

Fertig, Michael; Fuchs, Philipp; Hamann, Silke

Research Report

Erste Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojektes 'Passiv-Aktiv-Tausch': Öffentlich geförderte Beschäftigung in Baden-Württemberg

IAB-Regional. IAB Baden-Württemberg, No. 02/2014

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Fertig, Michael; Fuchs, Philipp; Hamann, Silke (2014) : Erste Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojektes 'Passiv-Aktiv-Tausch': Öffentlich geförderte Beschäftigung in Baden-Württemberg, IAB-Regional. IAB Baden-Württemberg, No. 02/2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177943>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Regional

Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz

2/2014

Erste Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojektes „Passiv-Aktiv-Tausch“

Öffentlich geförderte Beschäftigung in Baden-Württemberg

Michael Fertig
Dr. Philipp Fuchs
Silke Hamann
unter Mitarbeit von Doris Wiethölter

ISSN 1861-2245

IAB Baden-Württemberg
in der Regionaldirektion
Baden-
Württemberg

Erste Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojektes „Passiv-Aktiv-Tausch“

Öffentlich geförderte Beschäftigung in Baden-Württemberg

Dr. Michael Fertig (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik)

Dr. Philipp Fuchs (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik)

Silke Hamann (IAB Baden-Württemberg)

unter Mitarbeit von Doris Wiethölter (IAB Berlin-Brandenburg)

IAB-Regional berichtet über die Forschungsergebnisse des Regionalen Forschungsnetzes des IAB. Schwerpunktmäßig werden die regionalen Unterschiede in Wirtschaft und Arbeitsmarkt – unter Beachtung lokaler Besonderheiten – untersucht. IAB-Regional erscheint in loser Folge in Zusammenarbeit mit der jeweiligen Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit und wendet sich an Wissenschaft und Praxis.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	9
1 Einleitung	11
2 Einstellungen der an der Umsetzung beteiligten Akteure/innen zum sozialen Arbeitsmarkt	14
2.1 Erfahrung mit dem Beschäftigungszuschluss und Bewertung der Eignung und Motive privatwirtschaftlicher Arbeitgeber	17
2.2 Ziele des PAT	21
2.3 Alternative Vermittlungswege	25
3 Zusammenarbeit zwischen Jobcenter und Kommune, Antragsbewilligung sowie Förderung durch das Land	27
4 Zustandekommen der Beschäftigungsverhältnisse und Allokation der Teilnehmer/innen	33
4.1 Zustandekommen geförderter Beschäftigungsverhältnisse	33
4.2 Allokation der Teilnehmer/innen	41
4.2.1 Auswahlprozess in den Jobcentern	41
4.2.2 Einfluss der Arbeitgeber auf die Auswahl	45
4.2.3 Charakteristika der PAT-Geförderten im Vergleich	47
5 Charakteristika der geförderten Beschäftigungsverhältnisse	54
6 Erfahrungen mit und Bewertung von geförderten Beschäftigungsverhältnissen durch die Arbeitgeber	59
7 Schlussbetrachtung	64
Literatur	69

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Einstellung zum sozialen Arbeitsmarkt (Jobcenter und Kommunen)	15
Abbildung 2:	Motive der Arbeitgeber für die Einrichtung eines PAT-geförderten Arbeitsplatzes	19
Abbildung 3:	Alternative Wege zur Integration der Zielgruppe des PAT (Jobcenter)	26
Abbildung 4:	Qualität der Kontakte zwischen Jobcenter und Kommune	27
Abbildung 5:	Bedeutung verschiedener Wege für die Entstehung von PAT-geförderten Beschäftigungsverhältnissen aus Sicht der Jobcenter	34
Abbildung 6:	Gestaltung der finanziellen Förderung durch das Land (Jobcenter und Kommune)	36
Abbildung 7:	Summe der genutzten Werbeaktivitäten durch die Jobcenter	38
Abbildung 8:	Einfluss auf die Auswahl der geförderten Personen	46
Abbildung 9:	Ausgeübte Tätigkeiten der PAT-Geförderten	55
Abbildung 10:	Charakterisierung der Beschäftigungsverhältnisse aus Sicht der PAT-Geförderten	56
Abbildung 11:	Erfahrungen der Arbeitgeber mit den PAT-Geförderten	60
Abbildung 12:	Weiterbeschäftigung nach Ablauf der PAT-Förderung	62

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Erfahrungen mit dem BEZ (Jobcenter und Kommunen)	17
Tabelle 2:	Mit der PAT-Förderung verbundene Ziele (Jobcenter und Kommunen)	22
Tabelle 3:	Abstimmung der Zielgruppe zwischen Jobcenter und Kommune	28
Tabelle 4:	Gründe für Verzicht auf Abstimmung mit Kommune	28
Tabelle 5:	Intensität und Inhalt der Kooperation zwischen Jobcenter und Kommune	29
Tabelle 6:	Ebene der Kontakte (Jobcenter und Kommune)	30
Tabelle 7:	Anzahl der abgelehnten Förderanträge (Kommune)	31
Tabelle 8:	Aufwand für Bürokratie (Kommune)	31
Tabelle 9:	Bedeutung verschiedener Wege für die Entstehung von PAT-geförderten Beschäftigungsverhältnissen aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmersicht	35
Tabelle 10:	Werbung für Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft (Jobcenter)	37
Tabelle 11:	Kenntnisnahme der Arbeitgeber von PAT	38
Tabelle 12:	Auswahlkriterien für PAT-Geförderte (Jobcenter)	41
Tabelle 13:	Verantwortlichkeit Auswahlentscheidung (Jobcenter)	43
Tabelle 14:	Beteiligung Auswahlentscheidung (Jobcenter)	43
Tabelle 15:	Soziodemografische und bedarfsgemeinschaftsbezogene Merkmale der PAT-Geförderten im Vergleich	48
Tabelle 16:	Erwerbsbiografische Merkmale der PAT-Geförderten im Vergleich – Beschäftigung	50
Tabelle 17:	Erwerbsbiografische Merkmale der PAT-Geförderten im Vergleich – Leistungsbezug und Arbeitslosigkeit	52

Tabelle 18:	Erwerbsbiografische Merkmale der PAT-Geförderten im Vergleich – Maßnahmenteilnahme	53
Tabelle 19:	Qualifikationsniveau, Einarbeitungsbedarf und Erweiterung des Tätigkeitsspektrums aus Sicht der Arbeitgeber	54

Zusammenfassung

Arbeitslosigkeit ist in Baden-Württemberg weniger verbreitet als in anderen Bundesländern. Von der günstigen Arbeitsmarktsituation profitieren im Südwesten wie im Bundesgebiet aber ebenfalls vor allem die kurzfristig Arbeitslosen aus dem SGB III. Die Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit ist auch in Baden-Württemberg ausgeprägt.

Im Oktober 2012 hat die Landesregierung deshalb im Rahmen des Landesprogramms „Gute und Sichere Arbeit“ das Modellprojekt „Passiv-Aktiv-Tausch“ gestartet. Unmittelbar hat die Förderung zum Ziel, Langzeitarbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen, die in der Regel bereits seit 36 Monaten im Leistungsbezug sind, über einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren sozialversicherungspflichtig zu beschäftigen.

Der erste Zwischenbericht aus der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation des Programms, die vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, ISG, in Kooperation mit dem IAB-Baden-Württemberg durchgeführt wird, umfasst unter anderem Ergebnisse der folgenden Untersuchungsbestandteile: ökonometrische Analysen der Teilnehmerallokation durch Jobcenter und Kommunen, die standardisierte Befragung der beteiligten Jobcenter und Kommunen, Fallstudien in fünf Regionen sowie standardisierte postalische Erhebungen unter Arbeitgeber und Geförderten.

Die Befragungen der beteiligten Akteure haben gezeigt, dass sich unter den Jobcentern und Kommunen sowohl explizite Befürworter/innen als auch dezidierte Skeptiker/innen des sozialen Arbeitsmarkts im Allgemeinen und des PAT im Besonderen finden lassen. Abweichende Einschätzungen bestehen dabei sowohl hinsichtlich der sozialpolitischen Stoßrichtung und der Einordnung des Programms als auch seiner ökonomischen Bewertung.

Hinsichtlich des Zustandekommens der PAT-geförderten Beschäftigungsverhältnisse lassen sich aus Sicht der Jobcenter zwei, sich fundamental unterscheidende Strategietypen erkennen. In kleineren Jobcentern und solchen mit eigenen Arbeitgeberkontakten ging die Initiative für die Stellenbesetzung häufiger aktiv vom Jobcenter selbst aus, während die andere Hälfte der Jobcenter eher zum reaktiven Typen zählte, bei dem die Stellen primär durch die Nachfrage von Trägern, die Umwandlung von Arbeitsgelegenheiten oder ein Stellenangebot von Arbeitgebern entstanden sind.

Aus der Arbeitgeberbefragung geht hervor, dass nicht-private Betriebe signifikant häufiger als private angeben, die Initiative für das Zustandekommen der Beschäftigungsverhältnisse sei von ihnen ausgegangen und sie hätten gleichzeitig die Auswahlentscheidung beeinflusst. Auch wenn aus Sicht der Arbeitgeber die positiven Wahrnehmungen der geförderten Beschäftigungsverhältnisse in ihrem Betrieb überwiegen, sind die Weiterbeschäftigungsperspektiven seitens der Betriebe insgesamt noch sehr unsicher. Interessant ist mit Blick auf die privatwirtschaftlichen Arbeitgeber, dass diese mit fast der Hälfte deutlich eher zu einer optimistischen Einschätzung der Übernahmechancen neigen, während nur 17 Prozent der gemeinnützigen Arbeitgeber die Übernahmechancen optimistisch beurteilen.

Keywords:

Baden-Württemberg, Evaluierung, Langzeitarbeitslosigkeit, Passiv-Aktiv-Tausch, sozialer Arbeitsmarkt

Wir möchten uns sehr herzlich beim Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg, und dessen Mitarbeitern für den Austausch und die Unterstützung bei der Durchführung der Studie bedanken (www.sozialministerium-bw.de) sowie bei allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern für ihre Beteiligung an den Fallstudien. Unser Dank gilt außerdem Daniel Jahn für die wie immer sorgfältige Gestaltung und den Kolleginnen und Kollegen aus dem Forschungsnetz für hilfreiche Anmerkungen und Kommentare. Dies gilt insbesondere Georg Sieglén, Oliver Ludewig und Doris Baumann.

1 Einleitung

Die Dynamik im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II ist auch knapp 10 Jahre nach deren Einführung vergleichsweise gering. Nur 3,7 Prozent der Arbeitslosen aus diesem Rechtskreis nahmen in Deutschland in 2011 eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf. Im SGB III gelang dies hingegen 14,5 Prozent. Auch die Nachhaltigkeit der Beschäftigung fällt je nach Rechtskreis sehr unterschiedlich aus. Während von den Arbeitsaufnahmen aus dem SGB III immerhin 62 Prozent der ehemals Arbeitslosen auch nach einem Jahr noch beschäftigt waren, trifft dies mit 48 Prozent auf nicht einmal die Hälfte der SGB-II-Arbeitslosen zu. Besonders schwierig, wenn nicht gar unmöglich, gestalten sich Übergänge für jene Arbeitslosen, die den Kontakt zum Arbeitsmarkt schon seit längerem verloren haben und für Personen mit weiteren Vermittlungshemmnissen (Achatz/Trappmann 2011).

In der anhaltenden Debatte um arbeitsmarktpolitische Lösungsansätze für Auswege aus der dauerhaften Arbeitslosigkeit wird auch die Notwendigkeit eines sogenannten sozialen Arbeitsmarkts diskutiert, dessen Einrichtung auf die langfristig geförderte Beschäftigung von besonders arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen abzielt. Zum einen zählen hierzu Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, die sog. 1-Euro-Jobs, zum anderen aber auch die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse nach § 16e SGB II. Aufgrund der Langfristigkeit, des Beschäftigungsumfangs und der Entlohnung wird vor allem die letztgenannte Form der Förderung mit einem sozialen Arbeitsmarkt im engeren Sinne assoziiert. Unter dem Begriff des sozialen Arbeitsmarkts werden in der Regel solche Formen der Beschäftigung gefasst, die umfangreich und langfristig aus öffentlichen Mitteln subventioniert werden und nicht zwingend darauf ausgelegt sind, in ungeforderte Beschäftigung überführt zu werden. Mit anderen Worten geht es um die Etablierung eines mehr oder weniger dauerhaft geförderten Arbeitsmarkts für Personen, die den Anforderungen des ersten Arbeitsmarkts nicht gewachsen sind, aber dennoch formal als erwerbsfähig gelten.

Als wichtige Erkenntnis der wissenschaftlichen Begleitforschung zu diesem Instrument wird beispielsweise die entscheidende Bedeutung, die dem Prozess der Auswahl und Zuweisung der Geförderten (Allokation) für die späteren Wirkungen beschäftigungsschaffender Maßnahmen zukommt, genannt (ISG et al. 2011: 22). Des Weiteren lautet eine Empfehlung der BEZ-Evaluation, dass eine die Beschäftigung begleitende Betreuung nützlich sein könnte, um die Entstehung und Stabilisierung von Teilhabeeffekten zu begünstigen oder um Konflikte am Arbeitsplatz zu lösen, die zu einem Abbruch der Beschäftigung führen könnten (ebd.: 179).

Das Land Baden-Württemberg hat sich der Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit ebenfalls angenommen. Im Südwesten gestaltet sich die Arbeitsmarktsituation zwar insgesamt vergleichsweise günstig, aber von der hohen Dynamik profitieren auch hier vor allem die kurzfristig Arbeitslosen aus dem SGB III. Folglich ist der Anteil der SGB-II-Arbeitslosen in Baden-Württemberg mit 65,2 Prozent im Jahresdurchschnitt 2013 sogar um 10 Prozentpunkte höher als in Westdeutschland insgesamt. Mit 44,3 Prozent gehört zudem fast die Hälfte der baden-württembergischen Arbeitslosen aus diesem Rechtskreis zu den Langzeitarbeitslosen. Mit anderen Worten ist die Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit

auch hier ausgeprägt, wenngleich die Arbeitsmarktsituation in Baden-Württemberg insgesamt im Bundesvergleich überdurchschnittlich gut ist (Bogai/Buch/Seibert 2014).

Im Oktober 2012 hat die Landesregierung deshalb im Rahmen des Landesprogramms „Gute und Sichere Arbeit“ das Modellprojekt „Passiv-Aktiv-Tausch“ gestartet. Unmittelbar hat die Förderung zum Ziel, Langzeitarbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen, die in der Regel bereits seit 36 Monaten im Leistungsbezug sind, über einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren sozialversicherungspflichtig zu beschäftigen.

Die Maßnahme baut auf der Förderung nach § 16e SGB II (Förderung von Arbeitsverhältnissen) auf und sieht für Arbeitgeber einen Zuschuss von bis zu 75 Prozent des Arbeitsentgelts vor. Voraussetzung hierfür ist, dass die Geförderten langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 SGB III sind und in ihren Erwerbsmöglichkeiten durch mindestens zwei weitere in ihrer Person liegende Vermittlungshemmnisse besonders schwer beeinträchtigt sind. Darüber hinaus müssen sie für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten verstärkte vermittlerische Unterstützung erhalten haben, und es darf eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für die Dauer der Zuweisung ohne die Förderung voraussichtlich nicht möglich sein.

Außerdem wurde den Arbeitgebern pro Gefördertem und Monat ein pauschaler Zuschuss in Höhe von 400 € vom Stadt- oder Landkreis gewährt, der aus Landesmitteln finanziert wurde. Schließlich wurde vom Stadt- oder Landkreis eine Betreuungsfachkraft bereitgestellt, die sowohl den Arbeitgebern als auch den PAT-Geförderten als ständige Ansprechperson helfend und begleitend zur Verfügung stehen soll. Um diese Aufgaben bewältigen zu können, gewährt das Land Baden-Württemberg den Stadt- und Landkreisen Zuschüsse von insgesamt 600 € pro Monat und Gefördertem.

Seit Projektstart sind rund 500 Personen auf diese Weise gefördert worden, sowohl bei Arbeitgebern aus der Privatwirtschaft als auch bei kommunalen Beschäftigungsträgern und anderen gemeinnützigen Arbeitgebern. Insgesamt beteiligen sich 40 Jobcenter (JC) in Baden-Württemberg an dem Programm. Darunter befinden sich auch elf zugelassene kommunale Träger (zkT).

Laut einem Schreiben der Sozialministerin Katrin Altpeter¹ sind mit dem PAT zwei zentrale Zielsetzungen verbunden: Zum einen sollen die Beschäftigungschancen der PAT-Geförderten langfristig verbessert werden, und zum anderen soll gezeigt werden, dass eine Umwidmung passiver in aktive Leistungen (Passiv-Aktiv-Tausch)² sinnvoll ist, weil – so die

¹ Vgl. auch: http://www.sm.baden-wuerttemberg.de/de/Sozialer_Arbeitsmarkt__Passiv-Aktiv-Tausch/288694.html?referer=288686.

² Mit Passiv-Aktiv-Tausch wird auf einen förderrechtlichen Sachverhalt abgestellt. Dies meint, dass die eingesparten sog. passiven Leistungen wie das Arbeitslosengeld II und das Wohngeld mit den Kosten der Förderung eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses, die Jobcenter aus dem sog. Eingliederungstitel finanzieren, verrechnet werden sollten. Da die beiden Etats distinkt und nicht wechselseitig deckungsfähig sind, entstünde durch die bislang nicht vorhandene Möglichkeit eines Transfers zwischen diesen beiden Töpfen für die Jobcenter ein größerer Spielraum für die langfristige und umfängliche Förderung besonders arbeitsmarktferner Langzeitarbeitsloser.

Annahme - dadurch eine Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe der Geförderten bewirkt werde.

Mit der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation des Programms wurde das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, ISG, in Kooperation mit dem regionalen Forschungsnetz des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Standort Baden-Württemberg (IAB-Baden-Württemberg) beauftragt.

Das Untersuchungskonzept sieht unter anderem eine Analyse der Umsetzung der Förderung und der Teilnehmerallokation durch Jobcenter und Kommunen vor. Erhoben wurde dafür zum Beispiel, wie die grundsätzliche Strategie der Jobcenter im Hinblick auf besonders arbeitsmarktferne erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb) aussieht und wie die PAT-Förderung vor Ort konkret umgesetzt wird. Zur Beurteilung der Allokation der Geförderten wird analysiert, ob im Jobcenter eine Vorauswahl der potenziell förderfähigen eLb stattfindet, wer die endgültige Entscheidung über die Zuweisung in die Maßnahme trifft und ob es einen systematischen Austausch zwischen Jobcenter und Kommune gibt. Neben dem Prozess der Auswahl der Geförderten und der Entstehung der Beschäftigungsverhältnisse wurden auch die betriebliche Realität und die Weiterbeschäftigungsperspektiven aus Arbeitgebersicht beleuchtet.

Die Themenfelder wurden mit Hilfe verschiedener Erhebungsmethoden bearbeitet:

- einer standardisierten Befragung der Jobcenter und Kommunen (online)
- sowie der Arbeitgeber und Geförderten (schriftlich)
- Fallstudien an fünf ausgewählten Standorten, für die leitfadengestützte Interviews mit Jobcenter-Mitarbeitern, Verantwortlichen der Kommune, Geförderten und Arbeitgebern geführt wurden
- Zur Einschätzung der Arbeitsmarktnähe bzw. -ferne der tatsächlich Geförderten wurden zudem die BA-Prozessdaten für weitergehende erwerbsbiographische Analysen und Vergleichszwecken durch Kontrastierung mit einer Kontrollgruppe herangezogen. Sie enthalten tagesgenaue Angaben zu soziodemografischen, bedarfsgemeinschaftsbezogenen und erwerbsbiografischen Merkmalen der PAT-Geförderten und ihrer potenziellen Vergleichspersonen

Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse sind weitestgehend dem ersten Zwischenbericht der o.g. Institute an das Sozialministerium Baden-Württemberg entnommen. Die Abschnitte des Zwischenberichtes, die den Themenkomplex sozialpädagogische Begleitung während der Förderung und die Bewertung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse aus Sicht der Arbeitnehmer/innen behandeln, sollen in einer weiteren Publikation in der IAB Regional Reihe veröffentlicht werden. Die Befunde, die in den nächsten Kapiteln vorgestellt werden, sind als vorläufig zu erachten und werden im weiteren Verlauf des Forschungsvorhabens überprüft, vertieft und ggf. durch neue Erkenntnisse erweitert.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel 2 werden die Befunde zu den Zielen und Motiven, den Einstellungen von Jobcentern und Kommunen zum PAT präsentiert. Die Themen Antragsbewilligung, Förderung durch das Land sowie Zusammenarbeit zwischen Jobcenter

und Kommune sind Gegenstand von Kapitel 3. Kapitel 4 widmet sich dem Zustandekommen der Beschäftigungsverhältnisse und der Allokation der Teilnehmer/innen in das PAT-Programm. Zentrale Merkmale der geförderten Beschäftigungsverhältnisse werden in Kapitel 5 präsentiert. In Kapitel 6 finden sich die Ergebnisse zu den Erfahrungen mit und der Bewertung von geförderten Beschäftigungsverhältnissen aus Sicht der Arbeitgeber. Kapitel 7 bietet schließlich eine Zusammenfassung.

