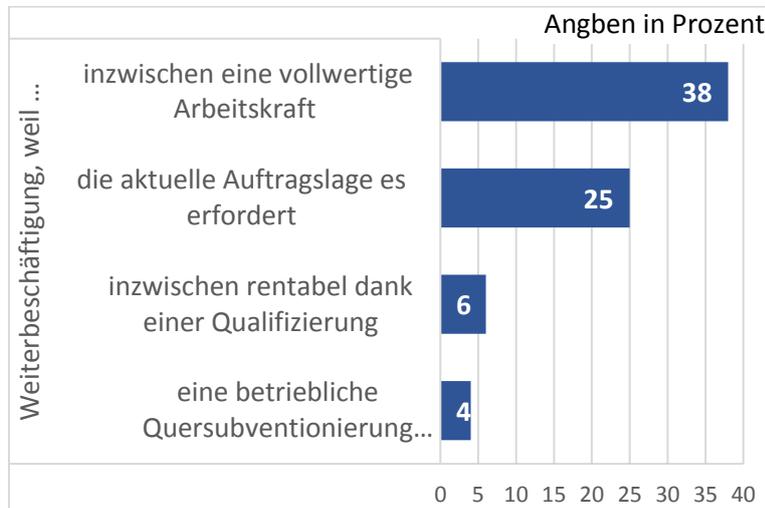
Weiterbeschäftigung nach Ablauf der Förderung	Privatwirtschaftliche Arbeitgeber	Öffentliche Arbeitgeber	Vereine und Genossenschaften
unwahrscheinlich	20%	31%	24%
eher unwahrscheinlich	10%	21%	21%
eher wahrscheinlich	24%	15%	20%
sehr wahrscheinlich	37%	21%	26%
weiß nicht	10%	12%	8%

Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Die Übernahmechancen der Geförderten stehen in einem Zusammenhang mit verschiedenen weiteren Faktoren (**Abbildung 8.19**). 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.⁴³

Abbildung 8.19: Gründe für eine Weiterbeschäftigung



Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Im Fall der Quersubventionierung überrascht deren geringe Bedeutung kaum, da ein solches Motiv einer grundlegenden betriebswirtschaftlichen Rationalität zuwider läuft. Dass jedoch die Qualifizierung keine größere Rolle spielt, bestätigt zum einen tendenziell die geringe Bedeutung der Qualifizierung im Rahmen des LZA-Programms insgesamt. Zum anderen spricht dies aber auch dafür, dass die Arbeitgeber selten bewusst Qualifizierungsstrategien für die Geförderten als Basis der Weiterbeschäftigung verfolgen.

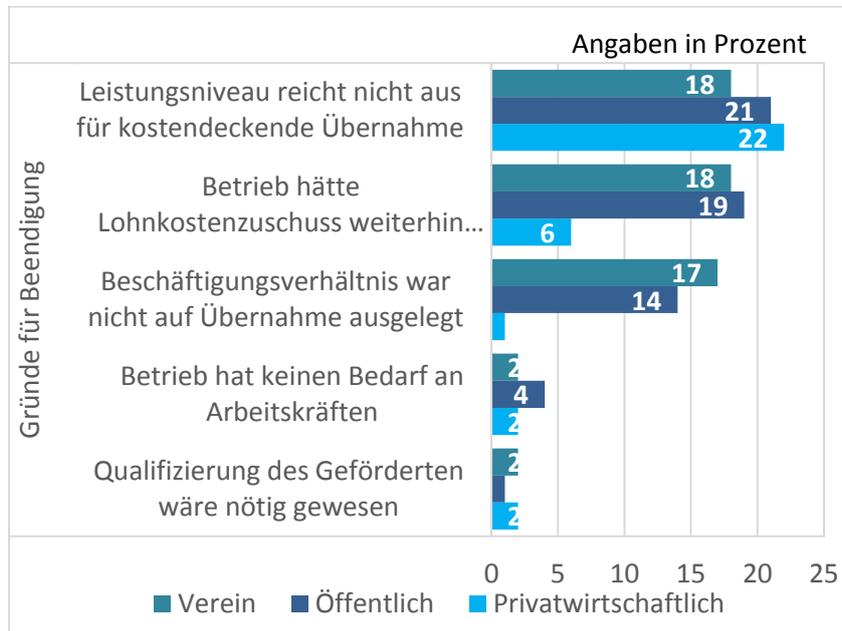
Umgekehrt wurde als Hauptmotiv für eine Beendigung der Beschäftigung nach Auslaufen der Förderung die mangelnde Rentabilität bzw. Kostendeckung aufgrund des unzureichenden Leistungsniveaus der Arbeitskraft mit Abstand am häufigsten angegeben (21 %).⁴⁴ Nur weniger als zehn Prozent der Arbeitgeber waren 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 sechs Prozent 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

⁴³ Die übrigen 27 Prozent der Arbeitgeber machten hierzu keine Angabe.

⁴⁴ Mit 41 Prozent machte ein erheblicher Anteil der Arbeitgeber zu dieser Frage 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.

eine notwendige Qualifikationsmaßnahme waren indes kaum von Bedeutung für die Entscheidung für eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses (**Abbildung 8.20**).

Abbildung 8.20: Gründe für eine Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses



Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Coaching

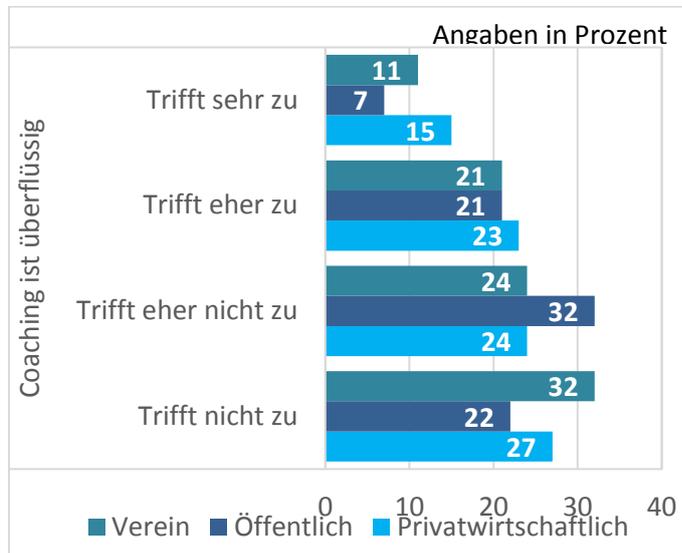
Nach Beschäftigungsaufnahme kommt dem Coaching eine Schlüsselfunktion im Rahmen des LZA-Programms zu, insofern es die Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses unterstützt. Da dessen Umsetzung teilweise in die betrieblichen Abläufe eingreift und der Einwilligung der Arbeitgeber bedarf, ist die Akzeptanz für diese Dienstleistung seitens der Arbeitgeber ein nicht unwesentlicher Erfolgsfaktor. Insgesamt wurde die Zusammenarbeit mit den Coaches von 61 Prozent der Arbeitgeber mit „gut“ oder „sehr gut“ bewertet, nur weniger als ein Zehntel beurteilten sie als "eher schlecht" oder „schlecht“, was für eine in der Regel gelingende Kooperation zwischen diesen beiden Akteuren spricht (ohne Darstellung).⁴⁵ Zudem fällt auf, dass der Nutzen der im Rahmen des Coachings behandelten Themen von etwa ein Fünftel bis ein Viertel der Arbeitgeber als "mittel" und nur von maximal 17 Prozent als "groß" eingeschätzt wurde (ohne Darstellung). Hier ist festzuhalten, dass der Nutzen des Coachings von Arbeitgebern zwar eher verhalten bewertet wird, für Arbeitgeber aber auch nicht immer erkennbar sein dürfte. Profitieren sollen hiervon ja primär die Geförderten, so dass der Nutzen des Coachings gerade bei außerbetrieblichen Fragen für Arbeitgeber oftmals höchstens mittelbar zu beobachten ist.

