



FORSCHUNGSBERICHT

533/K

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

– Kurzfassung des Zwischenberichts –

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

Kurzfassung des Zwischenberichts 2019

Eintritte in die Förderung: Ziele der Jobcenter weitgehend erreicht

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

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

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

Betriebsakquisiteure als Fürsprecher der Geförderten

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

Coachs und der Auftrag der Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse

Den Coachs wiederum fällt die Aufgabe zu, die mit Hilfe der BAK geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse zu stabilisieren und möglichst in ungeforderte zu überführen. Eine zentrale Herausforderung besteht dabei in der Etablierung eines Vertrauensverhältnisses zu den Geförderten, und zwar unter der Bedingung des -- zumindest zu Beginn der Förderung -- verpflichtenden Charakters des Coachings. Dieses bildet die Basis für ein produktives Arbeitsbündnis für den weiteren Prozess der Beratung und Begleitung. In dessen Rahmen können persönliche sowie arbeitsbezogene Problemlagen thematisiert und bearbeitet werden, die die Stabilität des geförderten Beschäftigungsverhältnisses potenziell gefährden. Die Hilfestellungen gegenüber den Geförderten können dabei entweder in Form von Notfallhilfe im Sinne einer *Arbeit für* die Geförderten erfolgen (etwa bei akuter Wohnungslosigkeit) oder im Fall von notwendigen Lernprozessen im Sinne einer *Arbeit mit* den Geförderten (etwa bei der Gewöhnung an die Anforderungen täglicher betrieblicher Arbeit).

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

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

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

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

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

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

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

Die Arbeitgeber: kleine und kleinste inhabergeführte Betriebe in vielen Branchen

Eine Erhebung unter den einstellenden Betrieben gibt Aufschluss über die andere Seite des Matches, die Arbeitgeber im LZA-Programm. Demzufolge konnten mit einem Anteil von zwei Dritteln viele privatwirtschaftliche Arbeitgeber für die Einstellung von Geförderten gewonnen werden. Wie dies auch in vergleichbaren Programmen in der Vergangenheit der Fall war, überwiegen kleine und kleinste inhabergeführte Betriebe als Arbeitgeber der Geförderten. Diese streuen zudem relativ stark über die verschiedenen Branchen, allerdings mit einem leichten Schwerpunkt in dem Bereich Sozialwesen. Wohl auch infolge der Akquisebemühungen der BAK findet sich unter den befragten Arbeitgebern mit einem Drittel ein substantieller Anteil, die im Rahmen des LZA-Programms erstmals ehemalige Langzeitarbeitslose eingestellt haben und somit für diese Personengruppe als Arbeitnehmer/innen aufgeschlossen wurden. Ausschlaggebend für die Beteiligung am Programm war laut Auskunft der Betriebe in der Hälfte der Fälle und damit am häufigsten das Motiv, „Langzeitarbeitslosen eine Chance zu geben“, also die Gewährung einer Möglichkeit der praktischen Bewährung, die es andernfalls wohl nicht gegeben hätte. Doch auch für über ein Drittel waren Dauer und Umfang des Lohnkostenzuschusses entscheidend.

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

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

Weiterführende Ergebnisse der Förderung

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

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

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

Anhand der vorliegenden Auswertungen können darüber hinaus wichtige Einflussgrößen für die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse identifiziert werden. Während die Intensivförderung sich gerade in den ersten zwei Jahren als stabiler erweist als die Normalförderung, ist an der Schwelle von 24 Monaten ein deutlicher Rückgang der auf diese Weise geförderten Beschäftigungsverhältnisse zu beobachten. Ursächlich dürfte dies auf die befristeten Beschäftigungsverhältnisse in der Intensivförderung zurückzuführen sein, die nur für maximal 24 Monate förderfähig sind, während unbefristete Arbeitsverträge für die Dauer von 36 Monaten gefördert werden. So könnte es sich bei den nach zwei Jahren beendeten Beschäftigungsverhältnissen vor allem um solche handeln, die womöglich von Beginn an nicht auf eine dauerhafte, ungeforderte Beschäftigung ausgelegt waren, etwa im Bereich von Trägern. Weiterhin trägt insbesondere die Zufriedenheit der Geförderten mit der ausgeübten Tätigkeit sowie - mit Abstrichen - auch die Zufriedenheit mit der erhaltenen Entlohnung zur Stabilität des Beschäftigungsverhältnisses bei. Dass der letztgenannte Einfluss geringer ausfällt, dürfte der Tatsache geschuldet sein, dass die Geförderten meist einen Lohn im Bereich des Mindestlohns erhalten. Auch die Tatsache, dass Arbeitgeber und Geförderte sich vor Stellenantritt bereits kannten oder Geförderte früher schon einmal beim selben Arbeitgeber beschäftigt waren, wirken sich positiv auf den Fortbestand der Arbeitsverhältnisse aus. In diesen Fällen wissen beide Seiten bereits vorher, worauf sie sich einlassen.

Entlohnung der Geförderten: vorwiegend Niedriglohnsektor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Erste Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse

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

Die Berechnungen auf Basis der Mittelbindungen für die Förderung zeigen, dass das LZA-Programm Kosten in Höhe von insgesamt 632 Mio. Euro generiert, die sich etwa hälftig auf EU und Bund verteilen. Demgegenüber stehen Einnahmen bzw. Einsparungen in den Sozialabgaben und Steuern in Höhe von 284 Mio. Euro, die sich vor allem aufseiten der Sozialversicherung ergeben, sowie insgesamt eingesparte Sozialleistungen in Höhe von 295 Mio. Euro, von denen primär der Bundeshaushalt profitiert.

Nur geringfügig ins Gewicht hingegen fallen Einsparungen bei den Maßnahmekosten, die sich auf ca. 7,6 Mio. Euro beziffern lassen. Unter dem Strich ergeben sich hieraus Nettokosten für das LZA-Programm in Höhe von 45,7 Mio. Euro.

Noch nicht berücksichtigt in dieser Berechnung sind allerdings die Netto-Effekte der Förderung, da es sich aufgrund der aktuell verfügbaren Daten zwangsläufig um die reine Betrachtung von Brutto-Effekten handelt. Da davon auszugehen ist, dass es auch in der Kontrollgruppe der Geförderten zu Arbeitsmarktintegrationen kommt, werden sich die Nettokosten für das LZA-Programm aller Wahrscheinlichkeit nach noch erhöhen. Der Umfang dieses Anstiegs der Nettokosten hängt maßgeblich davon ab, wie stark bzw. schwach die Fördereffekte ausfallen: Je höher der Anteil der Geförderten ist, deren Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausschließlich der Förderung durch das LZA-Programm zuzurechnen ist, desto geringer wird der Anstieg der Nettokosten für das Programm ausfallen. Je nachdem, wie nachhaltig die zusätzlich geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse sind, könnte die Kosten-Nutzen-Bilanz auch positiv werden, das heißt, dass die durch das LZA-Programm entstandenen Einsparungen und Einnahmen die Kosten des Programms übersteigen.

Ausblick auf die weiteren Analysen der sozialen Teilhabe

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

Ausblick auf die weiteren Analysen der Beschäftigungseffekte

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

Ausblick auf die weiteren Kosten-Nutzen-Analysen

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

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.