2 Einstellungen der an der Umsetzung beteiligten Akteure/innen zum sozialen Arbeitsmarkt

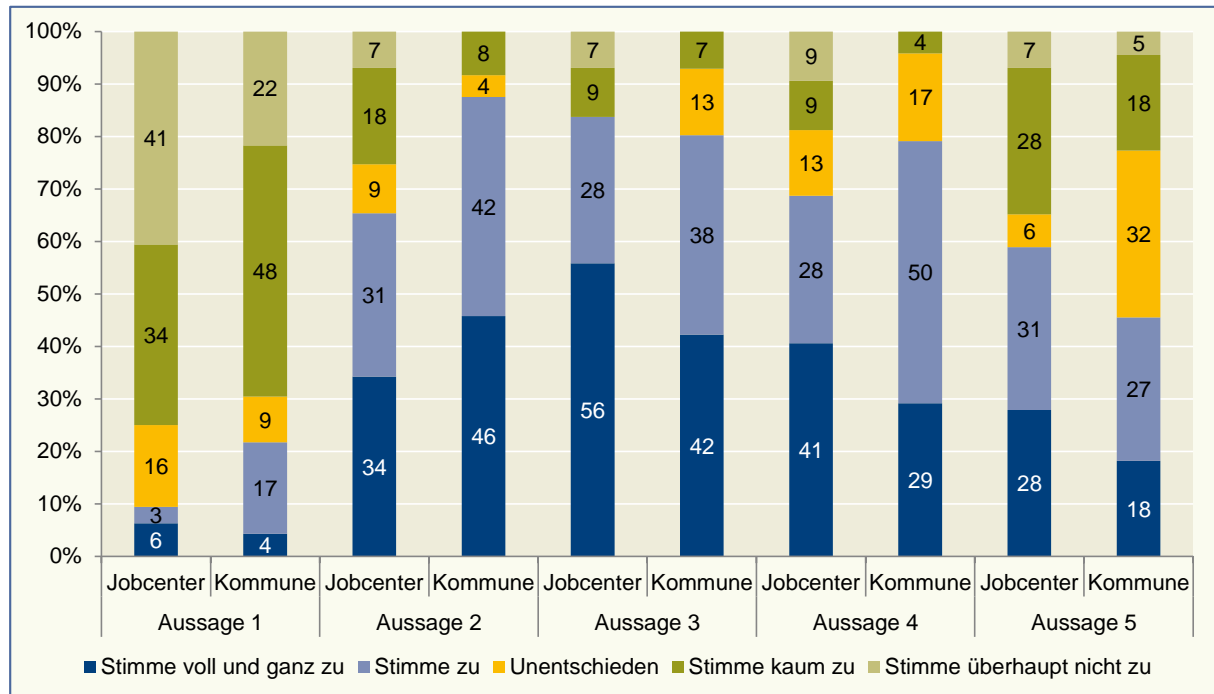
Für die Analyse der Umsetzung eines Instruments, das von seiner Logik her auf die Etablierung eines „dritten“ oder „sozialen“ Arbeitsmarkts abzielt, ist zunächst von Interesse, wie die maßgeblichen Akteure/innen dieser Idee grundsätzlich gegenüberstehen. Das diesbezügliche Antwortverhalten von Jobcentern und Kommunen lässt sich Abbildung 1 entnehmen. In dieser ist die Zustimmung/Ablehnung der Befragten aus Jobcentern und Kommunen zu einer Batterie an Aussagen zum sozialen Arbeitsmarkt zusammengefasst. Befragt wurden in diesem Zusammenhang die dem Sozialministerium Baden-Württemberg benannten Ansprechpartner in den Kommunen, meist Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Bereich Soziales, sowie die Geschäftsführungen der Jobcenter. Die Angaben der Jobcenter wurden darüber hinaus auch im Rahmen multivariater Analysen³ untersucht, um zu ermitteln, inwieweit diese mit beobachtbaren Strukturmerkmalen assoziiert sind. Dabei wurden jeweils unterschiedliche Spezifikationen der multivariaten Modelle statistisch geschätzt, bei denen als beschreibende Variablen in verschiedenen Konstellationen die regionale Arbeitsmarktlage (SGB-II-Vergleichstypen), Organisationsmerkmale der Jobcenter (z. B. Modell der Aufgabenwahrnehmung, Größe des Jobcenters, Organisation des Fallmanagements und der Arbeitgeberbetreuung), der Anteil an Langzeitleistungsbeziehern/innen sowie die Veränderung der Anzahl an Arbeitsgelegenheiten in der jüngeren Vergangenheit benutzt wurden. Sofern bei diesen ökonometrischen Analysen statistisch signifikante Zusammenhänge ermittelt werden konnten, werden diese im Folgenden erwähnt. Auf eine tabellarische Wiedergabe der Schätzergebnisse wird aus darstellerischen Gründen verzichtet.

Betrachtet man die Angaben in Abbildung 1, so fällt zunächst auf, dass über alle Jobcenter hinweg eine relative große Einigkeit hinsichtlich der Aussage herrscht, dass es für die Vermittlung der Zielgruppe des PAT in eine Beschäftigung kaum eine Alternative zu diesem Instrument gibt. Nur knapp zehn Prozent sind der Meinung, dass dies auch über andere Instrumente möglich wäre. Dabei lassen sich aus den vertiefenden ökonometrischen Analysen keine systematischen Zusammenhänge zu beobachtbaren Strukturmerkmalen der Jobcenter erkennen. Des Weiteren wird die Einschätzung der Jobcenter von den Vertretern/innen der Kommunen weitgehend geteilt, obwohl mit 21 Prozent ein etwas höherer Anteil an Befragten davon ausgeht, dass es für eine Integration besonders arbeitsmarktferner eLb nicht zwingend der öffentlich geförderten Beschäftigung bedürfe. Dies mag der größeren Distanz der

³ Dabei wurden die Antworten von der ursprünglichen 5er- auf eine 3er-Skala überführt, indem jeweils die beiden Randkategorien zusammengefasst wurden. Für die Analysen kamen sog. geordnete Probitmodelle zum Einsatz, da die abhängigen Variablen auf einer Ordinalskala gemessen werden.

Kommunalverwaltung zum alltäglichen Vermittlungsgeschäft geschuldet, oder auch Ausdruck einer grundsätzlich größeren Zuversicht hinsichtlich der Aufnahmefähigkeit des lokalen Arbeitsmarkts sein.

Abbildung 1: Einstellung zum sozialen Arbeitsmarkt (Jobcenter und Kommunen)



Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

- Aussage 1: Letztlich können die mittels PAT förderfähigen Personen auch gut über andere Förderinstrumente in Beschäftigung vermittelt werden.
- Aussage 2: Auch eine Maßnahme wie der PAT muss darauf abzielen, dass die Geförderten langfristig ohne Förderung in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden.
- Aussage 3: Im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik muss grundsätzlich auch die Möglichkeit zur Gewährung einer längerfristigen Beschäftigungsförderung (2 Jahre oder mehr) für Personen ohne absehbare Arbeitsmarktchancen gegeben sein.
- Aussage 4: Für die langfristige Förderung von Personen ohne absehbare Arbeitsmarktchancen ist die Aktivierung passiver Leistungen dringend notwendig.
- Aussage 5: Bei der öffentlichen Beschäftigungsförderung sollte genauer als bisher abgegrenzt werden, für welche Teilgruppe von schwer vermittelbaren Arbeitslosen welches Instrument einzusetzen ist.

Diese tendenziell optimistischere Einschätzung der Kommunen spiegelt sich auch im Antwortverhalten zur zweiten Aussage wider. Hier stimmt mit gut 88 Prozent ein noch höherer Anteil der Befragten in den Kommunen der Aussage zu, dass auch eine Maßnahme wie der PAT auf die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt abzielen müsse (Zustimmung bei den Jobcentern: knapp zwei Drittel). Zudem lehnt kaum einer der Befragten in der Kommune diese Aussage vollständig ab, in den Jobcentern aber sieht sie immerhin ein knappes Viertel der Befragten mit einer gewissen Skepsis, die in den Fallstudieninterviews teilweise sehr

deutlich und differenziert zum Ausdruck gebracht wurde. Diese Skepsis ist bei großen Jobcentern (mehr als 200 Mitarbeiter/innen) stärker ausgeprägt. Diese neigen im Vergleich zu kleinen Jobcentern (unter 100 Mitarbeiter/innen) signifikant stärker zu der Ansicht, dass auch der PAT auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt abzielen müsse. Eine ebensolche Zielsetzung der Integration in ungeforderte Erwerbsarbeit ist für manche Akteure hingegen nicht zwingend mit Blick auf die Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarkts. Die insgesamt geringer ausgeprägte Fokussierung auf das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt mittels PAT-Förderung seitens der Jobcenter deutet hierbei bereits auf eine Befürwortung eines sozialen Arbeitsmarkts hin. Dieser Aspekt wird im weiteren Verlauf noch expliziter adressiert.

Im Hinblick auf Aussage 3 lässt sich festhalten, dass etwa 15 Prozent der Jobcenterverantwortlichen (ausschließlich aus gemeinsamen Einrichtungen (gE)) gar nicht die Notwendigkeit einer möglichst langfristigen Förderung von Beschäftigungsverhältnissen für besonders arbeitsmarktferne Personen sehen, was im Sinne einer relativ klaren Ablehnung eines sozialen Arbeitsmarkts verstanden werden kann. Auch wenn der Optimismus hinsichtlich der Vermittelbarkeit von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt in den Kommunen etwas ausgeprägter ist, sehen dort jedoch nur 8 Prozent der Befragten gar keine Notwendigkeit für ein Instrument wie den PAT. Möglicherweise liegt dies auch daran, dass die Kommunen in der Vergangenheit bereits viele Erfahrungen mit geförderter Beschäftigung z. B. in Form der Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen des früheren Bundessozialhilfegesetzes gemacht haben.

Die Notwendigkeit, für die Finanzierung einer solchen Maßnahme auch die passiven Leistungen heranzuziehen (Aussage 4), wird vom Gros der Befragten befürwortet. Die Zustimmung zu dieser Aussage ist bei Vertretern/innen aus zkt signifikant höher als bei solchen aus gE. Darüber hinaus neigen mittelgroße Jobcenter (solche mit einer Mitarbeiterzahl zwischen 100 und 200) systematisch häufiger zu einer Befürwortung der Aussage als kleine Jobcenter. Gleiches gilt auch für Grundsicherungsstellen, die in der jüngeren Vergangenheit relativ deutliche Veränderungen bei der Anzahl der AGH-Geförderten erfahren haben. Bei der Einschätzung zur Notwendigkeit eines Passiv-Aktiv-Transfers könnten somit einerseits förderpolitische und haushaltsrechtliche Erwägungen eine Rolle spielen, zu denen andererseits das Motiv hinzutreten dürfte, hierdurch den Eingliederungstitel (EGT) zu entlasten und auf diese Weise mehr finanziellen Spielraum für den Einsatz anderer Förderinstrumente gewinnen zu können. Die Kommunen sehen hier möglicherweise die Chance, die aus ihren Mitteln finanzierten Kosten der Unterkunft (KdU) zu senken. Sollte dies der Fall sein, dürfte dies die fast einhellige Zustimmung dieser Gruppe zu dieser Möglichkeit erklären.

Betrachtet man die Befragungsangaben zur letzten Aussage, so stellt man fest, dass eine klarere Abgrenzung der Zielgruppe für eine Förderung wie den PAT von 59 Prozent der Befragten in den Jobcentern als notwendig erachtet wird, während die Zustimmung bei den Verantwortlichen in den Kommunen mit 45 Prozent deutlich niedriger ausfällt. Dass die Jobcenter hier einen stärkeren Steuerungsbedarf sehen, mag zunächst überraschen, dürfte aber nicht zuletzt auf die Kritik an der Umsetzung des Beschäftigungszuschusses (BEZ) nach § 16e SGB II (alte Fassung) und die in diesem Kontext auch vom Bundesrechnungshof monierten Fehlallokationen zurückzuführen sein. Klarer definierte Vorgaben könnten solchen

Fehlern entgegenwirken und die umsetzenden Akteure/innen zugleich vor entsprechender Kritik von außen schützen. Diese Interpretation wird auch dadurch gestützt, dass aus den vertiefenden ökonomischen Analysen ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Jobcentergröße und der Zustimmungseignung hervorgeht. Letztere ist bei kleinen Jobcentern signifikant geringer als bei mittelgroßen oder großen. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass es der Jobcenterleitung bei einer kleinen Anzahl an Mitarbeitern/innen leichter fällt, im Rahmen der Fachaufsicht die Zuweisungsentscheidung der einzelnen Integrationsfachkraft (IFK) zu überprüfen und bei Allokationsproblemen korrigierend einzugreifen.

2.1 Erfahrung mit dem Beschäftigungszuschuss und Bewertung der Eignung und Motive privatwirtschaftlicher Arbeitgeber

An die Erfahrungen mit der Umsetzung des BEZ knüpft die zweite Batterie von Items in Tabelle 1 an, von denen nur eines (Aussage 3) auch den Kommunen vorgelegt wurde. Da das Programm PAT unmittelbar auf einer Förderung nach § 16e SGB II (neue Fassung) aufbaut und sich diese wiederum sehr stark am ursprünglichen BEZ orientiert, wurden die Akteure/innen gebeten, über ihre jeweiligen Erfahrungen mit dem BEZ zu berichten.

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass die umfangreichen und langfristigen finanziellen Verpflichtungen durch den BEZ bei gleichzeitiger Unsicherheit hinsichtlich der Finanzierung durch den Bund für die Jobcenter offenbar ein ernsthaftes Problem darstellten. Auf dies deuten die überwiegend zustimmenden (53 %) Antworten zu Aussage 1 hin. Dabei lassen sich auch keine systematischen Zusammenhänge zu den Strukturmerkmalen der Jobcenter erkennen. Eben diese Schwachstelle sollte nach Ansicht der Befragten durch die Möglichkeit eines Passiv-Aktiv-Transfers, der letztlich auf Bundesebene gesetzlich ermöglicht werden müsste, behoben werden. Zudem besteht bei diesem Förderinstrument gar nicht die Option einer zeitlich unbefristeten Förderung, so dass die potenziellen finanziellen Verpflichtungen ungleich geringer sind als im Falle des BEZ.

Tabelle 1: Erfahrungen mit dem BEZ (Jobcenter und Kommunen)

	Aussage 1: Schwachstelle Finanzierung	Aussage 2: Zusätzliche Flankierung notwendig	Aussage 3: Pri- vatwirtschaft für sozialen Arbeits- markt ungeeignet		Aussage 4: Unbe- fristete Förderung Widerspruch zu Aktivierung
			JC	Kom.	
Stimme voll und ganz zu	31%	13%	25%	8%	16%
Stimme zu	22%	44%	25%	54%	25%
Unentschieden	25%	9%	13%	17%	6%
Stimme kaum zu	22%	31%	22%	13%	16%
Stimme überhaupt nicht zu	0%	3%	16%	8%	38%

Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

Aussage 1: Die zentrale Schwachstelle der Förderung mittels des Beschäftigungszuschusses bestand in der Ausgestaltung der Finanzierung.

Aussage 2: Eine zusätzlich finanzierte Flankierung der Beschäftigung, wie sie Bestandteil des PAT ist, wäre für den Erfolg der BEZ-Förderung wichtig gewesen.

Aussage 3: Die Erfahrungen mit dem BEZ haben gezeigt, dass der privatwirtschaftliche Arbeitsmarkt für die Etablierung eines sozialen Arbeitsmarktes für arbeitsmarktfremde Personen grundsätzlich nicht, d.h. allenfalls in Ausnahmefällen, geeignet ist.

Aussage 4: Die Möglichkeit einer potenziell unbefristeten Förderung wie im BEZ steht für mich im Widerspruch zu dem Auftrag des SGB II, Arbeitslose zu aktivieren.

Weniger eindeutig – aber ebenfalls weitestgehend unabhängig von den Strukturmerkmalen der Grundsicherungsstellen – ist das Meinungsbild hinsichtlich des Bedarfs an einer zusätzlich finanzierten Flankierung der Beschäftigung (Aussage 2). Gut die Hälfte der Befragten hätte dies als hilfreich für die Umsetzung des BEZ empfunden, wobei die Zustimmung diesbezüglich unter den zKT schwach signifikant höher ausfällt als unter den gE.

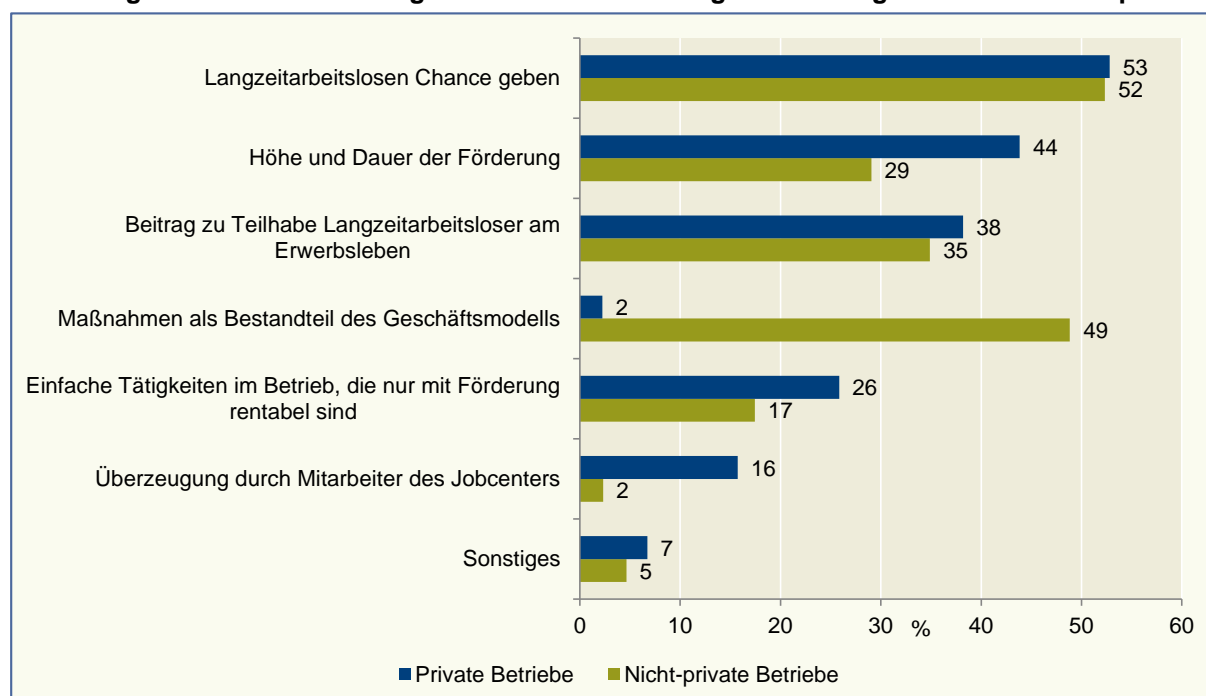
Ein relativ stark gespaltenes Meinungsbild zeichnet sich sowohl bei Jobcentern als auch Kommunen hinsichtlich der Beurteilung der Eignung von privatwirtschaftlichen Arbeitgebern für die Etablierung eines sozialen Arbeitsmarkts ab (Aussage 3). Die Hälfte der Geschäftsführungen der Jobcenter und 62 Prozent der kommunalen Verantwortlichen erachten dies als problematisch, wohingegen über ein Drittel der Jobcenter und 21 Prozent der Kommunen diesen Sektor durchaus für geeignet halten. Dieses zweigeteilte Meinungsbild schlägt sich auch bei der Einschätzung nieder, inwieweit die zusätzliche Förderung durch das Land für private Arbeitgeber einen hinreichenden Anreiz darstellt. Dies bejahen etwa 58 Prozent der Jobcenter, wohingegen 42 Prozent der Meinung sind, dass auch die zusätzliche Förderung als Anreiz nicht ausreicht. Unter Letzteren finden sich überproportional viele Jobcenter, die bei Aussage 3 eine hohe Zustimmung aufweisen.

Für das Vorhandensein einer nicht unbeträchtlichen Bereitschaft privater Arbeitgeber Langzeitarbeitslose zu beschäftigen, spricht zunächst der hohe Anteil an privatwirtschaftlich organisierten Betrieben mit PAT-geförderten Arbeitnehmern/innen. Dieser ist mit mehr als der Hälfte beinahe doppelt so hoch wie beim BEZ, wo er nur rund 28 Prozent betrug (vgl. ISG/IAB/RWI 2011, S. 233). Dabei muss allerdings einschränkend angemerkt werden, dass der BEZ ohne die zusätzliche Landesförderung auskommen musste. Darüber hinaus lässt sich aus den Angaben der Arbeitgeber zu ihren Motiven bei der Einrichtung eines PAT-geförderten Arbeitsplatzes in der schriftlichen Betriebsbefragung schließen (vgl. Abbildung 2), dass sich diese zwischen privaten und nicht-privaten Arbeitgebern zwar unterscheiden, die Unterschiede aber nicht sehr groß sind. Insbesondere wird von beiden Gruppen gleichermaßen primär das Motiv, Langzeitarbeitslosen eine Chance geben zu wollen, genannt. Dieses Motiv wird in den Fallstudien sowohl von Mitarbeitern/innen der Jobcenter als auch den pädagogischen Betreuungskräften als geradezu zwingende Voraussetzung für die Einrichtung eines PAT-Arbeitsplatzes in der Privatwirtschaft genannt und zudem von den interviewten Arbeitgebern in privatwirtschaftlichen Betrieben durchweg angeführt (vgl. hierzu auch unten). Auch das Motiv, hierdurch einen Beitrag zur Teilhabe von Langzeitarbeitslosen am Erwerbsleben leisten zu wollen, spielt bei beiden Arten von Betrieben praktisch die gleiche Rolle. Die größten Unterschiede zeigen sich – wenig überraschend – bei der Antwortmöglichkeit, dass die Durchführung von Maßnahmen und Einrichtung öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse Bestandteil des Geschäftsmodells ist. Darüber hinaus scheinen private Betriebe häufiger von den Mitarbeitern/innen des Jobcenters überzeugt worden zu

sein, einen solchen Arbeitsplatz einzurichten, was ebenfalls kaum überraschen dürfte, wie nicht zuletzt die immer wieder von Jobcenter-Mitarbeitern/innen im Rahmen der Fallstudien geschilderten Probleme im Zuge der Akquise in der Privatwirtschaft verdeutlichen.