Wie sich bereits durch die zurückhaltenden Bewertung seines Nutzens angedeutet hat, stößt das Coaching als ein Kernelement des LZA-Programms auf Seiten der Arbeitgeber nicht auf einhellige Zustimmung. Ein gutes Drittel (insbesondere privatwirtschaftliche Arbeitgeber) hält es sogar für

⁴⁵ 17 Prozent der befragten Arbeitgeber machten keine Angabe hierzu.

(eher) überflüssig (**Abbildung 8.21**). Diese Ablehnung ist unter jenen, die vorher noch keine Langzeitarbeitslosen beschäftigt hatten, besonders weit verbreitet (ohne Darstellung).

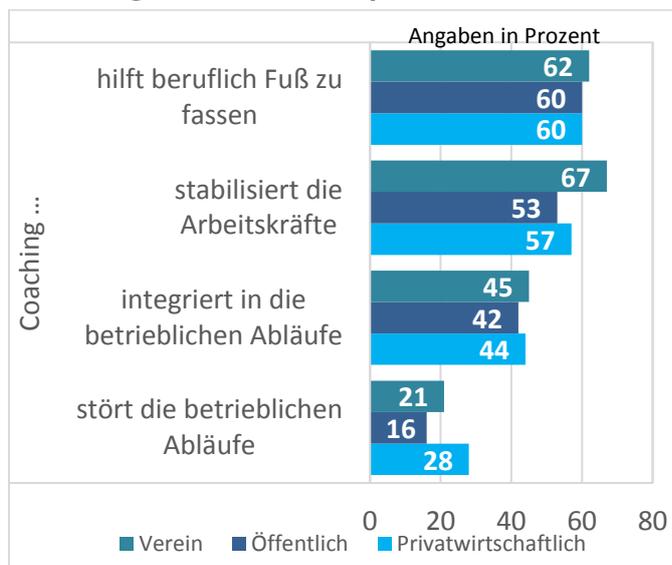
Abbildung 8.21: Ablehnung des Coachings (nach Rechtsform)



Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Eine Störung der betrieblichen Abläufe durch das Coaching als potenzielle Quelle des Unmuts der Arbeitgeber wird indes nur von einem Viertel der Befragten moniert. Aus **Abbildung 8.22** geht hervor, dass privatwirtschaftliche Arbeitgeber das Coaching häufiger als Störung empfinden als nicht-privatwirtschaftliche Arbeitgeber, dennoch ist auch ihr Anteil mit 28 Prozent nicht allzu groß. Ursächlich für diesen Unterschied dürfte die Tatsache sein, dass flankierende Dienstleistungen für (geförderte) Beschäftigte in der Privatwirtschaft praktisch unbekannt sind, während zumindest ein Teil der öffentlichen Arbeitgeber und Vereine hiermit aus anderen Programmen und Maßnahmen eher Erfahrungen haben dürfte.

Abbildung 8.22: Weitere Implikationen des Coachings (nach Rechtsform)



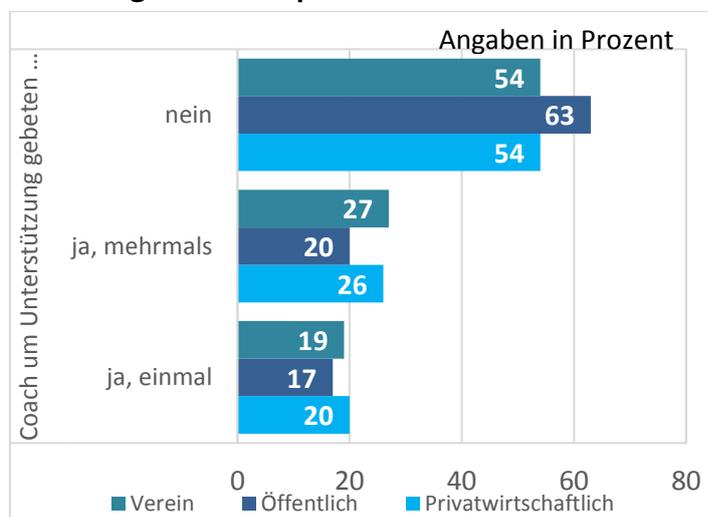
Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Mit 43 Prozent (Durchschnittswert alle Arbeitgeber, ohne Darstellung) sieht fast die Hälfte der Arbeitgeber einen greifbaren Nutzen des Coachings, nämlich dessen "(eher) hilfreichen" Beitrag zur Integration der geförderten Arbeitskräfte in die betrieblichen Abläufe. Dieses positive Urteil wird insbesondere von den großen Betrieben und von jenen, die mehrere Langzeitarbeitslose im Rahmen des LZA-Programms beschäftigen, geteilt, unterscheidet sich aber kaum in Abhängigkeit von der Rechtsform der Arbeitgeber.

Noch höher liegt der Anteil jener Arbeitgeber, die das Coaching als hilfreich für die Stabilisierung der Arbeitskräfte (58 %, Durchschnittswert alle Arbeitgeber, nicht dargestellt) beurteilen. Dabei äußern sich Vereine und Genossenschaften etwas positiver als die anderen Arbeitgeber. Allerdings ist dieser Nutzen für Arbeitgeber - anders als die betriebliche Integration der Geförderten - erneut nicht unmittelbar greifbar, sondern geht wohl eher auf den grundlegenden Eindruck zurück, den sie von der Entwicklung der bei ihnen beschäftigten Geförderten haben.

Die größte Zustimmung seitens der Arbeitgeber hinsichtlich eines möglichen Nutzens des Coachings findet sich mit 60 Prozent für die Aussage, dass dieses eine Möglichkeit für die Geförderten sei, im Berufsleben wieder Fuß zu fassen. Dabei ergibt die Betrachtung nach unterschiedlichen Rechtsformen kein ganz eindeutiges Bild. Die Neigung zu einer positiven Einschätzung dieses Coaching-Aspekts mag auch daher rühren, dass hier eher ein allgemeiner Nutzen des Coachings für die Geförderten angenommen wird, der auch unabhängig von betrieblichen Fragen sowie einer möglichen Weiterbeschäftigung sein kann.