Wesentlich interessantere Unterschiede zwischen den beiden Arbeitgebergruppen zeigen sich bei den Motiven, „Höhe und Dauer der Förderung“ sowie „einfache Tätigkeiten, die nur mit Förderung rentabel sind“. Hier zeigt sich in der Tat, dass diese eher profitorientierten Motive häufiger von privatwirtschaftlichen Betrieben genannt werden. Diese Unterschiede sind auch statistisch signifikant, verschwinden jedoch, wenn man gleichzeitig für die Betriebsgröße kontrolliert. In diesem Fall zeigt sich, dass Kleinbetriebe signifikant häufiger die beiden profitorientierten Motive nennen als Betriebe mit zehn und mehr Beschäftigten, wohingegen die privatwirtschaftliche Organisation keine systematische Rolle mehr spielt.

Abbildung 2: Motive der Arbeitgeber für die Einrichtung eines PAT-geförderten Arbeitsplatzes



Quelle: ISG-Befragung der Betriebe mit PAT-geförderten Beschäftigten; Mehrfachnennungen möglich.

Aus den Fallstudiengesprächen mit Arbeitgebern ergeben sich hinsichtlich der Motive, Geförderte im Rahmen des PAT-Programms zu beschäftigen, ebenfalls Differenzen zwischen gemeinnützigen und privatwirtschaftlichen Betrieben. So führen praktisch alle interviewten Verantwortlichen von privatwirtschaftlich organisierten Arbeitgebern an, dass sie „Langzeitarbeitslosen eine Chance geben“ wollten. Allerdings lässt sich die Bedeutung dieser Aussage anhand der darauf bezogenen Argumente weiter differenzieren. So finden sich zum einen Fälle, in denen Arbeitgeber von der geleisteten Überzeugungsarbeit der Jobcenter-Mitarbeiter/innen oder pädagogischen Betreuungskräfte berichten, die für sie letztlich ausschlaggebend gewesen sei, sich trotz aller Skepsis an dem Programm zu beteiligen. Mit anderen Worten geht es hier um die empirische Überprüfung der teils offen von Arbeitgebern eingeräumten Vorurteile gegenüber Langzeitarbeitslosen als Arbeitnehmer/innen. Die Förderhöhe und -dauer ist dabei natürlich ebenfalls ein wichtiges Argument, doch zumindest in

einem Fall war laut Aussage des Arbeitgebers auch die Betreuung des Geförderten entscheidend. Zum anderen existieren aber offenbar auch solche privaten Betriebe, bei denen keinerlei Vorurteile bestanden und zu deren Selbstverständnis als Arbeitgeber laut eigener Aussage eine ausgeprägte soziale Orientierung gehört. Die Arbeitgeber in diesen meist sehr kleinen Betrieben trauen sich in der Regel zwar die fachliche Einarbeitung von Geförderten zu, betonen aber zugleich die Notwendigkeit, dass Geförderte hierfür ins Sozialgefüge passen müssten. Folglich müssen hier keine Bedenken ausgeräumt, sondern vor allem ein soziales Passungsverhältnis durch die Auswahl eines/r geeigneten Teilnehmers/in hergestellt werden.

Eine dritte, durchaus bemerkenswerte Variante, die sich für private Arbeitgeber mit dem Motiv der Gewährung einer Chance verbindet, betrifft die bewusste strategische Nutzung eines geförderten Beschäftigungsverhältnisses als Druckmittel gegenüber der Stammbeschaft. Man müsse einerseits „der Zielgruppe (der Langzeitarbeitslosen, Anm.) auch mal die Hand reichen“, so der/die Personalverantwortliche. Die andere Seite des Arguments formuliert er/sie in folgender Weise: „Ich nehme das (die Förderung, Anm.) eigentlich auch her, um die Leute zu normalisieren für das, was im Arbeitsleben eigentlich so los ist“. Angesichts stabiler Beschäftigungsverhältnisse mit kontinuierlichen Lohnsteigerungen in dem prosperierenden Betrieb sei eine „Saturiertheit“ unter Teilen der Belegschaft auszumachen, die aufgebrochen werden könne, wenn diesen vor Augen geführt werde, dass auch Langzeitarbeitslose potenziell ihre Jobs erledigen könnten. Daher stelle man generell auch Leistungsbeziehende aus dem SGB II ein.

Bei gemeinnützigen Trägern hingegen ist die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen in verschiedenen Geschäftsfeldern im Rahmen von Maßnahmen quasi fester Bestandteil eines Geschäftsmodells, so dass sich die Frage nach dem Motiv für die Beschäftigung von PAT-Geförderten für die Interviewpartner/innen kaum stellt. Die verschiedenen Bereiche, sei es Catering, Garten- und Landschaftsbau oder auch Einzelhandel, müssen schlichtweg aufrechterhalten werden, wofür es Personals im Rahmen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bedarf. Insofern lässt sich innerhalb dieser Gruppe von Arbeitgebern nur sinnvoll zwischen zwei unterschiedlichen Logiken der Teilnehmerauswahl unterscheiden. Mit Blick auf die Erfahrungen mit Maßnahmeteilnehmern/innen argumentieren die einen, dass man eher motivierte und leistungsstärkere, sprich marktnähere, als Geförderte ausgesucht habe, weil bei diesen die Chance einer anschließenden Vermittlung größer sei. In diesen Fällen dominiert die Anschlussperspektive für die Geförderten, die auch dadurch verbessert werde, dass die Geförderten in den Geschäftsfeldern mehr Verantwortung übernehmen müssten und könnten, was sie eher auf die Herausforderungen des ersten Arbeitsmarkts vorbereite. Die umgekehrte Argumentation von gemeinnützigen Arbeitgebern lautet dahingehend, dass bei der Auswahl der Teilnehmenden die Frage nach deren Unterstützungsbedarf leitend gewesen sei. Man habe eher die „wirklich Schwachen“ ausgesucht, so eine Geschäftsführung, um diesen für längere Zeit eine vergleichsweise generöse Unterstützung gewähren zu können.

Kehrt man zu den bereits thematisierten Fragen aus der Erhebung unter Kommunen und Jobcentern zurück (vgl. Tabelle 1), so stellt man fest, dass unter den Jobcentern die Frage nach dem Spannungsverhältnis zwischen der Umsetzung einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und der Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarkts gleichermaßen stark polarisierend

wirkt wie die Eignung privater Arbeitgeber. Gut die Hälfte aller Befragten sieht zwischen diesen Aufgaben keinen grundlegenden Widerspruch, 40 Prozent hingegen schon. Letztere Haltung ist signifikant häufiger unter Vertretern/innen von gE denn solchen aus zkt zu finden. Gleiches gilt für Jobcenter, für die in der jüngeren Vergangenheit ein starker Rückgang an AGH zu verzeichnen ist. Insgesamt deuten die Befragungsangaben zu diesem Aspekt auf grundlegend divergierende Haltungen bezüglich der Interpretation des Aktivierungsauftrags im SGB II hin. Betrachtet man die Korrelationsstruktur der Einstellungen zum sozialen Arbeitsmarkt und den Erfahrungen mit dem BEZ, so ergibt sich, dass Jobcenter, für die hier ein Widerspruch vorliegt, eher zu der Ansicht neigen, dass die mittels PAT förderfähigen Personen auch gut über andere Förderinstrumente in eine Beschäftigung vermittelt werden könnten und dass auch eine Maßnahme wie der PAT darauf abzielen müsse, die Geförderten langfristig ohne Förderung in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

In der Gesamtschau kann aus den Einstellungen der Befragten geschlossen werden, dass dezidierte Skeptiker/innen des sozialen Arbeitsmarkts im Allgemeinen und des PAT im Besonderen existieren. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie einen Widerspruch zwischen der Einrichtung einer dauerhaft geförderten Beschäftigung und dem Aktivierungsauftrag des SGB II wahrnehmen (vgl. Tabelle 1, Aussage 4), die Zielgruppe des PAT auch über andere Wege als eine öffentlich geförderte Beschäftigung für vermittelbar halten (vgl. Abbildung 1, Aussage 1) und keine grundsätzliche Notwendigkeit für eine langfristige Beschäftigungsförderung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik sehen (vgl. Abbildung 1, Aussage 4). Allen drei Aussagen stimmen zwei der befragten Jobcenter zu, mindestens zwei der drei Aussagen können sich vier Jobcenter anschließen und zumindest einer Aussage haben 15 Jobcenter, also fast die Hälfte aller Befragten zugestimmt. Schließlich sieht von Letzteren ein Drittel auch nicht die Notwendigkeit zur Aktivierung passiver Leistungen für eine langfristige Förderung.

2.2 Ziele des PAT

Inwieweit die Skeptiker/innen des PAT mit diesem Programm andere Ziele verfolgen als diejenigen, die einen sozialen Arbeitsmarkt als integralen Bestandteil des SGB II begreifen, beleuchtet die Frage nach den mit dem Programm verfolgten Zielen in Tabelle 2, die sowohl Kommunen als auch Jobcentern vorgelegt wurde. Die Befragten wurden dabei gebeten, die genannten Ziele in eine Reihenfolge zu bringen, indem sie die drei als am wichtigsten erachteten mit entsprechenden Rangplätzen versehen. Aus der Tabelle geht hervor, dass sowohl bei den Jobcentern als auch den Kommunen mit 45 Prozent bzw. 57 Prozent am häufigsten das Ziel der Heranführung der Geförderten an den ersten Arbeitsmarkt priorisiert wird. Erwartungsgemäß findet sich diese Priorität häufiger bei den Jobcentern, die im oben definierten Sinn einem sozialen Arbeitsmarkt gegenüber kritisch eingestellt sind, so dass folglich auch keiner aus dieser Gruppe der skeptischen Jobcenter vorrangig das Ziel der Einrichtung einer dauerhaft geförderten Beschäftigung (Item 5) verfolgt, was insgesamt immerhin 16 Prozent der Jobcenter favorisieren. Im Einklang hiermit findet sich eher, aber nicht ausschließlich, eine Priorisierung einer dauerhaft öffentlich geförderten Beschäftigung bei solchen Jobcentern, die keinen Widerspruch zwischen einem sozialen Arbeitsmarkt und dem Aktivierungsauftrag des SGB II wahrnehmen.

Tabelle 2: Mit der PAT-Förderung verbundene Ziele (Jobcenter und Kommunen)

	Rang 1		Rang 2		Rang 3	
	JC	Kom.	JC	Kom.	JC	Kom.
Heranführung der Geförderten an den 1. Arbeitsmarkt durch Vermittlung von Arbeitserfahrung	45%	57%	26%	74%	8%	10%
Steigerung der gesellschaftlichen Teilhabe der Geförderten	19%	9%	23%	4%	33%	57%
Übergang der Geförderten in ein ungeförderetes Beschäftigungsverhältnis	19%	35%	36%	0%	29%	0%
Ermittlung möglicher Alternativen – etwa einer Förderung gemäß SGB XII – für die Geförderten	0%	0%	3%	4%	4%	14%
Schaffung der Möglichkeit einer (optional) dauerhaft öffentlich geförderten Beschäftigung für chancenlose Langzeitarbeitslose	16%	0%	13%	17%	25%	19%

Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

In ähnlicher Weise wird das Ziel der Steigerung der gesellschaftlichen Teilhabe mit 19 Prozent ausschließlich von solchen Jobcentern als wichtig erachtet, die zumindest keinen Widerspruch zwischen Aktivierung und sozialem Arbeitsmarkt wahrnehmen. Schließlich wird der Übergang in ein ungeförderetes Beschäftigungsverhältnis mit ebenfalls 19 Prozent auch von einer Reihe von SGB-II-Trägern als zentral begriffen. Dass dies aber dennoch von vielen als zumindest sekundäres Ziel verfolgt wird, verdeutlicht die Tatsache, dass über ein Drittel der Befragten diese Möglichkeit auf Rang zwei gesetzt hat. Als zweitwichtigstes Ziel der Befragten in den Jobcentern finden sich zudem mit jeweils gut bzw. knapp einem Viertel die Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt und die Steigerung der gesellschaftlichen Teilhabe relativ häufig. Nur in jedem achten Fall wird hingegen als zweitwichtigstes Ziel die Etablierung einer dauerhaft öffentlich geförderten Beschäftigung gewählt, aber immerhin jedes vierte Jobcenter weist dieser Ausrichtung den dritten Rang zu. Kaum eine Rolle spielt hingegen die Ermittlung möglicher Alternativen für die Geförderten, etwa die Förderung nach dem SGB XII, die keines der Jobcenter auf den ersten Rang wählt und auch auf dem zweiten (drei Prozent) und dritten Rang (vier Prozent) kaum Erwähnung findet.

Dieses Ziel der Ermittlung möglicher Alternativen erweist sich auch für die befragten Akteure/innen in den Kommunen als weitgehend bedeutungslos. Stellt man ihre Antworten den Aussagen der Befragten in den Jobcentern gegenüber, so zeigt sich jedoch, dass in dieser Gruppe interessanterweise die Mehrheit die Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt priorisiert, während sich deutlich weniger Verfechter/innen der Schaffung einer dauerhaft geförderten Beschäftigung unter den Kommunen finden: keine/r der befragten kommunalen Verantwortlichen setzt dieses Ziel auf Rang 1, und weniger als ein Drittel weist ihm den zweiten oder dritten Rang zu. Auch das Ziel der „Steigerung der gesellschaftlichen Teilhabe unter den Geförderten“ spielt für die Kommunen mit neun Prozent auf Rang 1 und vier Prozent auf Rang 2 lediglich eine nachgeordnete Rolle. Die Hoffnungen auf einen Übergang in eine ungeförderete Beschäftigung sind hier hingegen deutlich ausgeprägter, da immerhin ein gutes Drittel dies als prioritäres Ziel angibt.

Verdichtet man die oben dargestellten Angaben zur Priorisierung der Ziele des PAT, indem man die beiden Ziele „Heranführung der Geförderten an den 1. Arbeitsmarkt durch Vermittlung von Arbeitserfahrung“ und „Übergang der Geförderten in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis“ zu dem Indikator „Zielrichtung 1. Arbeitsmarkt“ zusammenfasst, so stellt man fest, dass 42 Prozent der Jobcenter und 74 Prozent der Kommunen diese Zielrichtung sowohl an erster als auch an zweiter Position nennen. Aus Sicht eines großen Teils der Jobcenter und einer deutlichen Mehrheit der Kommunen zielt das Programm PAT also weniger auf die langfristige Etablierung geförderter Beschäftigungsmöglichkeiten für chancenlose Langzeitarbeitslose als vielmehr auf eine mittelfristige Integration in den ersten Arbeitsmarkt.

Als Bilanz der Befragungsergebnisse der ersten drei Themenblöcke der standardisierten Befragung von Jobcentern und Kommunen lässt sich festhalten, dass sowohl die Erfahrungen mit dem BEZ als auch die Einstellungen zum sozialen Arbeitsmarkt und die mit der PAT-Förderung verfolgten Ziele sehr stark zwischen den teilnehmenden Jobcentern variieren. Die Einschätzungen und Erwartungen in den Kommunen variieren ebenfalls, unterscheiden sich von denen in den Jobcentern jedoch nur leicht. Die Heterogenität des Antwortverhaltens ist angesichts dieses oft kontrovers diskutierten Instruments der Arbeitsmarktpolitik kaum überraschend.

Auf Basis der Interviews, die im Rahmen der Fallstudien mit den Verantwortlichen in Jobcentern und Kommunen geführt wurden, lassen sich die Begründungen und Motive, die sich mit einem sozialen Arbeitsmarkt allgemein sowie dem Förderprogramm PAT im Besonderen verbinden, näher beleuchten. Ein grundlegender Konsens herrscht zunächst auf Ebene der Jobcenter und Kommunen dahingehend, dass Teile der Arbeitslosen im SGB II ungeachtet konjunktureller und demografischer Entwicklungen kaum in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln sind. Dies wird ursächlich nicht zuletzt auf die sehr inklusive Definition der Erwerbsfähigkeit zurückgeführt, die zur Folge hat, dass Personen als erwerbsfähig gelten, bei denen die Verantwortlichen davon ausgehen, dass der juristischen Erwerbsfähigkeit keine am Markt umsetzbare Beschäftigungsfähigkeit entspricht. Während ein/e Geschäftsführer/in diese Definition als „größten Systemfehler des SGB II“ bezeichnet, sehen andere die Alternative einer Feststellung der Erwerbsunfähigkeit skeptisch. Zum einen, so argumentiert ein/e Geschäftsführer/in, müsse man „angemessene Antworten für diese Menschen finden“, wofür eine „Verschiebung“ ins SGB XII nicht ausreiche. Zum anderen sei rein pragmatisch die Feststellung der Erwerbsunfähigkeit oftmals aufgrund des Widerstands der Kommune nicht durchzusetzen, moniert ein/e andere/r Geschäftsführer/in.

Inwieweit und in welcher Form die Etablierung öffentlich geförderter Beschäftigung ein probates Mittel für die Integration dieser Teilgruppe der SGB-II-Arbeitslosen darstellt, schätzen die Interviewpartner/innen sehr unterschiedlich ein. Zunächst finden sich zwei Fälle, die sich bereits im Rahmen des BEZ recht stark engagiert haben, doch die Veränderung der Rechtsgrundlage (§ 16e SGB II) sowie den Wegfall des zuvor zusätzlich gewährten Haushaltstitels scharf kritisieren. Die eigentlich vorgesehene Dauerhaftigkeit sei damit getilgt, zudem gehe die Förderung einer kleinen Gruppe stark zulasten der Mittel für die übrigen Eingliederungsleistungen, was in Anbetracht der insgesamt deutlich zurückgegangenen Mittel besonders schwer wiege. In einem der beiden Fälle reicht die Desillusionierung so weit, dass im PAT-Programm trotz starker Befürwortung der Idee eines sozialen Arbeitsmarkts „nichts Neues“

gesehen und dies primär aus Solidarität mit der engagierten Kommune und dem Land „wie in einer Ehe“ mit getragen und umgesetzt wird.

In drei Jobcentern findet sich auf Ebene der Geschäftsführung, wenn auch mit unterschiedlichen Akzentuierungen, eine starke Befürwortung des Gedankens eines sozialen Arbeitsmarkts. Einig sind sich die Akteure zudem darin, dass langfristig betrachtet für die Implementation eines solchen Instruments die Ermöglichung eines „echten“ Passiv-Aktiv-Tauschs im Sinne einer wechselseitigen Deckung der bislang distinkten Titel – EGT und passive Leistungen – unverzichtbar sei. Dies rechne sich mit Blick auf die gesamte Erwerbsbiographie mit großer Wahrscheinlichkeit, zumal man die Gesamtkosten betrachten müsse, wie ein Sozialdezernent betont. So könnten etwa durch die stabilisierenden sekundären Effekte von Erwerbsarbeit Kosten des Gesundheitssystems gespart werden. Die geförderte Beschäftigung beuge Erkrankungen vor, die bisweilen durch anhaltende Arbeitslosigkeit bedingt seien.

Zwei andere Geschäftsführungen von Jobcentern sind hingegen mit Blick auf einen Passiv-Aktiv-Transfer zur Ermöglichung einer langfristigen Förderung skeptisch und halten dies für wenig sinnvoll, zumal, so ein/e Geschäftsführer/in, noch kein gesellschaftspolitischer Konsens bestehe, wie man mit der Problematik verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit umgehen solle. Dies begründet zwar keine Verweigerung gegenüber der Umsetzung des PAT, bedingt aber eine stärkere Orientierung an einer sehr restriktiven Gefördertenauswahl und der Rechtmäßigkeit des Umsetzungshandelns sowie eine sehr nüchterne Einschätzung der zu erwartenden Erfolge der Förderung.⁴ Sehr deutlich bringt diese Skepsis eine Geschäftsführung zum Ausdruck, wenn sie die Hoffnung auf den Übergang ehemaliger PAT-Geförderter in eine ungeforderte Beschäftigung als „Irrglaube“ und „Traumbild linker Politiker“ bezeichnet. Wohlwollender, aber mit einem ähnlichen Tenor, formuliert ein Sozialdezernent, der einen sozialen Arbeitsmarkt ausdrücklich befürwortet, diese Kritik. Die Förderung basiere auf einer schlichten Annahme: „Wenn ich genügend finanzielle Anreize dem Arbeitgeber biete und zudem psychosoziale Betreuung, bekomme ich auch besonders Arbeitsmarktferne in den ersten Arbeitsmarkt.“ Ob dies stimme, sei angesichts des Wegfalls der Arbeitsplätze für schwache Arbeitnehmer/innen in den letzten 20 Jahren fraglich, doch würde er sich freuen, wenn seine Bedenken von der Praxis der Förderung zerstreut würden.

Ein weiterer Vorbehalt in der Umsetzung richtet sich gegen das wahrgenommene Missverhältnis zwischen organisatorischem Aufwand für die Vermittlung in PAT und den vorgesehenen Fallzahlen (bezogen auf alle eLb stellen die PAT-Fälle teilweise weniger als 0,2 Prozent dar). Zudem kritisieren drei Geschäftsführungen von gemeinsamen Einrichtungen, werde die Vermittlung in PAT in der Controlling-Logik der für die Steuerung der Jobcenter zuständigen Bundesagentur für Arbeit (BA) nicht honoriert, so dass die Anreize für eine engagierte Umsetzung zusätzlich reduziert würden. Eine Zählung der PAT-Fälle als Integration sei selbst bei einem anschließenden Übergang in ungeforderte Beschäftigung aktuell keineswegs sicher. Die Geschäftsführung eines kommunalen Jobcenters weitert diese Kritik aus und stellt

⁴ Diese Deutungsmuster der Skepsis decken sich wesentlich mit Befunden aus der Implementation des Beschäftigungszuschusses (vgl. hierzu vertiefend Bauer et al. 2011).

die gesamte gegenwärtige Kennzahlensteuerung auf Bundesebene in Anbetracht der zentralen Problematik besonders arbeitsmarktferner eLb infrage.