Abbildung 8.23: Inanspruchnahme des Coachs durch die Arbeitgeber (nach Rechtsform)



Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

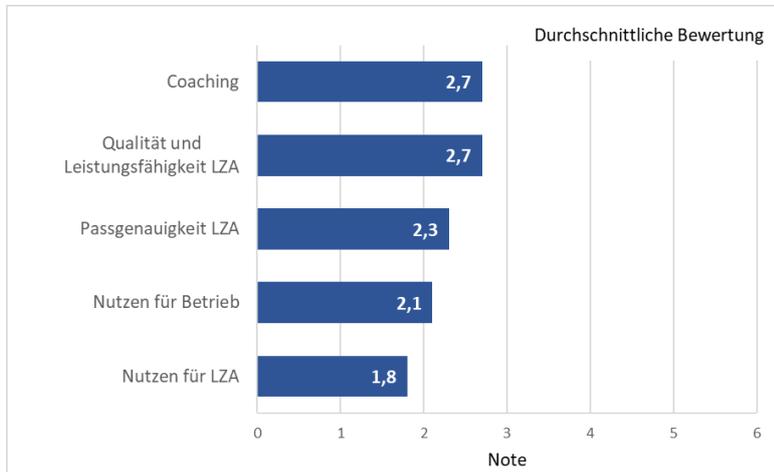
LZA-Programm insgesamt

Ein Grund für diese uneinheitliche Bewertung des Coaching dürfte weiterhin sein, dass mehr als die Hälfte der Arbeitgeber (55 %) nach eigener Aussage die Hilfe des Coachs überhaupt nicht aktiv selbst beansprucht hat (**Abbildung 8.23**).⁴⁶ Und nur etwa ein Viertel der befragten Arbeitgeber gab

⁴⁶ Bei den öffentlichen Arbeitgebern machte dieser Anteil sogar 63 % aus.

an, den Coach mehr als einmal um Unterstützung gebeten zu haben. Dies zeigt, dass die Mehrheit der Arbeitgeber die Arbeit der Coachs nicht vor dem Hintergrund von selbst nachgefragten Unterstützungsleistungen bewertet hat, sondern sich in der Bewertung des Coachings eher auf allgemeine Eindrücke und Einschätzungen stützt.

Abbildung 8.24: Bewertung des Nutzens unterschiedlicher Aspekte des LZA-Programms



Quelle: ISG/IAW-Arbeitgeberbefragung 2017.

Im Rahmen der Arbeitgeberbefragung wurden die Befragten abschließend gebeten, die unterschiedlichen Aspekte des Programms mit Schulnoten von eins bis sechs zu bewerten (**Abbildung 8.24**). 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, wie bereits anhand der Einschätzung zu den verschiedenen Aspekten von dessen Umsetzung und Nutzen deutlich wurde. Insgesamt zeugen gerade die bilanzierenden Bewertungen jedoch von einer durchaus erfreulichen Zufriedenheit der Arbeitgeber mit dem LZA-Programm.

9. Zusammenfassung und Ausblick

Eintritte in die Förderung: Ziele der Jobcenter weitgehend erreicht

Für eine Zwischenbilanz des LZA-Programms drängt sich hinsichtlich der Frage nach dessen Zielerreichung als erstes ein Blick auf die Zahl der Einmündungen auf. Mit 20.323 Eintritten bis zum Ende des Jahres 2017 stellt sich diese gemessen an dem von den Jobcentern avisierten Ziel als im Großen und Ganzen planmäßig dar. 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 Prozent aller geplanten Eintritte realisiert werden.

Abbrüche der Förderung: nicht immer eine Verschlechterung

Bis März 2018 waren aber auch bereits 5.818 Abbrüche zu verzeichnen, was einem Anteil von 29 Prozent aller Förderfälle entspricht. Setzt man diesen Anteil in Relation zur Stabilität von neu geschaffenen Beschäftigungsverhältnissen insgesamt, die zur Hälfte aus verschiedenen Gründen innerhalb des ersten Jahres enden, spricht dies für eine durchaus zufriedenstellende Stabilität der geförderten Beschäftigungsverhältnisse, zumal sich der Anteil an Abbrüchen in vergleichbaren Programmen wie etwa „Bürgerarbeit“ in ähnlichen Dimensionen bewegt. Im Übrigen gehen Abbrüche offenbar nicht zwingend mit einer Verschlechterung der Beschäftigungssituation der vorzeitig ausgetretenen Personen einher. In 1.900 Fällen und damit einem Drittel aller Abbrüche unter den Geförderten kam es laut ZUWES-Daten trotz eines vorzeitigen Endes der Förderung nicht zu einer Verschlechterung der Erwerbssituation der ehemaligen Geförderten. Ursächlich mag hier die Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber sein oder auch der vorzeitige Übergang in ein ungefordertes Beschäftigungsverhältnis beim Arbeitgeber im Rahmen des LZA-Programms. Eine genauere Klärung des Verbleibs der ehemaligen Geförderten infolge eines Abbruchs wird im weiteren Projektverlauf anhand der BA-Prozessdaten im Rahmen der Wirkungsanalysen in den Blick genommen; derzeit liegen die dazu erforderlichen Daten noch nicht vor.

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

Dass die Förderzahlen nicht höher liegen, 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, dass für die Geschäftsführungen der SGB-II-Träger mehrheitlich die Erprobung neuer Ansätze vor allem in der Nachbetreuung von geförderten Beschäftigungsverhältnissen sowie der bewerberorientierten Vermittlung im Vordergrund steht. Die Jobcenter verstehen das LZA-Programm somit vor allem als „Experimentierfeld“.

Betriebsakquisiteure als Fürsprecher der Geförderten

Die Implementationsanalyse zur Umsetzung des Programms verdeutlicht, dass die Arbeit von BAK und Coachs als zentralen Akteuren tatsächlich ein erhebliches Potenzial für die Weiterentwicklung von Arbeitsmarktdienstleistungen bietet, insbesondere für den besonders arbeitsmarktfernen Personenkreis innerhalb des SGB II. Basierend auf den Analysen der Praxis der 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, die Personalverantwortlichen anhand der fundierten persönlichen Kenntnis der Geförderten glaubhaft darlegen können, dass sich auch diese Personen – nicht zuletzt aufgrund der anfangs gezahlten Subventionen – als wertvolle Mitarbeiter/innen erweisen können. Hierzu gehört auch die Aufgabe des Stigma-Managements:

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. Auch muss der Einsatz der BAK in der Vermittlung über die Aushändigung von Vermittlungsvorschlägen hinausgehen. Durch eine Begleitung der Vorstellungsgespräche oder die Nutzung von Arbeitserprobungen im Vorfeld können sie ihre Ressourcen und Handlungsspielräume nutzen, um sich aktiv in den Vermittlungsprozess einzuschalten.

Coachs und der Auftrag der Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse

Den Coachs wiederum fällt die Aufgabe zu, die von den BAK erstellten Beschäftigungsverhältnisse zu stabilisieren und möglichst in ungeforderte zu überführen. Zentrale Herausforderungen an ihre Arbeit betreffen im Umgang mit den Geförderten vor allem die Etablierung eines Vertrauensverhältnisses unter der Bedingung des verpflichtenden Charakters und infolgedessen die Etablierung eines produktiven Arbeitsbündnisses. In dessen Rahmen können persönliche sowie arbeitsbezogene Problemlagen thematisiert und bearbeitet werden, die die Stabilität des geförderten Beschäftigungsverhältnisses potenziell gefährden. Dabei ist das organisatorische Setting, in dem die Coachs agieren, in zweierlei Hinsicht anspruchsvoll: Zum einen variieren die Anforderungen in Abhängigkeit von der Frage, ob sie im Jobcenter oder bei externen Dienstleistern beschäftigt sind. Zum anderen können die Arbeitgeber der Geförderten ebenfalls die Dienstleistungen der Coachs in Anspruch nehmen, so dass die Coachs in eine Position als Vermittler/innen zwischen Arbeitgebern und Geförderten geraten. Folglich ist die Reflexion der eigenen Position im Geflecht der Akteure samt der eigenen Organisationszugehörigkeit bedeutsam für eine erfolgreiche Arbeit als Coach. Mit der Bedeutung der Arbeitgeber für die Beschäftigungsverhältnisse hängt auch die Aufgabe der Coachs zusammen, 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 die Vorhaltung der Möglichkeit eines bedarfsbezogenen Coachings auch nach offizieller Beendigung des Coachings sinnvoll sein, um mögliche weitere Krisen und damit potenzielle Beschäftigungsabbrüche abzuwenden.

Die Geförderten: Wer wurde erreicht?

Neben der Frage nach der Implementation des Programms durch die beiden zentralen Akteure, BAK und Coachs, ist es von großer Bedeutung zu klären, welche Personen tatsächlich hierfür ausgewählt und auf welche Stellen diese vermittelt wurden. Heraus sticht mit Blick auf die Zusammensetzung der Geförderten 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 Prozent sind Personen mit Migrationshintergrund in etwa im vorgesehenen Umfang erreicht worden.

Wendet man sich der Art der geschaffenen Stellen zu, so dominiert unter diesen mit 66 Prozent die Normalförderung klar gegenüber der Intensivförderung, der 20 Prozent der Fälle zugeordnet

werden können, während eine eindeutige Zuordnung der verbleibenden 14 Prozent nicht möglich ist. Die Möglichkeit einer Förderung von Teilzeitstellen wurde mit 45 Prozent in sehr vielen Fällen genutzt. Genau die Hälfte der im Rahmen der Förderung geschlossenen Arbeitsverträge ist dabei befristet, in 36 Prozent der Fälle liegt eine unbefristete Beschäftigung vor, und auch hier lassen sich 14 Prozent 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 von den BAK erstellt wurden, die dort ausgeübten Tätigkeiten signifikant seltener an die Vorerfahrungen der Geförderten anknüpfen. Diese beiden Befunde sollen mit Blick auf deren Relevanz für die mittelfristige Stabilität der geförderten Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen der Wirkungsanalyse aufgegriffen werden.

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. Die Haushaltskonstellation, in der die Geförderten leben, scheint hingegen mit Ausnahme von Frauen, die mit Kindern bis zum Alter von sechs Jahren im Haushalt leben, für die Einmündung in das LZA-Programm keine Rolle zu spielen. 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 wohl kaum erklären kann, zumal der Anteil von Frauen und Männern innerhalb der Population der förderfähigen Personen in etwa gleich groß ist. Die Frage nach den Hintergründen für diese auffällige Diskrepanz soll daher in weiteren Analysen nachgegangen werden, etwa anhand einer Oaxaca-Blinder-Dekomposition, die eine gängige Methode in der Ungleichheitsforschung ist.

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 erfreulich viele privatwirtschaftliche Arbeitgeber für die Einstellung von Geförderten gewonnen werden, auch wenn dies nicht ausschließt, dass sich unter den auf diese Weise organisierten Betrieben auch Beschäftigungsträger finden. Wie dies in vergleichbaren Programmen in der Vergangenheit der Fall war, überwiegen kleine und kleinste inhabergeführte Betriebe als Arbeitgeber der Geförderten, die allerdings stark über die verschiedenen Branchen streuen. 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.

Erste Ergebnisse der Förderung

Alle bisher berichteten Befunde der Evaluation beziehen sich auf den Implementationsprozess sowie die Frage, wer mit der Förderung erreicht wurde. Auch wenn die Nachhaltigkeit der geförderten Beschäftigungsverhältnisse als wichtige Zielgröße erst in den kommenden Berichten adressiert werden kann, so lassen sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt einige Ergebnisse des LZA-Programms festhalten. Dies betrifft zunächst deren kurzfristige Stabilität, die Entlohnung der Geförderten sowie infolgedessen die etwaige Beendigung des Leistungsbezugs.

Kurzfristige Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse: kritische Schwelle bei sechs Monaten

Für den Fortbestand der einmal erstellten geförderten Beschäftigungsverhältnisse markiert die Schwelle von sechs Monaten einen kritischen Zeitpunkt, da in diesem Zeitraum 17 Prozent aller Arbeitsverträge vorzeitig durch Arbeitgeber oder Geförderte gekündigt werden. In den folgenden zwölf Monaten kommt es in weiteren zwölf Prozent der Fälle zu einem vorzeitigen Abbruch der Förderung, so dass sich insgesamt die bereits berichtete Abbruchquote von 29 Prozent in den ersten anderthalb Jahren ergibt. Seltener kommt es dabei zu vorzeitigen Kündigungen im Fall von Arbeitsplätzen, die auf einer Intensivförderung basieren. Der Abschluss von befristeten Arbeitsverträgen sowie die Zufriedenheit der Geförderten mit der ausgeübten Tätigkeit und dem dort erzielten Einkommen begünstigen die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse genauso wie die Tatsache, dass Arbeitgeber und Geförderte sich bereits vor Beginn des LZA-Programms kannten und somit gewissermaßen im Vorfeld wussten, worauf sie sich einlassen. Diese Ergebnisse geben bereits erste Hinweise darauf, welche Faktoren für die Nachhaltigkeit der Beschäftigungsverhältnisse von Bedeutung sein könnten. Diese Fragen werden im Zuge der Wirkungsanalyse weiter vertieft.

Entlohnung der Geförderten: vorwiegend Niedriglohnsektor

Hinsichtlich eines anderen Ergebnisses der Förderung, der Entlohnung der Geförderten, ergibt sich ein recht eindeutiges Bild. Mit etwa 80 Prozent ist der allergrößte Teil mit einem Brutto-Stundenlohn zwischen zehn und zwölf Euro nach Selbstauskunft der Geförderten dem Niedriglohnsektor zuzurechnen. In Anbetracht der Zielgruppe des LZA-Programms überrascht dies kaum. Aus der größeren Arbeitsmarktferne für Fälle der Intensivförderung dürfte sich erklären, dass multivariaten Analysen zufolge von diesen Personen niedrigere Löhne erzielt werden als in der Normalförderung. Bemerkenswert hingegen ist die Tatsache, dass Frauen – auch nach Kontrolle weiterer Merkmale – nach eigener Auskunft schlechter entlohnt werden als Männer, so dass sich der Gender-Pay-Gap auch im LZA-Programm zu reproduzieren scheint. Positive Zusammenhänge mit dem erzielten Lohn zeigen sich darüber hinaus für den Besitz einer abgeschlossenen Ausbildung unter den Geförderten, was als erwartungskonform bezeichnet werden kann, sowie für die Aussage der Geförderten, dass diese sich die Stelle im LZA-Programm selbst gesucht haben.