Vor dem Hintergrund dieser aus sehr unterschiedlichen Gründen oftmals vorsichtig-skeptischen Einstellungen sind auch die Ziele der Jobcenter-Führungen zu verstehen, die sich mit der Umsetzung des PAT verknüpfen. So betrachtet ein/e Geschäftsführer/in eine PAT-Förderung primär als Baustein auf dem Weg in eine ungeforderte Beschäftigung, da diese die Betroffenen womöglich erst „qualifizierungsfähig“ mache, weshalb er/sie auch kaum mit Klebeeffekten rechne. Differenzierter argumentiert eine andere Geschäftsführung, die mit Blick auf Geförderte bei Trägern in ähnlicher Weise das Ziel der Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt verfolgt, bei den Geförderten in der Privatwirtschaft hingegen größere Anteile an Übergängen in ungeforderte Beschäftigung erwartet. Ein Problem stelle in diesem Kontext, so ein/e weiterer/e Geschäftsführer/in, das fehlende Instrumentarium zur Abbildung von Integrationsfortschritten unterhalb der Dichotomie „Integration ja/nein“ dar, was die Honorierung entsprechender Fortschritte erschwere bzw. praktisch unmöglich mache, wenngleich sie die Voraussetzung für eine spätere Arbeitsaufnahme seien.

Weitere Ziele, die fast durchgehend genannt werden, beziehen sich auf die stabilisierenden und strukturierenden Effekte einer Beschäftigung, die in Abgrenzung zu einer Arbeitsgelegenheit aufgrund der Suggestion von Normalität durch die Zahlung eines sozialversicherungspflichtigen Entgelts im Falle von PAT weiter verstärkt würden. In einer Region, in der besonders viele PAT-Fälle realisiert wurden, nennen die Verantwortlichen darüber hinaus das Ziel, insbesondere über die sozialpädagogische Begleitung und deren Dokumentation der Fälle neue Erkenntnisse über die Geförderten zu sammeln und auf dieser Basis die jobcenter-interne Kundendifferenzierung anzupassen. Schließlich führen zwei Gesprächspartner/innen auch explizit Ziele mit Blick auf die Seite der Arbeitgeber an. Man solle diese an die Zielgruppe „gewöhnen“ und für zukünftige Projekte dieser Art aufschließen, dabei durch eine frühzeitige Degression des Fördersatzes aber „Gewöhnungseffekte“ vermeiden. Ein/e Gesprächspartner/in der kommunalen Seite geht schließlich so weit zu fordern, dass man die Arbeitgeber „in die Pflicht nehmen“ solle, etwa in Gestalt einer Mindestquote für die Einstellung (ehemaliger) Langzeitarbeitsloser.

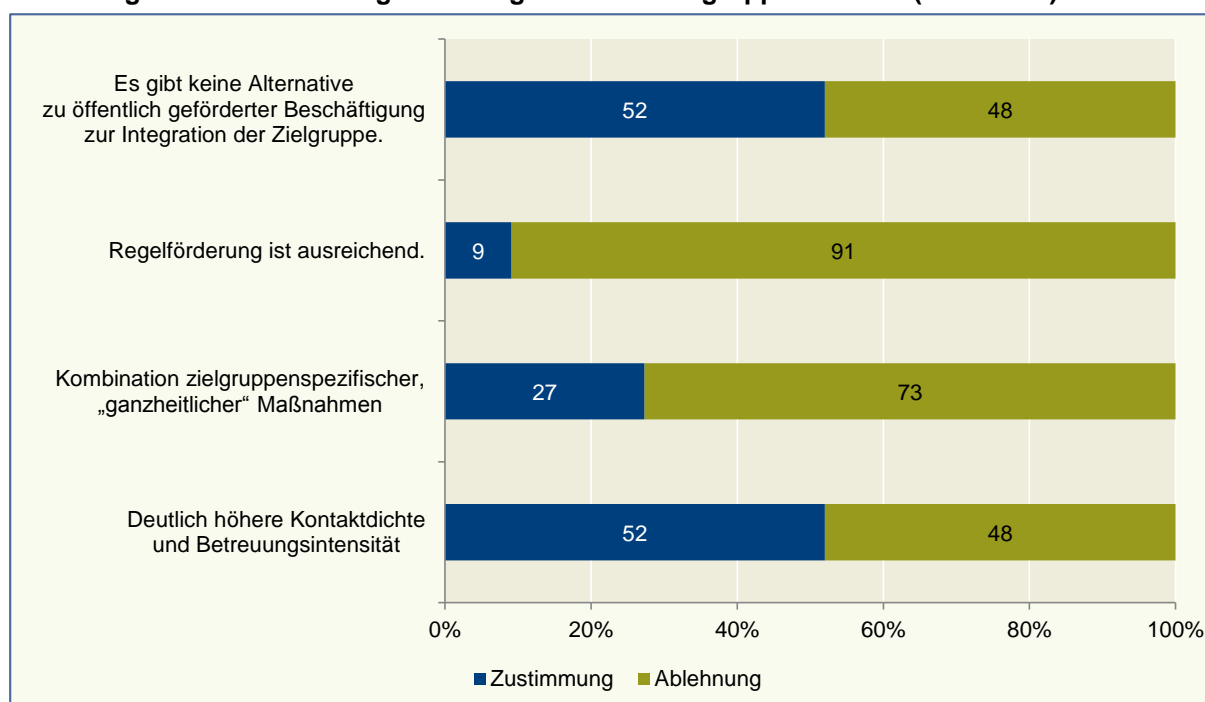
2.3 Alternative Vermittlungswege

In unmittelbarem Zusammenhang mit den Einstellungen zum sozialen Arbeitsmarkt und den mit dem PAT verfolgten Zielen steht die Frage nach möglichen alternativen Vermittlungswegen für arbeitsmarktferne eLb. Die diesbezüglichen Einschätzungen der Jobcentervertreter/innen sind in Abbildung 3 veranschaulicht.

Wie im ersten Frageblock (vgl. Abbildung 1) deutlich wurde, betrachtet mit über 90 Prozent die weit überwiegende Mehrheit der Jobcenter die Regelförderung als nicht ausreichend bei der Bereitstellung geeigneter Instrumente für die Zielgruppe des PAT. Auch in den Fallstudiengesprächen wurde häufig Kritik am Fehlen alternativer Instrumente für Langzeitarbeitslose geäußert und mit einer expliziten Befürwortung des PAT verbunden. Immerhin ein gutes Viertel der online-befragten Jobcenter sieht eine Chance für die Integration dieser Personen darin, speziell konzipierte, ganzheitliche Maßnahmen einzusetzen. Gerade für den Fall, dass ein sozialer Arbeitsmarkt als Widerspruch zum Aktivierungsauftrag wahrgenommen wird und

mit dem PAT auf eine Integration der Geförderten in den 1. Arbeitsmarkt abgezielt wird, wird vornehmlich eine dichtere und intensivere Betreuung der Betroffenen als denkbare Alternative angegeben, mit anderen Worten also eine stärkere Aktivierung, was immerhin etwas mehr als die Hälfte der Jobcenter als mögliche Alternative zu einer PAT-Förderung angibt. So nennt die Geschäftsführung eines Jobcenters etwa die Strategie in den Projekten 50plus als mögliches Vorbild für einen Vermittlungsansatz innerhalb der Zielgruppe des PAT.

Abbildung 3: Alternative Wege zur Integration der Zielgruppe des PAT (Jobcenter)



Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

Allerdings erachten nur 20 Prozent derjenigen, die die Ausrichtung des SGB II im Einklang mit der Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarkts wahrnehmen, eine intensivere Aktivierung als probates Mittel zur Vermittlung der Zielgruppe. In der Gruppe der Skeptiker/innen gegenüber einem dritten Arbeitsmarkt entfallen hierauf hingegen über 60 Prozent. Ein kommunaler Verantwortlicher interpretiert eine mögliche Ausweitung des PAT im Sinne einer Aktivierung und wünscht sich dies als bundesweite Regelleistung: einerseits solle durch verpflichtende Angebote „die Lethargie der Dauerarbeitslosigkeit“ beendet werden, andererseits sei die vergleichsweise generöse finanzielle Ausgestaltung der Förderung wie im PAT hilfreich mit Blick auf die stabilisierenden Effekte einer möglichst „normal“ erscheinenden Beschäftigung. Allerdings schließt die Befürwortung einer aktivierenden Strategie nicht aus, dass die Befragten keine Alternative zu öffentlich geförderter Beschäftigung für diese Teilgruppe der Langzeitarbeitslosen sehen. Dies ist immerhin bei gut der Hälfte aller Jobcenter der Fall.

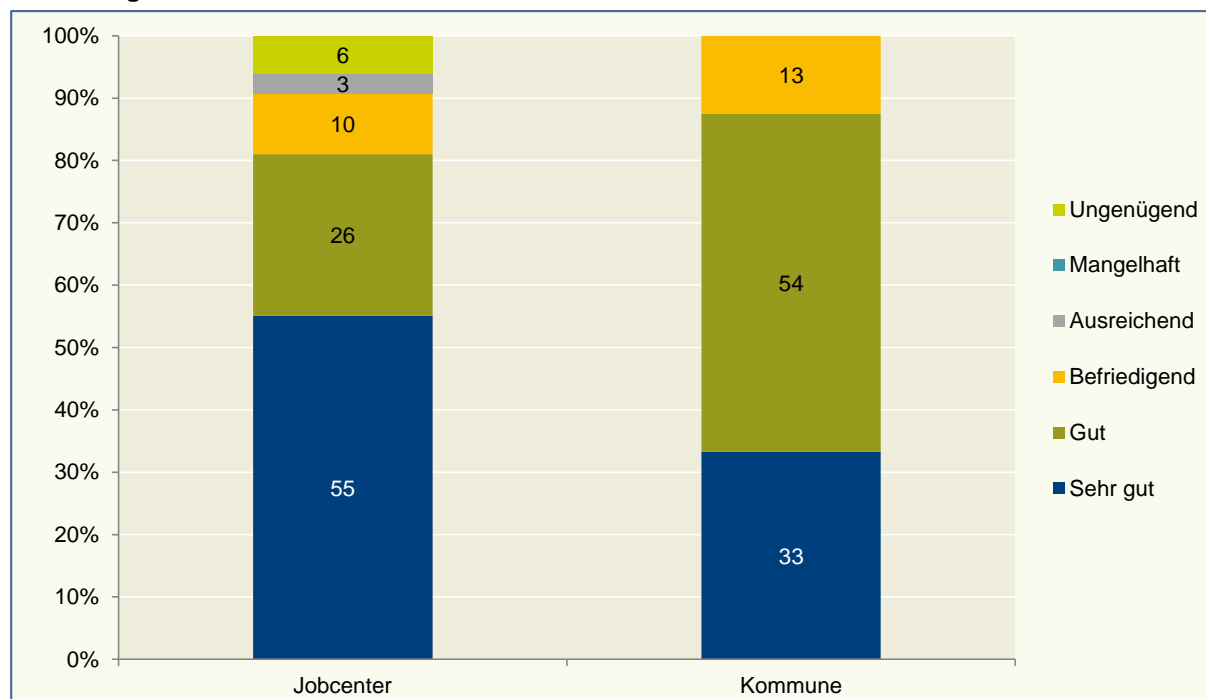
Schließlich ist noch auffallend, dass bei dieser Thematik aus den vertiefenden ökonometrischen Analysen keine systematischen Zusammenhänge zu Struktur- und Organisationsmerkmalen der Jobcenter hervorgehen. Die Einschätzungen zu den alternativen Vermittlungswegen erscheinen somit weitestgehend unabhängig vom regionalen Kontext, der Kundenstruktur und der internen Organisation der Grundsicherungsstellen zu sein.

3 Zusammenarbeit zwischen Jobcenter und Kommune, Antragsbewilligung sowie Förderung durch das Land

Da die operative Umsetzung des PAT nicht allein den Jobcentern obliegt, sondern die Kommunen ebenfalls, durch die Genehmigung der Förderanträge, die Auszahlung der zusätzlichen Landesmittel, die Organisation der pädagogischen Begleitung sowie ggf. der Bereitstellung kommunaler Eingliederungsleistungen involviert sind, wurden deshalb beide Seiten nach ihren bisherigen Erfahrungen im Rahmen der Zusammenarbeit gefragt. Die Auswertungsergebnisse der diesbezüglichen Angaben werden im Folgenden zusammengefasst.

Dabei ist zunächst festzuhalten, dass in der überwiegenden Mehrheit die grundsätzliche Qualität der Kontakte zwischen Jobcenter und Kommune von beiden Seiten als „gut“ oder „sehr gut“ eingeschätzt wird (vgl. Abbildung 4). In den Jobcentern wird ein solches positives Urteil von 81 Prozent der Befragten abgegeben, in den Kommunen fällt der Anteil mit 87 Prozent noch etwas höher aus. Hier findet sich zudem kein/e Befragte/r, die/der eine schlechtere Note als „befriedigend“ vergibt. Einzelne Jobcenter erweisen sich jedoch als deutlich kritischer: drei Prozent bewerten die Zusammenarbeit lediglich mit „ausreichend“, bei sechs Prozent wird sie sogar als „ungenügend“ bezeichnet. In allen Fällen einer derart kritischen Bewertung handelt es sich um gemeinsame Einrichtungen, so dass die negative Bewertung womöglich auf ein seit Längerem belastetes Verhältnis zwischen Kommune und gE zurückzuführen sein könnte bzw. Ausdruck einer grundsätzlich größeren institutionellen Distanz zwischen einer gemeinsamen Einrichtung und der Kommune ist. Insgesamt lassen sich im Hinblick auf die Bewertung der Kooperation mit der Kommune durch die Jobcenter jedoch keine systematischen Zusammenhänge zu den Strukturmerkmalen der SGB-II-Träger feststellen.

Abbildung 4: Qualität der Kontakte zwischen Jobcenter und Kommune



Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

Neben der allgemeinen Bewertung der Kontakte wurde darüber hinaus nach der wechselseitigen Verständigung über die Bestimmung der Zielgruppe für eine PAT-Förderung bei den Verantwortlichen in Kommunen und Jobcentern gefragt (vgl. Tabelle 3). In Anbetracht der Tatsache, dass die Kommunen letztlich die Förderanträge ebenfalls bewilligen müssen und darüber hinaus für die Organisation der Betreuung zuständig sind, erscheint eine grundsätzliche Verständigung über die Zielgruppe durchaus hilfreich zur Erlangung eines geteilten Verständnisses der Nutzung dieses Förderinstruments. Dies scheint in der Mehrheit der Fälle erfolgt zu sein, wie Jobcenter (knapp zwei Drittel) bzw. Kommunen (knapp drei Viertel) berichten.

Tabelle 3: Abstimmung der Zielgruppe zwischen Jobcenter und Kommune

	Jobcenter	Kommune
Abstimmung	64%	74%
Keine Abstimmung	36%	26%

Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

Die Jobcenter begründen den Verzicht auf eine solche Abstimmung, so dies der Fall ist, fast durchgängig (sechs von sieben Fällen, entspricht 86 %) damit, dass sie aufgrund der Nähe zu den potenziellen Förderfällen im alltäglichen Vermittlungsgeschäft ohnehin besser beurteilen könnten, wer für eine solche Förderung in Frage komme (vgl. Tabelle 4). Die höhere Kompetenz bei der Zielbestimmung in den Jobcentern gibt analog hierzu auch die Hälfte der Kommunen als Grund dafür an, warum auf eine Verständigung mit dem Jobcenter verzichtet werde. Nur in einem Fall zeigte die Kommune hingegen laut Jobcenter gar kein Interesse an einer solchen Abstimmung, genauso wie lediglich ein kommunaler Verantwortlicher angab, gar nicht vom Jobcenter bezüglich einer Abstimmung kontaktiert worden zu sein.

Tabelle 4: Gründe für Verzicht auf Abstimmung mit Kommune

	Jobcenter	Kommune
Die Verantwortlichen im Jobcenter können am besten beurteilen, wer von den von ihnen betreuten eLb für eine PAT-Förderung infrage kommt.	86%	50%
Von Seiten der Kommune bestand kein Interesse an einer Verständigung.	14%	-
Sonstiges	0%	50%

Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

Neben der Frage nach der Zusammenarbeit bei der Bestimmung der Zielgruppe der PAT-Förderung wurden die Verantwortlichen in Jobcenter und Kommune auch nach der Bedeutung weiterer Inhalte für die Kooperation befragt. Die diesbezüglichen Auskünfte finden sich in Tabelle 5.

Tabelle 5: Intensität und Inhalt der Kooperation zwischen Jobcenter und Kommune

	Sehr intensiv		Intensiv		Teils/teils		Kam kaum vor		Kam gar nicht vor	
	JC	Kom.	JC	Kom.	JC	Kom.	JC	Kom.	JC	Kom.
Abstimmung bürokratischer Formalität	33%	26%	59%	44%	4%	26%	4%	4%	0%	0%
Betreuung der Geförderten	22%	9%	44%	48%	19%	30%	0%	13%	15%	0%
Akquise von Arbeitsplätzen, vor allem in der Privatwirtschaft	19%	13%	26%	13%	15%	30%	22%	26%	19%	0%
Auswahl geeigneter Geförderter	7%	13%	33%	13%	11%	30%	7%	30%	41%	13%

Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

Weitgehende Übereinstimmung herrscht zwischen den Akteursgruppen dahingehend, dass insbesondere mit Blick auf die Regelung bürokratischer Formalitäten die Zusammenarbeit „intensiv“ oder „sehr intensiv“ ist. Dies geben jeweils 92 Prozent der Jobcenter und 70 Prozent der Kommunen an. Danach wird die Betreuung der Geförderten genannt, wofür es laut Kommunen in 57 Prozent der Fälle zu einer „intensiven“ oder „sehr intensiven“ Zusammenarbeit kam und laut Jobcenter gar in zwei Drittel aller Fälle. Für die Akquise geeigneter Arbeitsplätze wurde zwar in der Mehrheit der Fälle ebenfalls zwischen den beiden Institutionen kooperiert, doch fällt diese, den Angaben der Befragten nach zu schließen, meist weniger intensiv aus als hinsichtlich der zuvor genannten Aufgaben: nur 26 Prozent der Kommunen bewerten diese als „intensiv“ oder „sehr intensiv“, bei den Jobcentern liegt dieser Anteil mit 45 Prozent aber deutlich höher. Das Gros der Nennungen entfällt hier jedoch mit 56 Prozent in den Kommunen auf die Kategorien „teils/teils“ oder „kam kaum vor“, was bei den Jobcentern auf 37 Prozent zutrifft. Diese gaben schließlich auch in 19 Prozent der Fälle an, dass die Arbeitgeberakquise gar nicht Gegenstand der Zusammenarbeit mit der Kommune gewesen sei. Die geringste Bedeutung im Zusammenspiel von Jobcenter und Kommune bei der Umsetzung des PAT kommt der Auswahl konkreter Geförderter zu.⁵ Zwar geben immerhin 40 Prozent der Jobcenter an, dass die Kooperation diesbezüglich „intensiv“ oder „sehr intensiv“ gewesen sei, doch genauso häufig wird von dieser Gruppe die Option „kam gar nicht vor“ gewählt. Nur ein gutes Viertel der Kommunen bezeichnet die Kontakte mit dem Jobcenter hinsichtlich dieser Aufgabe als „intensiv“ oder „sehr intensiv“, mit 60 Prozent entfällt hier die Mehrheit der Nennungen auf die Kategorien „teils/teils“ oder „kam kaum vor“, während nur 13 Prozent angeben, dass dies gar nicht vorgekommen sei.

Schließlich wurde noch nach der Ebene gefragt, auf die sich die Kontakte zwischen den beiden Institutionen konzentrieren. Weitgehend deckungsgleich berichtet etwas weniger, 46 Prozent aufseiten der Kommune, bzw. etwas mehr als die Hälfte, 58 Prozent aufseiten der Jobcenter, dass große Teile der Kontakte auf den obersten Führungsebenen der beiden

⁵ Dies ist zu unterscheiden von der Abstimmung über die generelle Beschaffenheit der Zielgruppe in der zuvor ausgewerteten Frage. Im vorliegenden Kontext geht es um die konkrete Auswahl einzelner Geförderter.

Einrichtungen über die Sozialdezernenten/innen bzw. Geschäftsführungen stattfinden (vgl. Tabelle 6). Hier ist anzunehmen, dass diese Kontakte primär die grundsätzliche Abstimmung betreffen, etwa mit Blick auf die Bestimmung der Zielgruppe oder die Verteilung und Gestaltung von Zuständigkeiten zwischen den beiden Einrichtungen, die womöglich in einem Teil der Fälle in den Jobcentern (38 %) von der Geschäftsführung an Bereichsleitungen delegiert wurde. Bei den Kommunen dürfte als Pendant zu den Sozialdezernenten/innen der mehrfach unter „Sonstiges“ genannte „Amtsleiter Sozialamt“ als alternativer Kooperationspartner auf der Führungsebene fungieren oder, etwas spezialisierter, die ebenfalls genannte „SGB II Führungsunterstützung“.