Beendigung des Leistungsbezugs während der Förderung: Der Hälfte gelingt es

Für gut die Hälfte aller Geförderten entfällt für die Dauer der Programmteilnahme der Bezug aufstockender Leistungen gänzlich und auf Dauer. Erneut sind hier jedoch Frauen im Nachteil, da diesen eine Beendigung des Leistungsbezugs nur in 50 Prozent der Fälle gelingt, während dieser Anteil unter den männlichen Geförderten bei 64 Prozent liegt. Ein Einflussfaktor hierfür könnte die oben erwähnte, niedrigere Entlohnung von Frauen sein, möglicherweise aber auch die Tatsache, dass Frauen häufiger in größeren Bedarfsgemeinschaften leben als Männer. Trotz der berichteten Differenz der Löhne nehmen sich die Unterschiede in der Beendigung des Leistungsbezugs zwischen Normal- und Intensivförderung hingegen marginal aus.

Soziale Teilhabe unter den Geförderten: Annäherung an alle Erwerbstätigen

Neben diesen Aspekten der Erwerbsintegration besteht die zweite zentrale Zieldimension des LZA-Programms mit Blick auf die Geförderten in der Ermöglichung sozialer Teilhabe, weshalb dieser Frage insbesondere im Rahmen der CATI-Befragung unter den Geförderten große Bedeutung beigemessen wurde. Die Ergebnisse für die erste Befragungswelle, die zum jetzigen Zeitpunkt vorliegen, zeichnen für die Erreichung des Teilhabeziels ein recht deutliches Bild. In den meisten Dimensionen sozialer Teilhabe bewegen sich die Selbsteinschätzungen der Geförderten zum ersten Befragungszeitpunkt oberhalb der Vergleichswerte für Erwerbslose, aber meist noch unterhalb derer für alle Erwerbstätigen, was für eine Stärkung der sozialen Teilhabe durch das LZA-Programm spricht. Eine Abweichung nach unten findet sich für die gesellschaftliche Stellung, die von den Geförderten signifikant niedriger eingeschätzt wird als von Erwerbstätigen. Für diese Differenz dürfte die subjektiv nach wie vor präsente Statusdifferenz zwischen geförderter und ungeförderter Beschäftigung eine Rolle spielen. Nach oben hingegen ist eine Abweichung für die subjektiv eingeschätzte Lebenszufriedenheit zu beobachten, die unter den Geförderten sogar höher bewertet wird als unter Erwerbstätigen; womöglich eine Folge der Erleichterung unter den Geförderten, nach Jahren der Arbeitslosigkeit wieder eine Stelle gefunden zu haben. Die geringsten Entwicklungen sind hinsichtlich der sozialen Netzwerke der Geförderten als Maß für deren soziale Integration zu beobachten. Zumindest in den ersten Monaten nach Beginn der Förderung unterscheiden sich diese nur unwesentlich von denen aller ALG-II-Beziehenden. Da die Etablierung sozialer Beziehungen in der Regel eine Weile dauert, zeigen sich Entwicklungen in dieser Dimension gegebenenfalls erst zu einem späteren Befragungszeitpunkt. Schließlich finden sich auch mit Blick auf die soziale Teilhabe geschlechtsspezifische Differenzen, diesmal zugunsten der Frauen, da diese sowohl ihre soziale Stellung als auch ihre gesellschaftliche Zugehörigkeit besser einstufen als männliche Geförderte. Der Umstand, ob sich die Geförderten in der Normal- oder Intensivförderung befinden, scheint hingegen für die soziale Teilhabe keine Rolle zu spielen.

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

Die Bewertung des Programms durch die Arbeitgeber fällt der Betriebsbefragung nach zu schließen überwiegend 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 zunächst noch ein weicher

Indikator ist, schätzt mit 60 Prozent eine gute Mehrheit der Arbeitgeber die Übernahmechancen der Geförderten positiv ein, was – wenig überraschend – vor allem mit der Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Geförderten zusammenzuhängen 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 dürfte. 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 nicht zuletzt daran ablesen lässt, dass der Nutzen des LZA-Programms für den Betrieb mit einer Durchschnittsnote von 2,1 als gut bewertet wird.

Ausblick auf die weiteren Analysen der sozialen Teilhabe

In den kommenden Untersuchungsschritten wird die Veränderung der sozialen Teilhabe im Verlauf der Förderung und der Beschäftigung im Mittelpunkt der Analyse stehen. Hierzu werden die Daten der Wiederholungsbefragungen genutzt, die eine Analyse im individuellen Längsschnitt zulassen. Damit kann nachvollzogen werden, inwieweit einzelne Indikatoren eine Verbesserung der Teilhabe in der jeweiligen Dimension anzeigen. Darüber hinaus wird untersucht, welche Aspekte des Programms bzw. seiner konkreten Umsetzung der Verbesserung der Teilhabe besonders zuträglich sind und inwieweit dies insbesondere von der Ausgestaltung und den Inhalten des Coachings abhängt.

Ausblick auf die weiteren Analysen der Beschäftigungseffekte

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. Im kommenden Zwischenbericht 2019 sollen dazu mit statistischen Verfahren Wirkungen des LZA-Programms auf wichtige Ergebnisindikatoren wie den Arbeitsmarktstatus, das Arbeitseinkommen und die Abhängigkeit von SGB-II-Leistungen ermittelt werden. Hierfür wird insbesondere das Differenzen-von-Differenzen-Verfahren benutzt, da Machbarkeitsanalysen zeigen, dass die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Verfahrens günstig sind.

Im kommenden Zwischenbericht zum 31. März 2019 können die Ergebnisvariablen in der Datenbasis voraussichtlich bis zum Dezember 2017 nachvollzogen werden. Damit wird es zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich sein, die Ergebnisse nach dem Ende der finanziellen Förderung der Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen des LZA-Programms zu beobachten. Die Analyse der längerfristigen Ergebnisse und der nachhaltigen Wirkung der Förderung bleibt somit dem Abschlussbericht zum 31.03.2020 vorbehalten.

Literatur

- Apel, Helmut und Engels, Dietrich (2013): Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW.
- Apel, Helmut (2009): Das methodische Konzept der Fallstudien des ISG. ISG Working Paper No. 6.
- Arni, Patrick (2015): Opening the Blackbox: How Does Labor Market Policy Affect the Job Seekers' Behavior? A Field Experiment. IZA Discussion Paper No. 9617.
- Backhausen, Wilhelm; Thommen, Jean-Paul (2006): Coaching. Durch systemisches Denken zu innovativer Personalentwicklung. Wiesbaden.
- 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.
- Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Marquardsen, Kai: Qualitative Studie Arbeitgeberservice der Bundesagentur für Arbeit: Endbericht. Göttingen, 2014 (SOFI-Forschungsbericht)
- Battilana, J., Sengul, M., Pache, A.-C., & Model, J. (2015): Harnessing Productive Tensions in Hybrid Organizations: The Case of Work Integration Social Enterprises. *Academy of Management Journal*, 58 (6), 1658–1685.
- 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).
- Boockmann, B., & Brändle, T. (2015). Integrating Older Employees into the Labour Market-Evidence from a German Labour Market Programme. *DICE Report*, 13(3), 59.
- Bourdieu, Pierre (1979): Die Feinen Unterschiede, Frankfurt/Main.
- 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.
- Brodin, 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.