Tabelle 6: Ebene der Kontakte (Jobcenter und Kommune)

Seite der Kommune	Anteil	Seite des Jobcenters	Anteil
Sozialdezernent/in bzw. zuständige/r Bürgermeister/in	46%	Geschäftsführung	58%
Verwaltungsfachkräfte	52%	Bereichsleitung	38%
Pädagogische oder anderweitig betreuende Fachkräfte	12%	Teamleitung	50%
Sonstiges	9%	Integrationsfachkraft	25%
		Sonstiges	17%

Summen über 100% erklären sich aus der Möglichkeit der Mehrfachnennung.

Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

Aus der Tatsache, dass in der vorherigen Frage besonders häufig „Abstimmung bürokratischer Formalitäten“ genannt wurde, dürfte sich der recht hohe Anteil an Verwaltungsfachkräften (52 %) erklären, der aufseiten der Kommune für die Kontakte zum Jobcenter zuständig ist. Diese Personen dürften es auch sein, denen im Jobcenter das Pendant der Teamleitungen und Integrationsfachkräfte entspricht, denen mit 50 Prozent bzw. 25 Prozent ebenfalls häufig Aufgaben in der Koordination zufallen. Gegenstand der Kontakte auf dieser Ebene sind wahrscheinlich primär operative Fragen zu einzelnen Arbeitsverhältnissen, Geförder-ten und bürokratischen Formalitäten. Alternativ werden in den Jobcentern mit der Kooperation naheliegender Weise auch die spezialisierten „Projektkoordinatoren für den PAT“ betraut, wie unter „Sonstiges“ angegeben wurde.

Betrachtet man zusätzlich die beiden Fragen, die ausschließlich den kommunalen Verantwortlichen gestellt wurden, so lässt sich zunächst festhalten, dass fast in allen Fällen (91 %) alle von den Jobcentern gestellten Anträge von den Kommunen bewilligt wurden (vgl. Tabelle 7). Nur in einem Fall kam es zur Ablehnung von drei Anträgen, in einem weiteren Fall wurde lediglich ein einziger Antrag des Jobcenters abgelehnt.

Tabelle 7: Anzahl der abgelehnten Förderanträge (Kommune)

	Kommune
Keine Anträge abgelehnt	90%
1 Antrag abgelehnt	5%
3 Anträge abgelehnt	5%

Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

Die hierin dokumentierte, weitreichende Übereinstimmung in der Beurteilung der Förderfähigkeit der eingerichteten PAT-Arbeitsplätze spricht dafür, dass fast durchweg ein grundsätzlicher Konsens zwischen Jobcentern und Kommunen hinsichtlich der Auswahl der Geförderten und der für sie geeigneten Arbeitsplätze herrscht. Für die wenigen übrigen Fälle lässt sich anhand der vorliegenden Daten jedoch nicht sagen, ob die Ablehnungen eher aus formalen Gründen erfolgten, oder ob dies eher in grundsätzlich unterschiedlichen Auffassungen bezüglich der Auslegung der Förderung begründet ist.

Da wesentliche Teile der administrativen Abwicklung der PAT-Förderung in den Aufgabenbereich der Kommune fallen, stellt sich für die dortigen Akteure/innen schließlich auch die Frage nach der Einschätzung der Relation zwischen dem dafür anfallenden Aufwand und dem Nutzen, der durch die Förderung erzielt wird. Die Befragungsangaben hierzu sind in Tabelle 8 zusammengefasst.

Tabelle 8: Aufwand für Bürokratie (Kommune)

	Kommune
Nutzen überwiegt deutlich	9%
Nutzen überwiegt	48%
In etwa gleichverteilt	35%
Aufwand überwiegt	4%
Aufwand überwiegt deutlich	4%

Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

Ein Missverhältnis nimmt diesbezüglich nur eine kleine Minderheit von acht Prozent der befragten kommunalen Verantwortlichen wahr, denen zufolge der Aufwand „überwiegt“ bzw. „deutlich überwiegt“. Ein gutes Drittel erachtet diese Relation als ausgewogen, und für 57 Prozent der Befragten „überwiegt“ der Nutzen (48 %) bzw. überwiegt der Nutzen „deutlich“ (neun Prozent). Gerade in Anbetracht der Tatsache, dass die Kommune in der Regel eher mittelbar von den PAT-Förderungen profitiert, wird demnach die Kosten-Nutzen-Bilanz durchaus positiv eingeschätzt.

Die Erfahrungen aus den Fallstudien hinsichtlich der Kooperation zwischen Jobcenter und Kommune decken sich im Wesentlichen mit den Befunden aus der standardisierten Befragung. Entscheidend für die Intensität und Ebene der Kooperation scheinen diesen zufolge das Engagement und der Gestaltungsanspruch der Kommunen in der lokalen Arbeitsmarktpolitik zu sein. So berichten zwei Verantwortliche in Jobcentern, dass sich die Kooperation mit der Kommune vor allem auf die Abwicklung administrativer Abläufe beschränke, sprich

die Antragstellung und -bewilligung sowie die Organisation und Finanzierung der sozialpädagogischen Begleitung. Diese Aufgaben fallen in der Regel Verwaltungsfachkräften des Sozialamts zu. In einem Fall hat der verantwortliche Sozialdezernent Fragen der Umsetzung und Gestaltung des PAT vollständig delegiert, während in einem anderen Fall primär ein normativer Konsens zwischen den Akteuren auf Leitungsebene hergestellt und die Grundausrichtung der Implementation besprochen wurde. Die Zuteilung der finanziellen Zuständigkeit – sprich die Zahlung der Förderung nach § 16e SGB II aus dem EGT des Jobcenter und die Bereitstellung der Landesmittel über die Kommunen – empfindet eine Geschäftsführung dabei als hinderlich, da dies zusätzliche Schnittstellen erzeuge und die Umsetzung unnötig verkompliziere, eine Einschätzung, die von einer Koordinatorin auf Teamleitungsebene im Jobcenter geteilt wird, nicht jedoch vom zuständigen Sozialdezernenten. Man habe mit solchen Mischfinanzierungen bereits genügend Erfahrung, so die Begründung, etwa im Rahmen von ESF-Projekten oder aus früheren Zusammenarbeiten bei Maßnahmen des alten BSHG. Probleme seien dabei nicht aufgetaucht.

In zwei gemeinsamen Einrichtungen, die in die Fallstudien einbezogen wurden, engagiert sich hingegen die Kommune besonders stark in der Implementation des PAT. In einem der beiden Fälle, einem Landkreis, ist es insbesondere der/die Sozialdezernent/in, der/die ursprünglich große Hoffnungen mit dem Programm verband, aufgrund der fast vollständig gescheiterten Akquisebemühungen in der Privatwirtschaft mittlerweile aber nach eigenen Angaben „ernüchtert“ ist. Hier stellt sich zudem aufgrund der Organisation als Landkreis das Problem, dass sich die Bürgermeister/innen der einzelnen Gemeinden als unterschiedlich kooperativ erweisen, worauf – sehr zum Leidwesen – weder der/die Sozialdezernent/in noch die Jobcenter-Mitarbeiter/innen Einfluss nehmen können. Diesbezüglich kritisiert die entsprechende Teamleitung sehr direkt die mangelnde Bereitschaft der Bürgermeister, PAT-Arbeitsplätze in den Kommunen einzurichten oder sich bei lokalen Arbeitgebern in der Privatwirtschaft für diese Zielgruppe einzusetzen. Im Gegensatz hierzu begrüßt die Geschäftsführung eines anderen Jobcenters, dass die Kommune von der Einstellung von PAT-Geförderten Abstand genommen hat, da der Zweck des Programms aus ihrer Sicht nicht in der Förderung kommunaler Arbeitsplätze oder gar der Finanzierung von kommunalen Pflichtaufgaben bestehe.

Ein Beispiel für eine besonders enge Verzahnung zwischen Kommune und Jobcenter zeigt sich in einer weiteren Fallstudie. Hier wurde in der Kommune eigens die Stelle einer kommunalen Umsetzerin eingerichtet, die aus Mitteln von Jobcenter und Kommune finanziert wird und primär für die Netzwerkarbeit in der Region sowie die Koordination auf operativer Ebene zwischen den pädagogischen Betreuungskräften des hiermit beauftragten Trägers und den Integrationsfachkräften des Jobcenters zuständig ist. Zudem sind Teile der mit der Umsetzung betrauten Integrationsfachkräfte Mitarbeiter/innen der kommunalen Beschäftigungsförderungsgesellschaft, so dass auch auf dieser Ebene die Zuständigkeiten zwischen den Institutionen geteilt sind. Gerade mit Blick auf die Vermittlung von Geförderten in die Privatwirtschaft betont der/die kommunale Verantwortliche das Engagement und die guten Kontakte der Kommune, die es erst ermöglicht hätten, dort substantielle Fallzahlen zu schaffen. Insofern verwundert es kaum, dass öffentlich geförderter Beschäftigung vonseiten der Kommune generell eine hohe Bedeutung beigemessen wird, weshalb der/die Sozialdezernent/in auch betont, dass es für eine Beteiligung der Kommune an der Umsetzung des PAT gar nicht der

zusätzlichen Anreize des Landes bedurft hätte. Als logische Konsequenz der engen Kooperation und des Eifers in der Umsetzung wurden in dieser Region besonders viele geförderte Beschäftigungsverhältnisse eingerichtet, zudem überwiegend in der Privatwirtschaft.

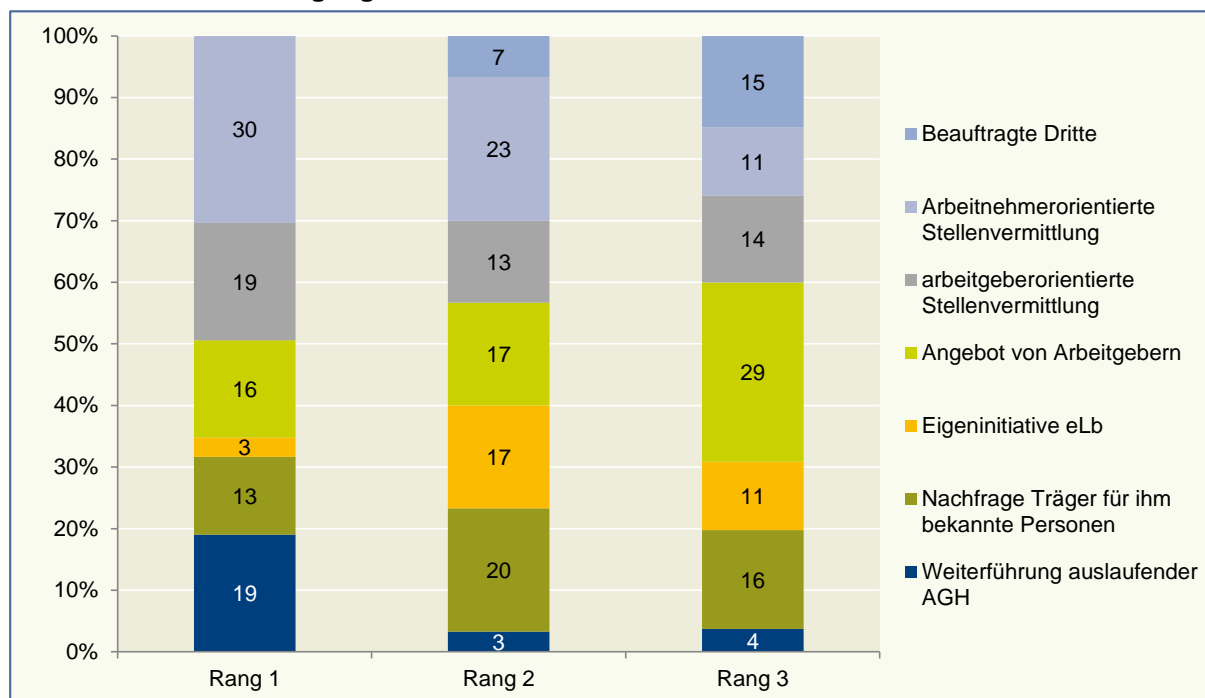
4 Zustandekommen der Beschäftigungsverhältnisse und Allokation der Teilnehmer/innen

In diesem Kapitel wird zunächst (Kapitel 4.1) dargestellt, wie die PAT-geförderten Beschäftigungsverhältnisse aus Sicht der daran beteiligten Akteure/innen zustande gekommen sind. Dabei werden die Befunde aus der Befragung der Jobcenter denen aus der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbefragung gegenübergestellt. Die konkrete Zusammensetzung der letztlich durch PAT geförderten Personen im Vergleich zu Nicht-PAT-Geförderten und AGH-Geförderten ist Gegenstand von Kapitel 4.2. Hierfür werden die BA-Prozessdaten genutzt.

4.1 Zustandekommen geförderter Beschäftigungsverhältnisse

Im zweiten Block der Online-Befragung der Jobcenter wurden unterschiedliche Strategien bzw. Wege zur Etablierung der PAT-geförderten Beschäftigungsverhältnisse thematisiert. Die diesbezüglichen Angaben sind in Abbildung 5 zusammengefasst. Die Befragten wurden hierbei gebeten, aus den angegebenen Möglichkeiten die drei wichtigsten in eine Rangfolge zu bringen. Die größte Bedeutung für die Schaffung PAT-geförderter Arbeitsplätze kommt demnach der arbeitnehmerorientierten Stellenvermittlung zu. Knapp 30 Prozent der Befragten bezeichnen dies als den wichtigsten Weg zur Schaffung entsprechender Beschäftigungsverhältnisse, für fast ein weiteres Viertel stellt sie die zweitwichtigste Strategie dar. Ungefähr gleichauf liegen den Befragungsangaben zufolge die arbeitgeberorientierte Stellenvermittlung, Angebote von Arbeitgebern sowie die direkte Nachfrage von Trägern nach ihnen bekannten Personen. Eine eher untergeordnete Rolle spielt dagegen offenbar die Weiterführung auslaufender Arbeitsgelegenheiten in Gestalt einer PAT-Förderung, die zwar in 19 Prozent der Fälle auf Rang 1 liegt, ansonsten aber kaum genannt wird. Schließlich kommt der Eigeninitiative der eLb aus Sicht der Jobcenter nur eine geringe Bedeutung zu, was in ähnlicher Form auch für die Beauftragung Dritter gilt.

Abbildung 5: Bedeutung verschiedener Wege für die Entstehung von PAT-geförderten Beschäftigungsverhältnissen aus Sicht der Jobcenter



Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

In der Gesamtschau lassen sich aus Sicht der Jobcenter somit zwei, sich fundamental unterscheidende Strategietypen erkennen: Zum einen den etwa die Hälfte der Jobcenter umfassenden aktiven Typen, bei dem die Initiative vom Jobcenter selbst ausgegangen zu sein scheint, indem die Stellen primär aufgrund jobcenterseitiger (arbeitnehmer- wie arbeitgeberorientierter) Vermittlungsbemühungen zustande kamen. Zum anderen den etwas weniger als die Hälfte der Jobcenter umfassenden eher reaktiven Typen, bei dem die Stellen primär durch die Nachfrage von Trägern, die Umwandlung von AGH oder ein Stellenangebot von Arbeitgebern entstanden sind. Aus den vertiefenden ökonometrischen Analysen lässt sich in diesem Zusammenhang erkennen, dass zu den aktiven Typen signifikant häufiger kleine Jobcenter (unter 100 Mitarbeitern/innen) und solche mit eigenen Arbeitgeberkontakten zu zählen sind. Interessanterweise lassen sich für die beiden Typen keine systematischen Unterschiede hinsichtlich der Intensität der Bewerbung des Programms finden.

Die hierzu entsprechenden Angaben aus den schriftlichen Befragungen der Arbeitgeber und Beschäftigten sind in Tabelle 9 zusammengefasst. Daraus geht hervor, dass aus Sicht der Arbeitgeber wie der Beschäftigten ein Großteil der Stellen auf Initiative der Jobcenter zustande gekommen ist. Die vertiefenden Analysen ergeben dabei, dass vor allem private Arbeitgeber sowie kleine und mittlere Betriebe das Angebot an Geförderten durch die Jobcenter signifikant häufiger nennen als nicht-private bzw. Kleinst- oder Großbetriebe. Aus dem linken Teil der Tabelle lässt sich jedoch auch erkennen, dass aus Sicht von etwas mehr als der Hälfte der Arbeitgeber die Initiative beim Zustandekommen der Beschäftigungsverhältnisse eher auf ihrer Seite lag, indem sie nach einem/r konkreten Arbeitnehmer/in nachgefragt haben, auslaufende AGH weitergeführt wurden oder dem Jobcenter eine Stelle angeboten

wurde. Zu dieser Gruppe zählen sich signifikant häufiger nicht-private Arbeitgeber als private. Die Betriebsgröße spielt dabei jedoch keine systematische Rolle.

Tabelle 9: Bedeutung verschiedener Wege für die Entstehung von PAT-geförderten Beschäftigungsverhältnissen aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmersicht

Arbeitgebersicht	Anteil	Arbeitnehmersicht	Anteil
Angebot Geförderter durch Jobcenter	38,2%	Mitarbeiter Jobcenter/Kommune	53,6%
Nachfrage nach konkretem AN	22,5%	Stelle bestand bereits	25,7%
Weiterführung AGH	19,7%	Stelle selbst gesucht	13,1%
Angebot Stelle an Jobcenter	10,4%	Sonstiges	7,7%
Eigeninitiative Geförderter	8,1%		
Überzeugung durch Kommune	1,2%		

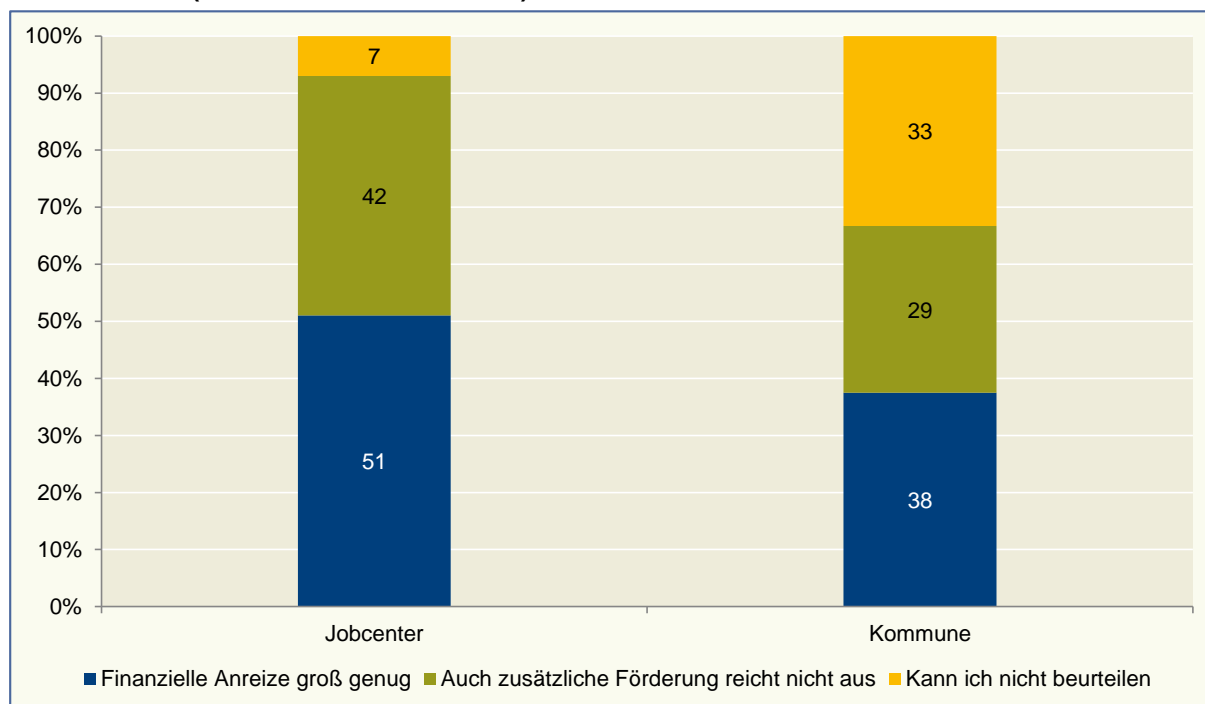
Quelle: ISG-Befragung der Betriebe mit PAT-geförderten Beschäftigten und ISG-Befragung der PAT-Geförderten.

Aus Sicht der geförderten Arbeitnehmer/innen kommt – wenig überraschend – der Eigeninitiative der Geförderten selbst eine größere Bedeutung zu als in der Wahrnehmung der Jobcenter und Betriebe. Hierbei lassen sich aus den ökonometrischen Untersuchungen auch keine systematischen Zusammenhänge zu beobachtbaren Charakteristika der Geförderten ermitteln. Eben solche ergeben sich allerdings hinsichtlich der Antwortmöglichkeit, dass die Stelle bereits bestand, die von etwa einem Viertel der Geförderten angegeben wird. Diese wird signifikant häufiger von Männern und Personen ohne Berufsabschluss gewählt (denn von Frauen und Personen mit einem beruflichen Abschluss), was den Schluss nahe legt, dass es sich hierbei überwiegend um AGH-Stellen handelt, die in PAT-Stellen übergegangen sind.

Eine besondere Herausforderung bei der Schaffung von mittels PAT geförderten Arbeitsplätzen stellt für die Jobcenter die Akquise in der Privatwirtschaft dar. Dies zeigen bereits Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten wie dem BEZ (vgl. Tabelle 1), denen zufolge etwa die Hälfte der Jobcenter, die den PAT umsetzen, die Privatwirtschaft für die Schaffung derartiger Stellen für mehr oder weniger ungeeignet hält. Diese Skepsis wird in den Angaben zur Einschätzung der finanziellen Anreize noch einmal unterstrichen (vgl. Abbildung 6).