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

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

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

Fuchs, Philipp; Fertig, Michael; Hamann, Silke (2017), *Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes ‚Passiv-Aktiv-Tausch‘ (PAT)“* Endbericht. Köln; Stuttgart, 149 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

Fuchs, Philipp; Bauer, Frank; Bendzulla, Christoph; Fertig, Michael (2016): Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen. IAB-Forschungsbericht, 07/2016, Nürnberg.

Gehrmann, Manfred; Radatz, Joachim (1997): Stigma-Management als eine Aufgabe von Integrationsfachdiensten für Menschen mit Lernschwierigkeiten, in: *Gemeinsam Leben*, 5, 1997, S. 66-72.

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

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.

Heinze, Rolf G.; Olk, Thomas (1981): „Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen Verbändewohlfahrt“, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 3: 94-114.

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

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

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.

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.

Lippmann, E. (2009). *Coaching – Angewandte Psychologie für die Beratungspraxis*. 2. Auflage, Heidelberg: Springer Verlag.

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

Manz, Anette (2007): Was macht ein Coach? Nur ein Modetrend oder ernstzunehmende Tätigkeit?, in: *Der Pädagogische Blick* 15/1; 20-26

Maynard-Moody, S.; Musheno, M., (2000): State agent or citizen agent: two narratives of discretion, in: *Journal of Public Administration Research* 10(2), S. 329–358.

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 (2013): Die Problematik der Strukturlogik des Arbeitsbündnisses und der Dynamik von Übertragung und Gegenübertragung in einer professionalisierten Praxis von Sozialarbeit, in: Becker-Lenz, Roland; Busse, Stefan; Ehlert, Gudrun, Müller-Hermann, Silke: *Professionalität in der Sozialen Arbeit*. Wiesbaden. S. 119-147

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.

Oevermann, Ulrich (1996): Skizze einer revidierten Theorie professionalisierten Handelns; in: Combe, Arno; Helsper, Werner (Hrsg.): *Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns*, Frankfurt a.M., Suhrkamp: 70-182.

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

Pallasch, Waldemar; Petersen, Ralf (2005): *Coaching*. Weinheim und München: Juventa

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.

Stephan, M.; Gross P.; Hildebrandt N. (2010): *Management von Coaching*. Stuttgart: Kohlhammer.

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

Anhang

Aufbereitung der BA-Prozessdaten

Die Prozessdaten der Teilnehmenden wurden zunächst auf Duplikate geprüft und diese wurden gelöscht. In den Daten der gemeinsamen Einrichtungen (gE) sind insgesamt 14.101 Fälle; in den Daten der zugelassenen kommunalen Träger (zkT) sind insgesamt 5.480 Fälle. Es kommt vor, dass mehrere Episoden für Teilnehmende existieren. Einige davon sind tatsächliche mehrmalige Teilnahmen. Wenn diese nur durch eine kleine Unterbrechung von weniger als zwei Tagen gekennzeichnet sind, wird die Person als weiter teilnehmend gerechnet.⁴⁷ In einigen dieser Fälle sind jedoch Datenfehler vorhanden, daher werden hier die jeweils längeren Episoden genutzt.⁴⁸ Außerdem gibt es Fälle, in denen die Episode im ESF-Bundesprogramm nur einen Tag dauert. Diese Fälle wurden gelöscht.⁴⁹ Letztendlich bleiben damit 13,969 eindeutige Fälle aus gE und 4,254 eindeutige Fälle aus zkT übrig.

Die Teilnehmenden-Informationen werden anschließend mit den Konten der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) zusammengespielt. Außerdem wurden die IEB-Konten der Kontrollpersonen aus teilnehmenden Jobcentern zusammengespielt und aufbereitet. Für alle Personen werden alle Episoden ab 1. Juli 2005, also aus den zehn Jahren vor dem Programmbeginn betrachtet.

Die Kontrollpersonen werden im Weiteren als Stichprobe "1.3i", 100.000 Personen, die grundsätzlich in die Normalförderung eingehen könnten, und Stichprobe "1.3ii", 20.000 Personen, die grundsätzlich in die Intensivförderung eingehen könnten, gezogen. Von diesen Stichproben sind jeweils ca. 60% laut den ursprünglichen Zugangskriterien (Version 1), 30% laut den überarbeiteten Zugangskriterien vom Februar 2016 (Version 2) und 10% laut den überarbeiteten Zugangskriterien vom Februar 2017 (Version 3) zugangsberechtigt. Von allen Kontrollpersonen waren 1.272 zufällig auch Teilnehmende am Programm (1.114 in Normal- und 157 in Intensivförderung). Diese wurden für die Kontrollstichprobe nicht weiter verwendet.

Für die Kontrollpersonen wird ein hypothetischer Zugangsmonat berechnet. Hierzu wurde die Verteilung der Teilnehmenden über den möglichen Eintrittszeitpunkt dargestellt. Mittels einer entsprechenden Zufallsverteilung wurde jeder Kontrollperson ein hypothetischer Eintrittsmonat zugewiesen.⁵⁰ Wie in Abbildung A.1 zu sehen, sind die Eintritte in den ersten neun Monaten des

⁴⁷ Dies sind insgesamt 33 Fälle in den gemeinsamen Einrichtungen (gE) und 122 Fälle für die gemeinsamen Einrichtungen.

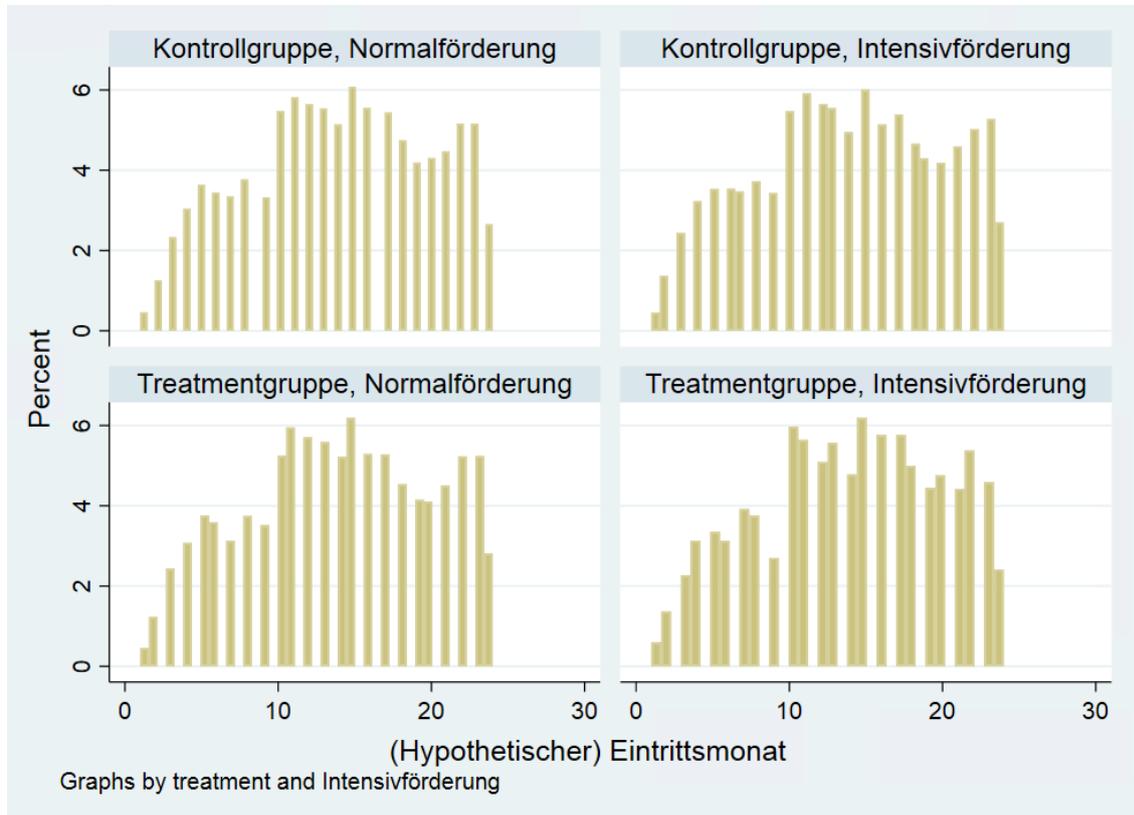
⁴⁸ Dies sind insgesamt 4 Fälle für die gemeinsamen Einrichtungen (gE) und 532 Fälle für die zugelassenen kommunalen Träger (zkT).

⁴⁹ Dies sind insgesamt 95 Fälle für die gemeinsamen Einrichtungen (gE) und 566 Fälle für die gemeinsamen Einrichtungen.

⁵⁰ Ca. 80% aller Programmeintritte finden zum ersten eines Monats statt. Dies wurde im Weiteren auch für die Kontrollpersonen so zugewiesen. Die restlichen zufällig ausgewählten 20% wurden gleichmäßig auf einen anderen Monatstag verteilt (auch wenn es in den Programmteilnahmen teilweise auch Häufungen zum 15. oder ggf. zu „Wochenbeginnen“ kam).

Programms eher unterdurchschnittlich und ziehen dann ab dem zehnten Monat deutlich an. Dies unterscheidet sich kaum zwischen Normal- und Intensivförderung.

Abbildung A.1: Eintrittsmonat (und simulierter Eintrittsmonat) für Treatment- und Kontrollgruppe



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Die Aufbereitung der Selektionsvariablen erfolgt nach einem festgelegten Muster. Je nach Herkunft der Episodenmeldungen (Beschäftigtenhistorik, Leistungshistorik, Arbeitssuchendenstatisik und Maßnahmenstatistik) sind die einzelnen Variablen überhaupt gefüllt bzw. von unterschiedlicher Qualität. Bei widersprüchlichen Angaben sind daher logische Rekodierungen und Regeln vorzunehmen, die im Einzelnen für jede Variable(ngruppe) dargestellt wird. **Tabelle A.1** stellt die verwendeten Variablen, ihre Herkunft sowie die Aufbereitungsregeln dar.

Tabelle A.1 Verwendete Variablen und Aufbereitungsregeln

Variable	BeH	LeH/LHG	ASU/XASU	MTH/XMTH	Aufbereitungsregel	Zeitpunkt
<u>Sozio-Demografie</u>						
Alter (Geburtsmonat)	X	X	X/X	X/X	Häufigster Wert	(hypothetischer) Programmeintritt
Geschlecht	X	X	X/X	X/X	Häufigster Wert	konstanter Wert
Staataangehörigkeit	X	X	X/X	X/X	Häufigster Wert	konstanter Wert
Familienstand		X			Aktueller Wert	letzter Wert
Ausbildung			X/X		Höchster Wert	konstanter Wert
Schulbildung	X		X/X	X/X	Höchster Wert	konstanter Wert
<u>Arbeitsmarktchancen</u>						
Gesundheitliche Einschränkung			X/X		Höchster Wert	konstanter Wert
Schwerbehindertensstatus			X/X	X/X	Höchster Wert	konstanter Wert
Profillage			X/X		Aktueller Wert	letzter sinnvoller Wert vor (h)PE*
<u>Bedarfs-gemeinschaft</u>						
BG Typ		X			Aktueller Wert	letzter Wert vor (h)PE
Anzahl Kinder		X			Aktueller Wert	letzter Wert vor (h)PE
Kinder U3, U6, U10, U15		X			Aktueller Wert	Wert innerhalb eines Jahres vor (h)PE
Alleinerziehend		X			Aktueller Wert	letzter Wert vor (h)PE
<u>Letzter Job</u>						
Beendigungsgrund			X/-		Aktueller Wert	Wert innerhalb von zwei Jahren vor (h)PE
Letzter Beruf	X				Aktueller Wert	Wert innerhalb von zwei Jahren vor (h)PE
Arbeitsumfang**	X				Aktueller Wert	Wert innerhalb von zwei Jahren vor (h)PE
Sanktionen erhalten		X			Aktueller Wert	Wert innerhalb von zwei Jahren vor (h)PE

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten. * Wert mit klarer Zuweisung; **Berechnet aus der Stellung im Beruf.

Die Aufbereitung der Erwerbsbiografie erfolgt für die Selektionsanalyse in diesem Zwischenbericht in relativ einfacher Weise. Es werden insgesamt 15 vergrößerte Erwerbszustände gebildet (**Tabelle A.2**). Anschließend werden die (gerundeten) Monate gezählt, die jede Person in diesen Erwerbszuständen innerhalb der letzten zehn Jahre vor (hypothetischem) Programmeintritt verbracht hat. Eine Bereinigung findet zunächst nur statt, indem parallele Episoden des gleichen Erwerbsstatus gelöscht werden, um doppelte Zählungen zu vermeiden (beispielsweise Personen, die zwei geringfügige Beschäftigungen haben). Wichtig hierbei ist, dass sich die meisten der groben Erwerbszustände nicht ausschließen müssen. So kann eine Person gleichzeitig arbeitslos und arbeitssuchend, leistungsbeziehend und geringfügig Beschäftigt sein.