So erachten 42 Prozent der Befragten in den Jobcentern die finanziellen Anreize trotz der zusätzlichen Förderung für Arbeitgeber aus der Privatwirtschaft durch das Land von 400 Euro pro Monat und Stelle als nicht hinreichend. Etwas mehr als die Hälfte hält sie hingegen für hoch genug. Unter den kommunalen Verantwortlichen fällt das Antwortverhalten ähnlich aus: mit 38 Prozent wird am häufigsten angegeben, dass die Förderung als ausreichend eingeschätzt wird, ein weiteres Drittel traut sich diesbezüglich kein Urteil zu und 29 Prozent halten selbst den Anreiz einer derart umfangreichen Förderung für nicht ausreichend.

Abbildung 6: Gestaltung der finanziellen Förderung durch das Land (Jobcenter und Kommune)



Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

Eben weil sich die Schaffung von Arbeitsplätzen für die Zielgruppe des PAT für die umsetzenden SGB-II-Träger insbesondere in der Privatwirtschaft bisweilen schwierig gestaltet, wurden die Jobcenter zudem nach der Nutzung verschiedener Möglichkeiten der Werbung unter diesen Arbeitgebern gefragt. Die entsprechenden Antworten finden sich in Tabelle 10. Am häufigsten werden demnach die Nutzung des Arbeitgeberservices (AG-S) und persönlicher Kontakte des Vermittlungspersonals genannt. Hierauf wird jeweils in ca. drei von vier befragten Jobcentern zurückgegriffen. Der AG-S wird vermutlich aufgrund seiner Kenntnis der Betriebe von den Jobcentern am häufigsten genutzt. Auch einzelne Integrationsfachkräfte dürften im Verlauf ihrer Arbeit eigene Netzwerke in die lokale Wirtschaft aufgebaut haben, die sie für solche Zwecke nutzen können, gerade mit Blick auf die Einschätzung einer grundsätzlichen Eignung potenzieller Arbeitgeber für die Zielgruppe des PAT.

Tabelle 10: Werbung für Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft (Jobcenter)

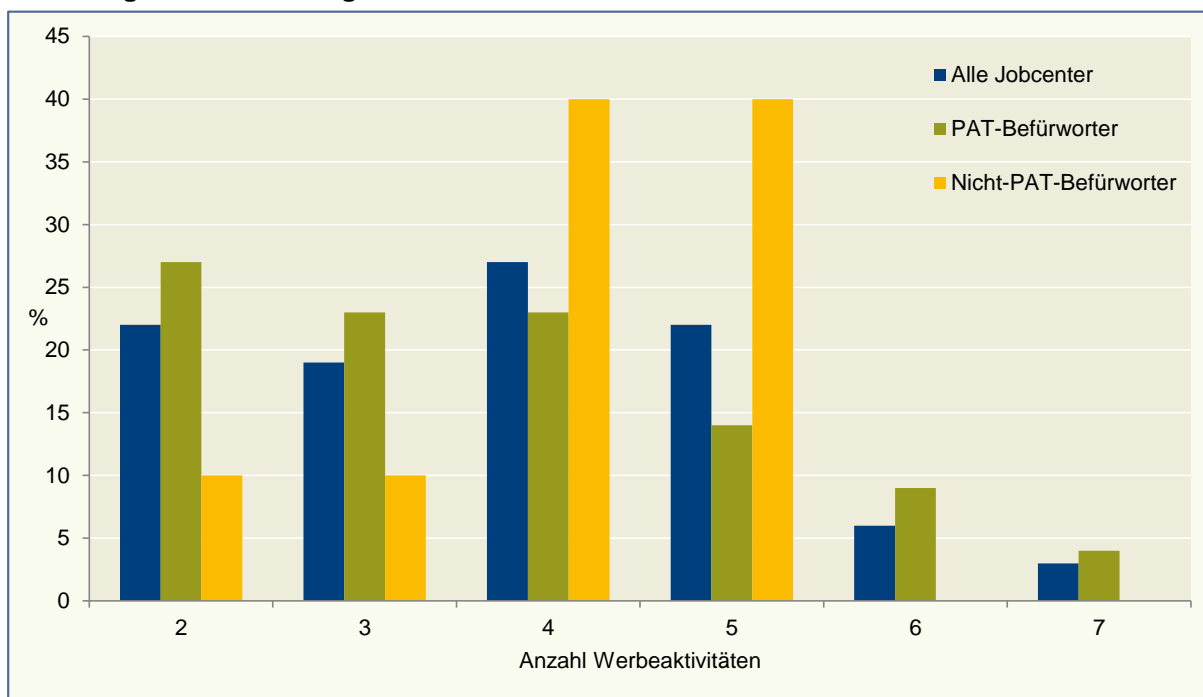
Werbeaktivität	Anteil
Einsatz des Arbeitgeberservices	76%
Persönliche Kontakte des Vermittlungspersonals	73%
Einsatz von Flyern oder anderen Printmedien	61%
Persönliche Kontakte der Geschäftsführung	42%
Durchführung von Informationsveranstaltungen	39%
Einsatz von Broschüren	24%
Digitale Newsletter oder andere Online-Medien	18%
Sonstiges	9%
Werbung über die Website des Jobcenters	9%
Keine spezielle Akquise	0%

Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

Ebenfalls relativ häufig wird von 61 Prozent der Befragten der Einsatz von Flyern oder anderen Printmedien genannt, also einem Medium, dessen Einsatz mit einem relativ geringen finanziellen und organisatorischen Aufwand verbunden ist, für eine grundlegende Informierung potenzieller Arbeitgeber aber durchaus wirksam sein kann. Hervorzuheben ist die Tatsache, dass mit 42 Prozent fast die Hälfte der Geschäftsführungen der Jobcenter eigenen Angaben zufolge persönliche Kontakte für die Werbung für PAT-Arbeitsplätze bemüht, was auf ein erhebliches persönliches Engagement hindeutet. Auch die Durchführung von Informationsveranstaltungen kann in diesem Zusammenhang als eine eher aufwendige Maßnahme verstanden werden, die offenbar aber immerhin bei 39 Prozent der Jobcenter zum Einsatz kam. Vergleichsweise selten genannt werden hingegen der Einsatz von Broschüren, digitalen Newslettern und Werbung im Rahmen der Internetpräsenz des Jobcenters. Als weitere Wege der Akquise, die in der Kategorie „Sonstiges“ von den Geschäftsführungen angeführt werden, findet sich zudem mehrfach die Kooperation mit den Kammern, aber auch Anschreiben an alle Kommunen und Arbeitgeber.

Abbildung 7 gibt einen Überblick über die Gesamtsumme der von den einzelnen Jobcentern angegebenen Werbestrategien, so dass sich ein Eindruck vom Umfang des Engagements gewinnen lässt. Knapp die Hälfte der Jobcenter nutzt demnach vier oder fünf verschiedene Wege der Werbung, während rund 40 Prozent nur zwei oder drei Strategien nutzen. Als besonders umtriebig erweisen sich schließlich die drei Jobcenter, die sechs oder gar sieben Werbestrategien genannt haben. Bei diesen handelt es sich auch ausschließlich um dezidierte Befürworter des PAT, d.h. solche Jobcenter, die Aussage 4 in Abbildung 1 (voll und ganz) zugestimmt haben. Allerdings zeigt ein Blick auf die Zahl der tatsächlich Geförderten, dass weder die Nutzung besonders vieler Werbestrategien erfolgreich zu einer hohen Anzahl an PAT-geförderten Arbeitsplätzen führt, noch dass umgekehrt eher spärliche Akquisebemühungen gleichbedeutend wären mit niedrigen Fallzahlen. Die Anzahl der Werbeaktivitäten der Jobcenter steht somit nicht in einem direkten Zusammenhang mit den erreichten Förderzahlen. Auch zu anderen Strukturmerkmalen der Jobcenter lassen sich aus den vertiefenden ökonomischen Analysen keinerlei systematische Zusammenhänge zur Werbeintensität ermitteln.

Abbildung 7: Summe der genutzten Werbeaktivitäten durch die Jobcenter



Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

Die Ergebnisse der Arbeitgeberbefragung (vgl. Tabelle 11) bestätigen, dass die Jobcenter überwiegend durch persönliche Kontakte und/oder Informationsmaterialien über das Programm informiert haben. Regelmäßige Selbstinformation als weitere Möglichkeit der Kenntnisnahme von PAT wird von etwas mehr als 30 Prozent der Betriebe genannt. Dabei handelt es sich überproportional häufig um nicht-private Arbeitgeber, was kaum verwundert, da gemeinnützige Arbeitgeber oftmals darauf angewiesen sind, die vorhandenen Fördermöglichkeiten auszuschöpfen, um die betriebenen Geschäftsfelder aufrecht zu erhalten. Demgegenüber scheint es vergleichsweise selten vorgekommen zu sein, dass die Betriebe auf Veranstaltungen oder in Gremien vom Programm erfahren haben. Gleiches gilt auch für Hinweise von Personen, die jetzt als Geförderte im Betrieb beschäftigt sind. Gleichwohl kann konstatiert werden, dass Letzteres von einigen Betrieben genannt wird, was die Angaben der Geförderten, sich ihre Stelle selbst gesucht zu haben, untermauert.

Tabelle 11: Kenntnisnahme der Arbeitgeber von PAT

Werbeaktivität	Anteil
Persönlich von einem/r Mitarbeiter/in des Jobcenters angesprochen	48,3%
Regelmäßige Selbstinformation	31,3%
Von Jobcenter Informationsmaterial erhalten	20,5%
Sonstiges	14,2%
Auf Veranstaltung bzw. in Gremium von PAT erfahren	13,1%
Jetziger Geförderter hat AG angesprochen und auf PAT hingewiesen	9,1%

Quelle: ISG-Befragung der Betriebe mit PAT-geförderten Beschäftigten.

Dass umfangreiche Akquisebemühungen keineswegs den quantitativen Erfolg bei der Einrichtung von geförderten Arbeitsplätzen garantieren, zeigt sich auch in den Fallstudien. So schildern Geschäftsführungen von Jobcentern, dass etwa Informationsveranstaltungen für die Kammern und lokale Arbeitgeberverbände durchgeführt wurden, die jedoch keine bzw. zumindest nicht die erhoffte Resonanz in der Privatwirtschaft erzeugt hätten. Mit Ausnahme eines Fallstudienstandorts scheint die Gewinnung von Arbeitgebern in der Privatwirtschaft eine schwer zu bewältigende Aufgabe darzustellen, da diese alle in Varianten von Problemen in diesem Bereich berichten. Zwei Gesprächspartner/innen führen dies nicht zuletzt auf die insgesamt relativ gute Situation von Arbeitgebern in Baden-Württemberg zurück. Diese seien in der Regel eher an hinreichend qualifizierten Fachkräften interessiert als an der Zahlung hoher Subventionen für die Beschäftigung von Arbeitnehmern/innen, die den Anforderungen nicht vollständig entsprechen. Passend hierzu berichten Fachkräfte und Teamleitungen aus Jobcentern von Privatarbeitgebern mit unrealistischen Erwartungen an geförderte Beschäftigung, etwa Stellenangebote für erfahrene und spezialisierte Fachkräfte in einer Versicherung. Solche Stellen seien nicht zu besetzen mit PAT-Geförderten, oder in den Worten eines Geschäftsführers: „Einem Arbeitgeber, der keine Abstriche machen will, muss man abraten, sonst ist der enttäuscht“. Ein/e andere/r Gesprächspartner/in formuliert dies noch ein wenig plastischer wenn er/sie sagt, man müsse bei profitorientierten Arbeitgebern „Mund-zu-Mund-Beatmung“ durchführen, damit diese sich für die Beschäftigung eines PAT-Geförderten interessieren.

Kehrseitig zu den Schwierigkeiten in der Privatwirtschaft bestätigt sich die Hypothese aus der standardisierten Befragung, dass gemeinnützige Arbeitgeber und Träger oftmals selbst auf die Jobcenter zugehen und aktiv für die Einrichtung oder Umwandlung von Stellen im Rahmen einer PAT-Förderung werben. Dies nehmen manche Interviewpartner/innen als Spannungsfeld wahr, insbesondere wenn es entgegen den eigentlichen Absichten nicht gelinge, eine hinreichende Zahl an Plätzen in der Privatwirtschaft einzurichten. Dies habe zur Folge, dass nicht besetzte PAT-Stellen in einem Fall nur zögerlich für Träger freigegeben werden, obwohl die Geschäftsführung betont, dass deren Engagement und Motive gerade in der grundlegenden Unterstützung von Langzeitarbeitslosen überaus geschätzt werde. Lediglich in einem Fall berichtet eine Geschäftsführung von einer wenig engagierten lokalen Trägerlandschaft, so dass auch dort die Nachfrage nicht besonders groß gewesen sei.

Wirft man einen näheren Blick auf die operative Gestaltung der Akquise innerhalb der Jobcenter, so zeigen die Interviews, dass diese Aufgabe an den Arbeitgeberservice delegiert wird, soweit dieser vorhanden ist. Dies schließt jedoch nicht aus, dass parallel hierzu die Integrationsfachkräfte ebenfalls ihre Kontakte nutzen, um von ihnen betreute Arbeitslose in PAT-geförderte Stellen zu vermitteln. Strategien, die im Kontakt mit privatwirtschaftlichen Arbeitgebern verfolgt werden, umfassen zum einen Informationsveranstaltungen und Flyer sowie die Information über die Möglichkeiten einer PAT-Förderung, wenn ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin des AG-S aus einem anderen Grund Kontakt mit einem Arbeitgeber aufnimmt. So wurde in einer Fallstudienregion analog zu einem Pool an potenziellen Geförderten (vgl. hierzu auch Kapitel 4.2) ein Pool potenzieller Arbeitgeber aufgebaut, so dass beide Quellen als Grundlage für das spätere Matching herangezogen werden konnten. Schließlich berichtet ein/e Mitarbeiter/in des AG-S im Interview, dass sich im Verlauf der Bewerbung der PAT-Förderung unter Arbeitgebern eine Art „Mund-zu-Mund-Propaganda“ ein-

gestellt habe, wenngleich man die daraufhin angebotenen Stellen aufgrund teilweise unrealistischer Vorstellungen (vgl. oben) nicht immer habe besetzen können. Als weitere Akquisestrategie im Sinne einer „Vorteilübersetzung“ begreift in diesem Zusammenhang die Teamleitung eines AG-S, dass man Arbeitgebern, die eine 450-Euro-Kraft suchten, dazu rate, diese Stelle mit einem PAT-Geförderten zu besetzen, da man bei etwa gleichen Kosten eine Arbeitskraft in Vollzeit bekomme.

In einer Region wurde neben den Mitarbeitern/innen des Jobcenters auch ein Träger in die Akquise von Arbeitgebern eingebunden. Zu diesem Zweck wurde der Träger mit der Durchführung mehrerer Vorschaltmaßnahmen beauftragt, in deren Verlauf sowohl ein Profiling mit potenziellen Geförderten durchgeführt wurde, als auch geeignete Arbeitgeber für die betreffenden gesucht wurden. Aufgrund der institutionellen Anbindung an die lokale Kreishandwerkerschaft verfügte der beauftragte Träger über ein relativ ausgeprägtes Netzwerk zu potenziellen Arbeitgebern, so dass sich dieser Weg für die Akquise als durchaus fruchtbar erwies. Dies ging sogar so weit, dass laut Aussagen der Jobcenter-Mitarbeiter/innen die Nachfrage unter den privatwirtschaftlichen Arbeitgebern die Anzahl möglicher Förderfälle überstieg, so dass für den Fall vorzeitiger Abbrüche der Förderung eine Warteliste von Arbeitgebern eingerichtet wurde.

Ein weiterer Anreiz, der in den Jobcentern im Kontakt mit Arbeitgebern eingesetzt wurde, besteht darüber hinaus in der Übernahme von Aufgaben der Antragstellung durch Mitarbeiter/innen des Jobcenters, die eigentlich dem Arbeitgeber zufielen. In einigen Fällen zählt hierzu auch die Organisation und Begleitung von Vorstellungsgesprächen. Mit anderen Worten sollen die Hürden für die Schaffung einer PAT-Stelle arbeitgeberseitig möglichst niedrig gehalten werden.⁶ Gleichwohl gilt es für die Mitarbeiter/innen der Jobcenter, bereits bei diesen Kontakten die teils leicht variierenden Modalitäten der Förderung und Erwartungen des Jobcenters zu kommunizieren. Dies betrifft zum einen Förderhöhe und -dauer, zum anderen aber auch Berichtspflichten, Übernahmeerwartungen und die Freistellung des Beschäftigten für die sozialpädagogische Begleitung.

Die einbezogenen Fälle von Geförderten und Arbeitgebern in den Fallstudien spiegeln im Wesentlichen die bereits skizzierte Heterogenität des Zustandekommens wider. In der Privatwirtschaft finden sich Arbeitgeber, die im engen Sinne über Kaltakquise – also das direkte Ansprechen von Arbeitgebern, ohne dass zuvor schon Kontakt bestand - durch den AG-S für eine Förderung gewonnen wurden, genauso wie ein Fall, in dem eine spätere Geförderte sich die Stelle selbst gesucht hat und im Erstkontakt mit dem Arbeitgeber die Förderung als Anreiz ins Feld führen konnte. Bei den Geförderten bei gemeinnützigen Arbeitgebern wurde in einem Fall eine ehemalige Arbeitsgelegenheit praktisch nahtlos weiter geführt, in einem anderen Fall konnte ein großer Träger aus einer Reihe von potenziellen Geförderten im Sinne eines Bewerbungsprozesses die am besten für die zu erledigenden Aufgaben geeigneten

⁶ Mitunter berichten auch pädagogische Betreuungskräfte in Interviews, dass sie entsprechende Aufgaben übernommen haben. Dabei entsteht der Eindruck, dass Akquise- und Matchingaufgaben in einigen Fällen im Verlauf des Projekts zumindest in Teilen von den Jobcentern an die Betreuungskräfte delegiert wurden. Dies ist womöglich auch dem oftmals unklaren Aufgabenprofil der Betreuungskräfte geschuldet, insbesondere mit Blick auf die Privatwirtschaft.

Personen auswählen. Eine weitere Geförderte fragte ihrerseits aktiv bei einem Träger nach einer möglichen Beschäftigung nach.

4.2 Allokation der Teilnehmer/innen

Für den Vermittlungsprozess sind nicht nur die Ergebnisse der auf die Arbeitgeberseite gerichteten Bemühungen von Interesse, die im vorangegangenen Kapitel vorgestellt wurden, sondern ebenso der Prozess der Auswahl der Geförderten. Im Folgenden wird deshalb zunächst in Kapitel 4.2.1 dargestellt, auf welche Weise in den Jobcentern den Befragungsangaben zufolge mögliche Kandidaten/innen für eine PAT-Förderung ausgesucht werden. Daran anschließend wird in Kapitel 4.2.2 erläutert, welchen Einfluss die Arbeitgeber eigenen Angaben zufolge auf den Auswahlprozess hatten. Schließlich wird in Kapitel 4.2.3 mit Hilfe der BA-Prozessdaten untersucht, inwieweit sich die tatsächlich durch PAT geförderten Arbeitnehmer/innen von Nicht-PAT-Geförderten und Teilnehmern/innen an Arbeitsgelegenheiten (AGH) unterscheiden.

4.2.1 Auswahlprozess in den Jobcentern

Aus der Online-Befragung der Jobcenter geht zunächst hervor, dass – von zwei Ausnahmen abgesehen – in allen Grundsicherungsstellen die Bildung eines Pools von potenziellen Kandidaten/innen für eine solche Förderung den ersten Schritt für die Auswahl aus der Gesamtheit der betreuten eLb darstellt. Welche Kriterien hierbei eine Rolle spielen, lässt sich Tabelle 12 entnehmen, in der verschiedene Möglichkeiten und deren Bedeutung für die Auswahl aufgeführt sind. Auch hier wurden die Befragten wiederum gebeten, die drei wichtigsten Kriterien zu nennen und in eine Rangfolge zu bringen.

Tabelle 12: Auswahlkriterien für PAT-Geförderte (Jobcenter)

	Rang 1	Rang 2	Rang 3
Einschätzung der betreuenden Fachkraft	84%	0%	4%
Alter über 50	6%	7%	8%
Kein Schulabschluss	0%	4%	4%
Kein Berufsabschluss	0%	14%	12%
Veraltete berufliche Qualifikation	3%	0%	16%
Vorliegen einer Schwerbehinderung	0%	4%	4%
Vermittlungsrelevante gesundheitliche Einschränkungen	0%	32%	20%
Suchtproblematiken	3%	7%	8%
Einschätzungen von Trägern zum eLb aus früheren Maßnahmen	3%	25%	16%
Sonstiges	0%	7%	8%

Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

Mit 84 Prozent hat für die überwiegende Mehrheit der Geschäftsführungen zunächst die Einschätzung der betreuenden Fachkraft die größte Bedeutung bei der Suche nach geeigneten Geförderten. Ungeachtet formaler Merkmale vertrauen demnach die Jobcenter bei der Auswahl in aller Regel primär auf das professionelle Urteilsvermögen ihres Vermittlungspersonals. Daneben werden vereinzelt die Merkmale Alter (über 50 Jahre), veraltete Qualifikationen, Suchtproblematiken sowie Einschätzungen von Trägern als primäre Kriterien genannt.

Insbesondere ein fortgeschrittenes Alter sowie die Priorisierung von Suchtproblematiken deuten dabei womöglich auf eine zielgruppenspezifische Fokussierung des Einsatzes des PAT hin. Auf dem zweiten und dritten Rang folgen dann die einschlägigen formalen Merkmale, die eine besondere Ferne vom Arbeitsmarkt anzeigen und in der Regel gut dokumentiert sind: fehlende Schul- und Berufsabschlüsse, gesundheitliche Einschränkungen und Schwerbehinderungen.