Tabelle A.2 Grobe Erwerbszustände

Gruppe	Zustand	Mittelwert in Monaten
Beschäftigung	Sozialversicherungspflichtig beschäftigt	18,9
	In Ausbildung	0,4
	Geringfügig Beschäftigt	16,1
SGB III	ALG I Bezug	5,2
SGB II	ALG II Bezug	98,5
Arbeitssuche	Arbeitslos und arbeitssuchend	67,0
	Arbeitslos und arbeitsunfähig	1,1
	Nicht arbeitslos	23,4
	Nicht arbeitssuchend	14,2
Maßnahmenteilnahme	Beschäftigungsförderung	1,6
	Freie Förderung	0,4
	Aus- und Weiterbildung	2,0
	Trainingsmaßnahmen und Aktivierung	3,0
	Beschäftigungsschaffende Maßnahmen	6,7
	Förderungen speziell für Jugendliche	2,5

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Innerhalb der letzten zehn Jahre vor (hypothetischem) Programmeintritt waren Teilnehmende und Kontrollpersonen im Durchschnitt etwa anderthalb Jahre sv- und geringfügig beschäftigt, bezogen weniger als ein halbes Jahr ALG I, jedoch über acht Jahre ALG II. Etwa zwei Drittel der Zeit waren die Personen arbeitslos und arbeitssuchend, insgesamt drei Jahre nicht arbeitslos oder nicht arbeitssuchend. In Maßnahmen verbrachten die Personen im Schnitt etwa 16 Monate, wovon die beschäftigungsschaffenden Maßnahmen mit knapp sieben Monaten den größten Anteil hatten. In der weiteren Analyse werden die Erwerbsbiografien zwischen Teilnehmenden und Kontrollpersonen verglichen.

Einen Überblick über alle Variablen und ihre beiden ersten statistischen Momente liefert **Tabelle A.3**.

Tabelle A.3: Für die Analyse verwendete Variable

Variable	Beobachtungen	Mittelwert	Standardabweichung	Minimum	Maximum
Programmteilnahme	136.560	0,13	0,34	0	1
Intensiv-Betreuung	136.371	0,18	0,38	0	1
Geschlecht (weiblich)	136.560	0,49	0,50	0	1
Alter	136.559	45,58	8,29	17	67
Ausbildung: ohne abgeschlossene Ausbildung	136.391	0,33	0,47	0	1
Ausbildung: schulische Ausbildung	136.391	0,04	0,20	0	1
Ausbildung: betriebliche Ausbildung	136.391	0,56	0,50	0	1
Ausbildung: Hochschulstudium	136.391	0,07	0,25	0	1
Familienstand: ledig	136.555	0,45	0,50	0	1
Familienstand: getrennt lebend	136.555	0,23	0,42	0	1
Familienstand: zusammen lebend	136.555	0,31	0,46	0	1
Staatsangehörigkeit: nicht deutsch	136.450	0,22	0,41	0	1
Bildung: kein Schulabschluss	134.115	0,08	0,27	0	1
Bildung: Hauptschulabschluss	134.115	0,46	0,50	0	1
Bildung: Mittlere Reife	134.115	0,30	0,46	0	1
Bildung: Fachhochschulreife oder Abitur	134.115	0,16	0,37	0	1
Gesundheitliche Einschränkungen: ja	135.171	0,36	0,48	0	1
Schwerbehindertenstatus: ja	136.475	0,07	0,25	0	1
Profillage: integriert	136.560	0,04	0,20	0	1
Profillage: Marktprofil	136.560	0,02	0,16	0	1
Profillage: Aktivierungsprofil	136.560	0,03	0,16	0	1
Profillage: Förderprofil	136.560	0,18	0,39	0	1
Profillage: Entwicklungsprofil	136.560	0,34	0,47	0	1
Profillage: Stabilisierungsprofil	136.560	0,14	0,35	0	1
Profillage: Unterstützungsprofil	136.560	0,16	0,37	0	1
Profillage: keine Angabe	136.560	0,08	0,28	0	1
BG-Typ: Single ohne Kinder	136.470	0,47	0,50	0	1
BG-Typ: Single mit Kindern	136.470	0,17	0,37	0	1
BG-Typ: Paar ohne Kinder	136.470	0,13	0,34	0	1
BG-Typ: Paar mit Kindern	136.470	0,23	0,42	0	1
Aktuelle Anzahl der Kinder im Haushalt	136.470	0,76	1,14	0	5
Kind unter 3 Jahren im Haushalt	134.067	0,09	0,28	0	1
Kind unter 6 Jahren im Haushalt	134.067	0,10	0,30	0	1
Kind unter 10 Jahren im Haushalt	134.067	0,13	0,34	0	1
Kind unter 15 Jahren im Haushalt	134.067	0,15	0,36	0	1
Alleinerziehend: ja	136.557	0,16	0,37	0	1
Letzte Beschäftigung: Kündigung durch AG/AN	136.560	0,20	0,40	0	1
Letzte Beschäftigung: Auslaufen Befristung	136.560	0,06	0,25	0	1
Letzte Beschäftigung: nicht bekannt/keine Angabe	136.560	0,74	0,44	0	1
Letzte Beschäftigung: Arbeitsumfang	67.203	0,28	0,45	0	1
Letzte Beschäftigung: Beruf (1-Steller)	136.560	7,09	2,66	0	10
Sanktionen in den letzten zwei Jahren erhalten: ja	136.295	0,12	0,33	0	1
Erwerbsbiografie: Monate sv-beschäftigt	136.560	18,87	26,85	0	143

Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – Zwischenbericht 2018

Variable	Beobachtungen	Mittelwert	Standardabweichung	Minimum	Maximum
Erwerbsbiografie: Monate in Ausbildung	136.560	0,39	2,99	0	77
Erwerbsbiografie: Monate geringfügig beschäftigt	136.560	16,07	27,10	0	268
Erwerbsbiografie: Monate in ALG I	136.560	5,18	8,06	0	70
Erwerbsbiografie: Monate arbeitslos	136.560	67,06	33,02	0	342
Erwerbsbiografie: Monate arbeitsunfähig	136.560	1,12	3,11	0	133
Erwerbsbiografie: Monate nicht arbeitslos	136.560	23,39	20,37	0	345
Erwerbsbiografie: Monate nicht arbeitssuchend	136.560	14,20	20,38	0	250
Erwerbsbiografie: Monate in Leistungsbezug (ALG II)	136.560	98,53	39,32	0	158
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung	136.560	1,66	4,94	0	93
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen der freien Förderung	136.560	0,40	2,44	0	124
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung	136.560	2,03	5,54	0	92
Erwerbsbiografie: Monate in Trainingsmaßnahmen	136.560	3,05	5,92	0	171
Erwerbsbiografie: Monate in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen	136.560	6,73	12,44	0	136
Erwerbsbiografie: Monate in Maßnahmen für Jugendliche	136.560	2,49	6,34	0	136

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB-Prozessdaten.

Für die Aufbereitung der (ununterbrochenen) Arbeitslosendauer vor dem (hypothetischen) Programmeintritt werden ausführlichere Arbeitsschritte unternommen. Insbesondere sieht man aus Tabelle A.3, dass es viele Zeiten von (für die Teilnahme am LZA Programm unschädlichen) Maßnahmenteilnahmen gibt bzw. Zeiten, in denen die Personen nicht gleichzeitig arbeitslos und arbeitssuchend sind, welche jedoch als Arbeitslosigkeit im Sinne des Programms gewertet werden. Die Aufbereitungsschritte werden entsprechend der Förderrichtlinien des Programms, sowohl in ihrer ursprünglichen Form, als auch in den überarbeiteten Versionen von Februar 2016 und Februar 2017 durchgeführt. Die Aufbereitungen für die Wirkungsanalyse sind derzeit noch nicht abgeschlossen und werden bis zum Zwischenbericht 2019 fortgeführt.

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.