Daneben spielt aber offenbar auch weiterhin die Beurteilung einzelner eLb durch Maßnahmeträger eine Rolle, die von fast der Hälfte der Jobcenter zumindest auch als Auswahlkriterium für eine PAT-Förderung herangezogen wird, wenn auch meist an zweiter oder dritter Stelle. Insgesamt geben mit 38 Prozent etwas mehr als ein Drittel aller Jobcenter als eines der drei wichtigsten Kriterien bei der Auswahl der Geförderten den Rückgriff auf externe Expertise durch Maßnahmeträger an. Die Basis dürften hier Profilings, Assessment-Center oder auch standardisierte Rückmeldungen zu Maßnahmeteilnehmern/innen sein. Aus den vertiefenden ökonometrischen Analysen geht hervor, dass dies signifikant häufiger von Jobcentern genannt wird, bei denen alle Kunden/innen über 25 Jahren im Rahmen des lokalen Fallmanagements betreut werden. In Grundsicherungsstellen mit diesem Organisationsmerkmal scheint somit der Austausch zwischen Maßnahmeträgern und betreuenden Fachkräften besonders ausgeprägt zu sein. Schließlich dominiert unter den Nennungen in der Kategorie „Sonstiges“ die Motivation der potenziellen Geförderten und somit eine Einschätzung, die wohl maßgeblich auf die Beobachtungen der betreuenden Fachkraft zurückgehen dürfte und auf ein formal kaum erfassbares, aber aus Sicht der Verantwortlichen durchaus bedeutsames Kriterium verweist.

Auf welcher hierarchischen Ebene innerhalb des Jobcenters die Auswahlentscheidung für die PAT-Geförderten angesiedelt ist, wird in Tabelle 13 dargestellt. In einem Drittel aller Einheiten liegt die Verantwortung bei den betreuenden Fachkräften, in einem weiteren Drittel hingegen eine Ebene höher bei den Teamleitungen. In einigen Fällen werden die Auswahlentscheidungen von mindestens zwei Akteuren verantwortet. Dabei handelt es sich zumeist um eine Integrationsfachkraft und eine Teamleitung. In 25 Prozent aller Grundsicherungsstellen wird die Auswahlentscheidung jedoch allein der betreuenden Fachkraft überlassen, womit dieser eine erhebliche Verantwortung zukommt. Dies kommt den multivariaten Regressionsanalysen zufolge bei zkt signifikant häufiger vor als bei gE.

Deutlich seltener, in zwölf bzw. sechs Prozent der Fälle, obliegen diese Entscheidungen der Bereichsleitung bzw. der Geschäftsführung, was darauf hindeutet, dass in diesen Fällen die Auswahl gewissermaßen als „Chefsache“ oder die Vermeidung von möglichen Fehlallokationen als besonders wichtig aufgefasst wird. Weiterhin ist in 18 Prozent der Fälle der bzw. die für den PAT zuständige Mitarbeiter/in verantwortlich, bei dem oder der es sich in der Regel um eine IFK oder eine Teamleitung handelt. In der Kategorie „Sonstiges“ werden schließlich der kommunale Träger des Jobcenters und die stellvertretenden Geschäftsführungen genannt.

Tabelle 13: Verantwortlichkeit Auswahlentscheidung (Jobcenter)

Ebene	Anteil
Geschäftsführung	6%
Bereichsleiter/in	12%
Fallkonferenz	0%
Teamleiter/in	33%
Zuständige/r PAT	18%
betreuende Fachkraft	33%
Sonstiges	9%

Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

Zur Fundierung der Auswahlentscheidung führen den Befragungsangaben zufolge mit 78 Prozent die meisten Jobcenter – den ökonomischen Untersuchungen zufolge unabhängig von beobachtbaren Strukturmerkmalen – ein abschließendes Gespräch durch, um die Förderfähigkeit noch einmal zu prüfen und auf diesem Wege dafür Sorge zu tragen, dass nur solche Personen mittels PAT gefördert werden, die den damit verbundenen Anforderungen entsprechen. Hervorzuheben ist, dass dies den Befragungsangaben zufolge zudem in insgesamt 80 Prozent aller Fälle mit der vorangehenden Bildung eines Pools von potenziellen Geförderten kombiniert wird, so dass sich die große Mehrheit der Jobcenter um ein klar geregeltes Verfahren bemüht. Beteiligt ist an einem solchen Gespräch, wie aus Tabelle 14 ersichtlich wird, in gut drei Vierteln der Fälle die betreuende Fachkraft, darüber hinaus in jeweils gut bzw. knapp einem Drittel der Fälle deren Vorgesetzte/r oder ein Mitarbeiter bzw. eine Mitarbeiterin aus der Arbeitsvermittlung. In anderen Fällen wird die Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA), die zuständige Bereichsleitung oder auch die sozialpädagogische Betreuungskraft, die für die PAT-Geförderten zuständig ist, hinzugezogen.

Tabelle 14: Beteiligung Auswahlentscheidung (Jobcenter)

	Anteil
Betreuende Fachkraft	76%
Vorgesetzte/r der betreuenden Fachkraft	36%
Mitarbeiter/in aus der Arbeitsvermittlung	30%
Sonstiges	15%

Quelle: ISG-Online-Befragung der Jobcenter und Kommunen.

In der Gesamtschau lässt sich festhalten, dass den Befragungsangaben zufolge die Auswahlentscheidung der PAT-Geförderten deutlich aufwändiger und somit aller Voraussicht nach auch sorgfältiger durchgeführt wird, als dies noch beim BEZ der Fall war. Auch wenn die Evaluationsergebnisse (vgl. ISG/IAB/RWI 2011) für Letzteren für das gesamte Bundesgebiet und somit nicht allein für die baden-württembergischen Jobcenter gelten, so ist doch instruktiv, dass beim Programm PAT mehrheitlich eine Poolbildung erfolgt, was beim BEZ lediglich in einer Minderheit aller Grundsicherungsstellen der Fall war. Darüber hinaus liegt beim PAT nur bei einem Viertel aller Jobcenter die Verantwortung für die Auswahlentscheidung

derung ausschließlich in Händen der IFK, wohingegen dies beim BEZ noch für ein Drittel bis über 40 Prozent der SGB-II-Träger galt.

Diese Sensibilität für das Risiko möglicher Fehlallokationen spiegelt sich auch in den Gesprächen im Rahmen der Fallstudien wider, wenn zwei Geschäftsführungen besonders deutlich die Restriktivität in der Auswahl potenzieller Geförderter hervorheben. So würden auch keine ehemaligen BEZ-Fälle erneut über PAT gefördert, selbst wenn diese von Trägern angefragt würden, wie eine Geschäftsführung betont. Allerdings berichten zwei Gesprächspartner/innen auch von Zielkonflikten bei der Auswahl, da die Einhaltung der vorgesehenen Aktivierungsphase im Widerspruch zu der ebenfalls erwarteten zügigen Besetzung der PAT-Stellen stehe.

Eine Poolbildung findet sich in allen Fallstudienregionen, wenngleich diese unterschiedlich streng formal organisiert ist, da immer zunächst Meldungen potenzieller Fälle von den betreuenden Integrationsfachkräften gesammelt werden, um in der Folge die Förderfähigkeit und mögliche Vermittlung in geeignete Stellen zu prüfen. Für alle Verantwortlichen liegt es dabei auf der Hand, dass die Teilnahme am PAT-Programm aufseiten der Erwerbslosen nur freiwillig sein kann.

In einem Fall, bei dem hohe Fallzahlen auch in der Privatwirtschaft erreicht wurden, deutet sich bei der Auswahl aus dem Pool der Geförderten ein etwas pragmatischerer Ansatz an. Man habe stets die geforderten Kriterien eingehalten, so die betreffende Teamleitung, doch dabei „solche aus der Gruppe ausgesucht, die wir auch in Betrieben unterbringen können“. Zudem habe man sich stets mehrfach der Förderfähigkeit versichert und in Grenzfällen auch Rücksprache mit dem Ministerium gehalten. Eine andere Geschäftsführung hingegen, die eher die Restriktivität der Auswahl betont, verweist mit Blick auf vermeintliche Fehlallokationen auf „Risiken des Systems“ in der Dokumentation von Fällen und ihrer Förderfähigkeit. Es sei angesichts der Fallkenntnis der Vermittlungsfachkräfte sicher, dass tatsächlich nur „unvermittelbare“ Fälle gefördert würden, dennoch könne nicht ausgeschlossen werden, dass Einzelfälle bei mangelnder Dokumentation auf dem Papier als Fehlallokationen interpretiert werden könnten.

Die Liste der Kriterien, die die Verantwortlichen als „in der Person liegenden Vermittlungshemmnisse“ für die Auswahl heranziehen, ist einerseits inhaltlich aufschlussreich, da sie die Zielgruppe in ihren Problemen stärker konturiert. Andererseits zeigt sich hierin auch das Problem der formalen Dokumentation dieser Merkmale in den administrativen Daten. Genannt werden von den Fachkräften und Teamleitungen insbesondere Alkoholismus, psychische Probleme und ein Mangel an sozialen Kompetenzen als Kriterien, doch auch so heterogene Phänomene wie Straffälligkeit, Obdachlosigkeit oder besonders häufige Arbeitgeberwechsel. Angesichts dieser Konstellationen werden in einem Jobcenter für potenzielle Förderfälle auch Vorschaltmaßnahmen durchgeführt, um die Motivation und Belastbarkeit der einzelnen Personen zu bestimmen. Die Klärung der Motivation der potenziellen Geförderten im Vorfeld ist auch für die übrigen Jobcenter relevant, wird dort aber in der Regel als Aufgabe der betreuenden Fachkraft verstanden.

Weiterhin betonen insbesondere die operativen Fachkräfte, dass sich unter den von ihnen betreuten Arbeitslosen Fälle fänden, die sie trotz formaler Erwerbsfähigkeit für zu arbeits-

marktfremd hielten, als dass sie in eine PAT-Förderung vermittelt werden könnten. Dies wird u. a. auf die ursprünglich ausschließliche Förderung von Vollzeitstellen zurückgeführt. Die damit verbundene Belastung sei für einige zu hoch, hier müsse nach einem Einstieg über eine Teilzeitbeschäftigung eher eine sukzessive Steigerung der Arbeitszeit angestrebt werden.

Das Zusammenbringen der beiden Seiten des Matches – also Arbeitgeber und Geförderte – kann aber auch bei sorgfältigen Auswahlprozessen in beiden Gruppen immer noch scheitern, wie Berichte aus den Interviews illustrieren. So erscheinen manche Geförderte trotz abgeschlossenem Arbeitsvertrag nicht zur Arbeit, was einem profitorientierten Arbeitgeber in der Regel schwer zu vermitteln ist. Oder es tauchen Probleme auf, die vorher nicht bekannt waren, etwa ein Eintrag im Führungszeugnis, der einer Beschäftigung im sozialen Bereich entgegensteht. Schließlich können sich in der Praxis die „auf dem Papier“ dokumentierten Vermittlungshemmnisse als zu gravierend erweisen, als dass ein stabiles Beschäftigungsverhältnis entstehen könnte. Eine Möglichkeit, derartigen Problemen vorzubeugen, besteht in der Vorschaltung von Maßnahmen, die sich in zwei Varianten findet. Zum einen werden von einem Jobcenter Arbeitsgelegenheiten zur Erprobung der Belastbarkeit und Bestimmung möglicher Einsatzfelder zukünftiger Geförderter durchgeführt. Hier wird mit anderen Worten ausschließlich die Arbeitnehmerseite noch einmal näher hinsichtlich ihrer Potenziale betrachtet, um eine passgenaue und stabile Vermittlung zu ermöglichen. Zum anderen nutzen zwei weitere Jobcenter Praktika beim zukünftigen PAT-Arbeitgeber im Rahmen von „Maßnahmen beim Arbeitgeber“ (MAG). Diese haben eine Dauer von ein bis zwei Wochen und dienen zur Erprobung und Stabilisierung des Matches, bevor eine PAT-Förderung eingerichtet wird. Vor allem letzterer Ansatz geht an den betreffenden Standorten mit niedrigen Abbruchquoten einher, wenngleich Geförderte zu bedenken geben, dass dies aus ihrer Perspektive bisweilen das Gefühl verstärke, von den Arbeitgebern vor allem als billige Arbeitskraft betrachtet zu werden.

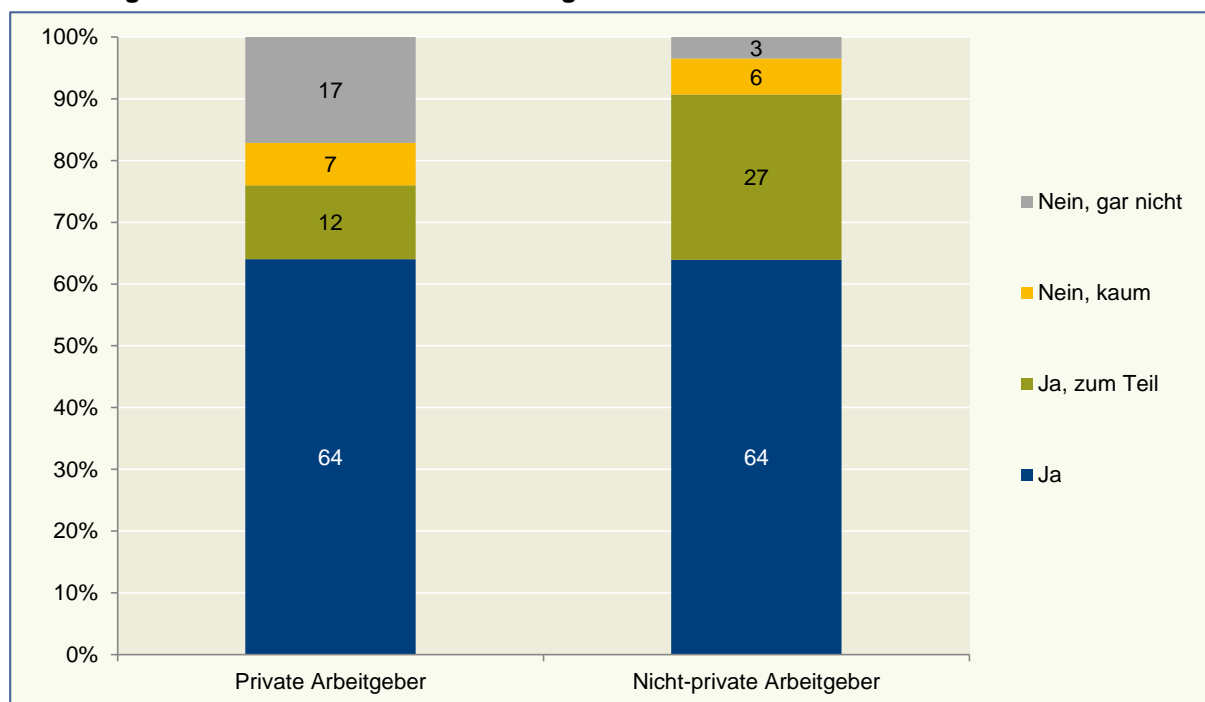
4.2.2 Einfluss der Arbeitgeber auf die Auswahl

Hinsichtlich des Verlaufs des Besetzungsprozesses wurde in der Befragung von Betrieben mit PAT-geförderten Beschäftigten danach gefragt, ob die Arbeitgeber Einfluss auf die Auswahl der geförderten Personen hatten. Die diesbezüglichen Angaben sind in Abbildung 8 zusammengefasst. Aus dieser geht hervor, dass dies von fast zwei Dritteln aller Betriebe uneingeschränkt bejaht wird.⁷ Ein weiteres gutes Viertel der nicht-privaten Arbeitgeber bejaht dies mit Einschränkungen. Von gar keinem Einfluss auf die Auswahlentscheidung berichten hingegen nur wenige Betriebe, wobei in dieser Gruppe jedoch wesentlich häufiger privatwirtschaftliche Arbeitgeber zu finden sind. Fasst man die beiden Randkategorien zusammen und analysiert die entstehende Variable „Einfluss auf die Auswahlentscheidung (ja/nein)“ im Rahmen eines multivariaten Regressionsmodells, so ergeben sich auch systematische Unterschiede zwischen privaten und nicht-privaten Betrieben, wobei letztere signifikant häufiger angeben, die Auswahlentscheidung beeinflusst zu haben. Für die Betriebsgröße und das

⁷ Ob in den Fällen, in denen von den Arbeitgebern laut eigener Aussage kein Einfluss auf die Auswahl genommen wurde, überhaupt Interesse an einer solchen Beteiligung bestand, wurde im Rahmen der Befragung nicht erhoben.

Motiv für die Einstellung von PAT-Geförderten (vgl. oben Kapitel 3) lassen sich hingegen keine systematischen Zusammenhänge zu diesem Indikator beobachten.

Abbildung 8: Einfluss auf die Auswahl der geförderten Personen



Quelle: ISG-Befragung der Betriebe mit PAT-geförderten Beschäftigten.

Kombiniert man den o.g. Einflussindikator mit den Betriebsangaben zum Zustandekommen der Beschäftigungsverhältnisse (vgl. oben Kapitel 4.1) und analysiert diese mithilfe eines multivariaten Regressionsmodells, so stellt man fest, dass nicht-private Betriebe signifikant häufiger als private angeben, die Initiative für das Zustandekommen der Beschäftigungsverhältnisse sei von ihnen ausgegangen, und sie hätten gleichzeitig die Auswahlentscheidung beeinflusst. Auch hier spielen wiederum die Betriebsgröße und das Motiv zur Beteiligung am Programm keine systematische Rolle.

Insgesamt können diese Ergebnisse als überraschend bezeichnet werden, da man a priori hätte erwarten können, dass privatwirtschaftliche Arbeitgeber und vor allem solche, bei denen die Teilnahme an PAT eher aus profitorientierten Motiven erfolgt, ein größeres Interesse an der Auswahl der tatsächlich Geförderten aufweisen als nicht-private Betriebe oder solche, die sich eher aus sozialen Motiven am Programm beteiligen. Eine Erklärung hierfür könnte darin bestehen, dass die Jobcenter bei privatwirtschaftlichen Arbeitgebern von vornherein eine auf deren Interessen und Motivlagen ausgerichtete Auswahl an Geförderten treffen, sodass ein Einfluss auf diesen Prozess seltener notwendig ist. Möglicherweise ist allerdings auch die informelle Bande zwischen Jobcentern und nicht-privaten Arbeitgebern (z. B. aufgrund intensiverer Kooperationen in der Vergangenheit) größer, sodass es nicht-privaten Arbeitgebern leichter fällt, die Auswahlentscheidung zu beeinflussen und Beschäftigungsverhältnisse eigeninitiativ zustande kommen zu lassen. Diese Interpretation wird durch den im vorangegangenen Kapitel präsentierten Befund gestützt, dass etwas mehr als ein Drittel der

Jobcenter bei der Auswahl der Geförderten auf die Expertise von Maßnahmeträgern zurückgreifen.

4.2.3 Charakteristika der PAT-Geförderten im Vergleich

Im Folgenden wird mit Hilfe der BA-Prozessdaten untersucht, inwieweit sich die soziodemografischen, bedarfsgemeinschaftsbezogenen und erwerbsbiografischen Merkmale der PAT-Geförderten von denen Nicht-PAT-Geförderter und AGH-Geförderter unterscheiden. Dabei handelt es sich um rein deskriptive Vergleiche einzelner Merkmale, die erste Hinweise auf Unterschiede zwischen den betrachteten Gruppen und damit auf den Allokationsmechanismus geben können. Da diese Merkmale jedoch nicht als voneinander unabhängig erachtet werden können, werden sie im weiteren Verlauf des Projekts eingehender analysiert. Die im Folgenden dargestellten Untersuchungen stellen somit nur einen ersten, vorbereitenden Schritt für die Analyse von Allokations- und möglicher Lock-In-Effekte der PAT-Förderung dar, für die eine Aktualisierung der BA-Prozessdaten notwendig ist und deren Ergebnisse in späteren Projektphasen veröffentlicht werden.

Im Rahmen dieser vorbereitenden Analysen werden jeweils die Mittelwerte ausgewählter Charakteristika ermittelt und mit Hilfe eines t-Tests auf Mittelwertgleichheit untersucht. Der dabei ausgewiesene t-Wert erlaubt eine Aussage darüber, inwieweit sich die beiden Mittelwerte systematisch oder lediglich zufällig unterscheiden. Von einem systematischen Unterschied kann man mit großer Sicherheit dann ausgehen, wenn ein t-Wert betragsmäßig größer als 1,96 ist. In diesem Fall spricht man auch von einem statistisch signifikant von Null verschiedenen Unterschied (kurz: von einem statistisch signifikanten Unterschied auf dem 95 Prozent Signifikanzniveau). Hinsichtlich des Ausmaßes der Sicherheit, mit der man von einem systematischen Unterschied ausgehen kann, sind Abstufungen möglich. So spricht man häufig von einem schwach signifikanten Unterschied, wenn der zugehörige t-Wert betragsmäßig zwischen 1,65 und 1,95 liegt. In diesem Fall kann man mit noch ausreichender Sicherheit davon ausgehen, dass der Unterschied systematisch ist. Im Falle eines betragsmäßigen t-Werts größer als 2,57 kann man hingegen mit sehr großer Sicherheit einen systematischen Unterschied unterstellen. In diesem Fall spricht man auch von einem hochsignifikanten Unterschied. In allen anderen Fällen (d.h. also der t-Wert ist betragsmäßig kleiner als 1,65) spricht man von insignifikanten Unterschieden.

In Tabelle 15 sind die Ergebnisse für ausgewählte soziodemografische und bedarfsgemeinschaftsbezogene Charakteristika zusammengefasst. Für einen einfacheren Überblick wurden signifikante Unterschiede auf mindestens 95 Prozent Signifikanzniveau durch Fettdruck hervorgehoben. Aus der Tabelle lässt sich erkennen, dass sich PAT-Geförderte von Nicht-PAT-Geförderten systematisch, d.h. statistisch signifikant hinsichtlich folgender Merkmale unterscheiden:

- PAT-Geförderte sind häufiger männlich,
- im Schnitt fast sieben Jahre älter und häufiger in der Altersgruppe 50+ zu finden,
- weisen seltener keinen Berufsabschluss auf,
- haben häufiger die deutsche, seltener die türkische und ebenfalls seltener eine ehemals jugoslawische Staatsangehörigkeit,

- sind häufiger schwerbehindert,
- weisen häufiger gesundheitliche Einschränkungen auf,
- sind seltener verheiratet (o.ä.),
- fungieren häufiger als Bevollmächtigter der Bedarfsgemeinschaft und seltener als Partner/in,
- leben seltener mit (mindestens) einem Kind unter 15 Jahren zusammen,
- sind seltener alleinerziehend,
- werden seltener als Berufsrückkehrer/in geführt und
- sind (vor der PAT-Förderung) seltener nur auf der Suche nach einer Teilzeitbeschäftigung.

Hingegen lassen sich bei den folgenden Merkmalen keine systematischen Unterschiede zwischen den beiden Gruppen finden:

- Kein Schulabschluss
- (Fach-)Hochschulabschluss
- Südeuropäische Staatsangehörigkeit
- Ledig
- Verwitwet/geschieden/getrennt

Tabelle 15: Soziodemografische und bedarfsgemeinschaftsbezogene Merkmale der PAT-Geförderten im Vergleich

Merkmal	PAT	Nicht-PAT	AGH	t-Test	t-Test
	Mittelwert*	Mittelwert*	Mittelwert*	PAT vs. Nicht-PAT	PAT vs. AGH
Frau	22,5	48,5	39,4	11,10	7,15
Alter (in Jahren)	45,9	39,3	42,2	-8,94	-6,61
U25	1,1	15,0	9,0	8,48	6,02
50+	43,2	29,4	32,2	-6,37	-4,73
Kein Schulabschluss	16,4	17,6	18,9	0,63	1,30
Kein Berufsabschluss	46,7	51,6	53,8	2,04	2,85
(Fach-)Hochschulabschluss	2,5	3,1	2,7	0,75	0,16
Deutsche Staatsangehörigkeit	88,8	73,1	79,7	-7,60	-4,75
Türkische Staatsangehörigkeit	3,2	8,2	4,2	3,97	1,10
Ehem. jugoslawische Staatsangehörigkeit	1,9	3,9	2,4	2,25	0,70
Südeuropäische Staatsangehörigkeit	3,2	4,7	3,4	1,52	0,30
Schwerbehinderung	8,4	5,0	6,1	-3,29	-1,97
Gesundheitliche Einschränkung	32,8	24,0	30,0	-4,33	-1,24
Ledig	48,8	44,9	48,6	-1,68	-0,11
Verheiratet/eheähnlich/eing. Partnersch.	18,7	27,8	21,6	4,33	1,44
Verwitwet/geschieden/getrennt	23,8	21,7	23,9	-1,08	0,05

Merkmal	PAT	Nicht-PAT	AGH	t-Test	t-Test
	Mittelwert*	Mittelwert*	Mittelwert*	PAT vs. Nicht-PAT	PAT vs. AGH
Rolle in BG: Bevollmächtigte/r	82,9	68,5	78,3	-6,61	-2,36
Rolle in BG: Partner/in	6,5	14,9	10,7	5,08	2,86
Kind unter 15 Jahren in BG	13,3	32,7	23,4	8,91	4,95
Anzahl Kinder unter 15 Jahren in BG	0,2	0,6	0,4	7,28	4,06
Anzahl voll erwerbsfähige Lb in BG	1,1	1,4	1,2	7,08	3,62
Alleinerziehend	5,7	11,3	9,9	3,80	2,92
Berufsrückkehrer/in	1,9	3,9	3,6	2,22	1,96
Gesuchte Arbeitszeit: Nur Teilzeit	4,2	11,6	10,4	4,98	4,27
Anzahl Beobachtungen	475	7.929	2.989	-	-

Quelle: IEB Version 11.0, eigene Berechnungen. * Jeweils Prozentanteile, außer beim Alter.

Vergleicht man die PAT- mit den AGH-Geförderten, so ergeben sich für die Mehrheit der oben genannten Charakteristika ebenfalls signifikante Unterschiede in der gleichen Richtung. Ausnahmen hiervon stellen folgende Merkmale dar, für die sich keine systematischen Unterschiede zwischen PAT- und AGH-Geförderten beobachten lassen:

- Türkische Staatsangehörigkeit
- Ehem. jugoslawische Staatsangehörigkeit
- Gesundheitliche Einschränkung
- Verheiratet o.ä.

Hinsichtlich der soziodemografischen und bedarfsgemeinschaftsbezogenen Merkmale sind die AGH-Geförderten also der Grundgesamtheit der eLb ähnlicher als die PAT-Geförderten. Dies gilt jedoch nicht – zumindest nicht in gleichem Ausmaß – für die erwerbsbiografischen Charakteristika, wie u. a. aus Tabelle 16 ersichtlich wird. In dieser findet sich eine analoge Darstellung für beschäftigungsbezogene Merkmale der Erwerbsbiografie. Hieraus geht hervor, dass sich PAT-Geförderte wie folgt signifikant von Nicht-PAT-Geförderten unterscheiden:

- Sie weisen eine geringere SV-Beschäftigungsdauer über einen Zeitraum von bis zu vier Jahren vor dem 30.09.2012 auf. Dabei sind die SV-Beschäftigungsdauern von Nicht-PAT-Geförderten vor allem in den beiden Jahren vor dem 30.09.2012 mit mehr als 30 Prozent substanziell höher als die der PAT-Geförderten. Je weiter man in die Vergangenheit zurückblickt, umso geringer werden diese Unterschiede jedoch und sind über den Zeitraum seit 30.09.2007 auch nicht mehr signifikant.
- Des Weiteren sind auch die Zeiten ungeförderter SV-Beschäftigung von PAT-Geförderten geringer. Dieser Unterschied lässt sich über den gesamten Fünfjahreszeitraum und alle Teilperioden beobachten, wobei die Differenz vor allem in der jüngeren Vergangenheit mit über 50 Prozent als erheblich erachtet werden kann.

Tabelle 16: Erwerbsbiografische Merkmale der PAT-Geförderten im Vergleich – Beschäftigung

Merkmal	PAT Mittelwert*	Nicht-PAT Mittelwert*	AGH Mittelwert*	t-Test PAT vs. Nicht-PAT	t-Test PAT vs. AGH
Kumulierte Anzahl Tage vor dem 30.09.2012					
SV-Beschäftigung: 1 Jahr	27,7	40,5	18,8	2,86	-3,12
SV-Beschäftigung: 2 Jahre	58,7	86,1	48,4	3,28	-1,77
SV-Beschäftigung: 3 Jahre	96,6	132,5	82,8	3,00	-1,55
SV-Beschäftigung: 4 Jahre	151,9	188,5	130,2	2,34	-1,78
SV-Beschäftigung: 5 Jahre	232,4	254,3	188,3	1,13	-2,81
Mini-Job: 1 Jahr	47,5	39,5	23,7	-1,72	-6,04
Mini-Job: 2 Jahre	87,2	80,1	50,3	-0,82	-5,01
Mini-Job: 3 Jahre	120,3	117,6	76,2	-0,22	-4,28
Mini-Job: 4 Jahre	151,0	153,9	102,5	0,19	-3,71
Mini-Job: 5 Jahre	181,4	189,9	129,4	0,47	-3,33
SV-Besch. ohne Leistungsbezug: 1 Jahr	23,0	20,9	16,3	-0,69	-2,35
SV-Besch. ohne Leistungsbezug: 2 Jahre	45,2	56,2	42,9	1,70	-0,37
SV-Besch. ohne Leistungsbezug: 3 Jahre	76,7	98,0	76,1	2,12	-0,06
SV-Besch. ohne Leistungsbezug: 4 Jahre	126,9	151,3	121,3	1,77	-0,47
SV-Besch. ohne Leistungsbezug: 5 Jahre	201,0	214,5	177,4	0,76	-1,49
Beschäftigung mit Leistungsbezug: 1 Jahr	50,7	55,7	25,2	0,95	-6,78
Beschäftigung mit Leistungsbezug: 2 Jahre	97,4	102,7	53,4	0,56	-6,32
Beschäftigung mit Leistungsbezug: 3 Jahre	135,8	141,4	79,1	0,44	-5,82
Beschäftigung mit Leistungsbezug: 4 Jahre	169,4	176,2	105,6	0,43	-5,18
Beschäftigung mit Leistungsbezug: 5 Jahre	201,5	209,8	132,1	0,44	-4,77
Ungeförderte SV-Beschäftigung: 1 Jahr	18,3	39,0	16,9	4,72	-0,55
Ungeförderte SV-Beschäftigung: 2 Jahre	39,0	82,3	42,7	5,31	0,73
Ungeförderte SV-Beschäftigung: 3 Jahre	62,7	125,3	71,4	5,36	1,12
Ungeförderte SV-Beschäftigung: 4 Jahre	103,9	177,7	112,7	4,85	0,82
Ungeförderte SV-Beschäftigung: 5 Jahre	178,8	241,1	167,3	3,27	-0,77
Anzahl Beobachtungen	475	7.927	2.987	-	-

Quelle: IEB Version 11.0, eigene Berechnungen.

Keine signifikanten Unterschiede zwischen PAT- und Nicht-PAT-Geförderten ergeben sich bei der Beschäftigungsdauer in Mini-Jobs sowie – für fast alle betrachteten Zeiträume – bei den SV-Beschäftigungsdauern mit und ohne Leistungsbezug. Vergleicht man die PAT- mit den AGH-Geförderten, so ergeben sich folgende signifikanten Unterschiede:

- Längere SV-Beschäftigungsdauern im Zeitraum ein Jahr und fünf Jahre vor dem 30.09.2012. Dabei ist der Unterschied in dem einen Jahr vor dem betrachteten Stichtag mit etwas mehr als 30 Prozent durchaus als substantiell zu erachten.

- Längere Beschäftigungsdauern in einem Mini-Job sowohl über den gesamten Fünfjahreszeitraum als auch über die einzelnen Teilperioden.
- Längere Beschäftigungsdauern (sozialversicherungspflichtig und geringfügig) bei gleichzeitigem SGB-II-Leistungsbezug wiederum über den gesamten Fünfjahreszeitraum als auch über die einzelnen Teilperioden. Diese Unterschiede entstehen primär durch die im Punkt zuvor genannten Unterschiede bei den Mini-Jobs.

Insgesamt sprechen diese Indikatoren tendenziell für eine etwas größere Arbeitsmarktnähe der PAT- im Vergleich zu den AGH-Geförderten. Ein hierzu ähnlicher Befund ergibt sich bei Betrachtung der Merkmale zu Leistungsbezugs- und Arbeitslosigkeitsdauern (vgl. Tabelle 17). Hier weisen PAT-Geförderte praktisch ausnahmslos signifikant längere Leistungsbezugs- und Arbeitslosigkeitsdauern über den gesamten betrachteten Zeitraum auf als Nicht-PAT-Geförderte. Dies gilt interessanterweise auch für den Bezug von ALG I, obwohl die SV-Beschäftigungsdauern – wie oben gezeigt – geringer sind. Dies liegt mit hoher Wahrscheinlichkeit daran, dass die PAT-Geförderten deutlich älter sind als die Nicht-PAT-Geförderten und aus SV-Beschäftigungszeiten in der weiter zurückliegenden Vergangenheit längere Anspruchsdauern auf ALG I erworben haben. Darüber hinaus zeigt sich, dass sich in der Gruppe der PAT-Geförderten überproportional viele Personen finden, die schon vor der Einführung des SGB II Arbeitslosenhilfe bezogen haben.

Tabelle 17: Erwerbsbiografische Merkmale der PAT-Geförderten im Vergleich – Leistungsbezug und Arbeitslosigkeit

Merkmal	PAT Mittelwert*	Nicht-PAT Mittelwert*	AGH Mittelwert*	t-Test PAT vs. Nicht-PAT	t-Test PAT vs. AGH
Kumulierte Anzahl Tage vor dem 30.09.2012					
ALG-I-Bezug: 1 Jahr	50,4	32,5	32,7	-3,74	-3,46
ALG-I-Bezug: 2 Jahre	104,9	64,5	64,7	-4,44	-4,11
ALG-I-Bezug: 3 Jahre	164,6	95,9	97,8	-5,34	-4,79
ALG-I-Bezug: 4 Jahre	221,8	123,1	127,0	-6,18	-5,44
ALG-I-Bezug: 5 Jahre	260,6	145,6	150,8	-6,25	-5,49
ALG-II-Bezug: 1 Jahr	296,5	288,8	291,5	-1,28	-0,79
ALG-II-Bezug: 2 Jahre	578,3	537,2	557,8	-3,27	-1,60
ALG-II-Bezug: 3 Jahre	836,4	763,7	805,0	-3,81	-1,62
ALG-II-Bezug: 4 Jahre	1.065,8	967,2	1.034,1	-3,86	-1,22
ALG-II-Bezug: 5 Jahre	1.278,7	1.153,2	1.247,5	-3,96	-0,97
Kumulierte Anzahl Tage vor dem 01.01.2005					
AlHi-Bezug: 1 Jahr	91,0	54,4	72,1	-6,43	-2,81
AlHi-Bezug: 2 Jahre	159,9	97,0	130,3	-6,19	-2,44
AlHi-Bezug: 3 Jahre	208,3	126,4	170,8	-6,08	-2,31
AlHi-Bezug: 4 Jahre	242,3	148,9	202,2	-5,83	-2,06
AlHi-Bezug: 5 Jahre	276,9	172,4	234,5	-5,65	-1,87
Kumulierte Anzahl Tage vor dem 30.09.2012					
Arbeitslosigkeit: 1 Jahr	208,8	156,5	195,1	-7,85	-2,07
Arbeitslosigkeit: 2 Jahre	405,1	294,4	368,0	-9,35	-3,27
Arbeitslosigkeit: 3 Jahre	591,0	424,7	528,9	-10,08	-3,94
Arbeitslosigkeit: 4 Jahre	766,4	547,3	679,0	-10,55	-4,41
Arbeitslosigkeit: 5 Jahre	915,6	661,5	819,9	-10,26	-4,05
Anzahl Beobachtungen	475	7.927	2.987	-	-

Quelle: IEB Version 11.0, eigene Berechnungen.

Im Vergleich zu AGH-Geförderten ergeben sich im Wesentlichen die gleichen systematischen Unterschiede wie oben, allerdings mit einer bedeutsam erscheinenden Ausnahme. Die PAT-Geförderten unterscheiden sich hinsichtlich der ALG-II-Bezugsdauern im betrachteten Zeitraum nicht systematisch von den AGH-Geförderten. Hinsichtlich des Leistungsbezugs nach dem SGB II sind sich diese beiden Gruppen also recht ähnlich und unterscheiden sich systematisch vom Durchschnitt der eLb.

Schließlich zeigt sich in Tabelle 18, dass PAT-Geförderte insgesamt signifikant längere Maßnahmeteilnahmezeiten aufweisen als Nicht-PAT- und AGH-Geförderte. In quantitativen Termini ist der Unterschied vor allem für die Teilnahme an AGH MAE (sog. „Ein-Euro-Jobs“) und nicht-betriebliche Trainingsmaßnahmen bzw. Maßnahmen bei einem Träger (MAT nach

§ 45 SGB III) besonders ausgeprägt. Keine systematischen Unterschiede ergeben sich vor allem für betriebliche Trainingsmaßnahmen und Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG nach § 45 SGB III). Dies legt den Schluss nahe, dass bei den PAT-Geförderten der Instrumentenkasten der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Vergangenheit extensiv (exzessiv?) genutzt wurde, offenbar ohne den erhofften Erfolg hinsichtlich einer Arbeitsmarktintegration.

Tabelle 18: Erwerbsbiografische Merkmale der PAT-Geförderten im Vergleich – Maßnahmenteilnahme

Merkmals	PAT Mittelwert*	Nicht-PAT Mittelwert*	AGH Mittelwert*	t-Test PAT vs. Nicht-PAT	t-Test PAT vs. AGH
Kumulierte Anzahl Tage vor dem 30.09.2012					
FbW: 1 Jahr	3,07	3,12	2,45	0,05	-0,67
FbW: 3 Jahre	13,73	8,60	8,65	-2,09	-2,20
FbW: 5 Jahre	25,85	13,25	15,20	-3,95	-3,11
Nicht-betriebliche TM & MAT: 1 Jahr	18,52	10,05	14,02	-4,66	-2,04
Nicht-betriebliche TM & MAT: 3 Jahre	57,85	31,41	43,48	-6,80	-3,03
Nicht-betriebliche TM & MAT: 5 Jahre	69,06	37,80	51,63	-7,41	-3,42
Betriebliche TM & MAG: 1 Jahr	0,42	0,68	0,98	0,57	1,05
Betriebliche TM & MAG: 3 Jahre	1,35	1,71	2,27	0,47	1,08
Betriebliche TM & MAG: 5 Jahre	2,75	2,34	3,04	-0,52	0,32
AGH MAE: 1 Jahr	49,53	17,44	36,37	-11,63	-3,41
AGH MAE: 3 Jahre	145,71	59,42	111,29	-12,80	-3,88
AGH MAE: 5 Jahre	227,64	102,72	185,28	-12,03	-3,14
Alle Maßnahmen: 1 Jahr	83,71	64,11	40,34	-10,43	-3,88
Alle Maßnahmen: 3 Jahre	275,44	207,67	136,50	-13,80	-5,72
Alle Maßnahmen: 5 Jahre	443,74	349,93	232,54	-13,74	-5,12
Anzahl Beobachtungen	475	7.927	2.987	-	-

Quelle: IEB Version 11.0, eigene Berechnungen.

In der Gesamtschau kann festgehalten werden, dass sich PAT-Geförderte dadurch auszeichnen, in Termini einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt bzw. im Hinblick auf die Überwindung des SGB-II-Leistungsbezugs deutlich mehr ungünstige Charakteristika aufzuweisen als Nicht-PAT-Geförderte (also als der Durchschnitt der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten) und somit eine Auswahl vergleichsweise arbeitsmarktferner eLb darzustellen. Allerdings unterscheiden sie sich weniger stark von AGH-Geförderten des gleichen Zeitraums und verfügen teilweise sogar über eine erfolgreichere Erwerbsbiografie als letztere. Dieser Befund kann als im Widerspruch zur PAT-Förderung als ultima ratio erachtet werden. Allerdings scheint die PAT-Förderung den Ergebnissen der Jobcenterbefragung zufolge (vgl. Kapitel 3) nicht von allen Akteuren/innen tatsächlich als ultima ratio betrachtet zu werden, wie die Angaben zur mittel- bis langfristigen Ausrichtung des Programms auf eine Integration der Geförderten in den ersten Arbeitsmarkt nahe legen.

5 Charakteristika der geförderten Beschäftigungsverhältnisse

Aus den Angaben in der Befragung von PAT-geförderten Arbeitnehmern/innen und Betrieben mit solchen lassen sich einige interessante Charakteristika der geförderten Beschäftigungsverhältnisse ermitteln. So wird etwa aus den in Tabelle 19 zusammengefassten Antworten der Arbeitgeber erkennbar, welches Qualifikationsniveau und welcher Einarbeitungsbedarf für die auszuübenden Tätigkeiten im Rahmen der geförderten Beschäftigungsverhältnisse notwendig sind. Darüber hinaus wird ersichtlich, ob sich das Tätigkeitsspektrum der PAT-Geförderten aus Sicht der Arbeitgeber erweitert hat. Demnach ist in der Mehrheit aller Fälle für die ausgeübten Tätigkeiten keine abgeschlossene Berufsausbildung erforderlich. Dabei werden allerdings deutliche Unterschiede zwischen privaten und nicht-privaten Betrieben erkennbar. So geben rund 40 Prozent der Arbeitgeber aus der Privatwirtschaft an, dass mindestens eine abgeschlossene Ausbildung notwendig sei, wohingegen dies nur auf knapp 19 Prozent der nicht-privaten Betriebe zutrifft. Dieser Unterschied ist – wie die vertiefenden ökonometrischen Untersuchungen zeigen – statistisch signifikant, auch wenn gleichzeitig um andere Betriebsmerkmale wie etwa die Betriebsgröße kontrolliert wird. Dies deutet darauf hin, dass das qualifikatorische Anforderungsniveau an die Geförderten in der Privatwirtschaft systematisch höher ist als das an die übrigen Geförderten. Von den Jobcentern scheinen somit tendenziell leistungsfähigere Geförderte für die Besetzung solcher Stellen ausgesucht worden zu sein, womöglich als Zugeständnis an die Anforderungen profitorientierter Arbeitgeber.⁸ Aus diesen Analysen geht des Weiteren hervor, dass die Notwendigkeit einer abgeschlossenen Ausbildung auch signifikant häufiger von solchen Betrieben genannt wird, die bei der Frage, ob sie einen Einfluss auf die Auswahlentscheidung der Geförderten hatten (vgl. oben Abbildung 8), uneingeschränkt zugestimmt haben. Dies deutet darauf hin, dass bei Arbeitgebern mit einem Einfluss auf den Allokationsprozess tendenziell leistungsfähigere PAT-Geförderte beschäftigt sind.

Tabelle 19: Qualifikationsniveau, Einarbeitungsbedarf und Erweiterung des Tätigkeitsspektrums aus Sicht der Arbeitgeber

	Alle Betriebe	Private Betriebe	Nicht-private Betriebe
Erforderliches Qualifikationsniveau			
keine Ausbildung	70,7%	59,8%	81,4%
mindestens abgeschlossene Ausbildung	29,3%	40,2%	18,6%
Einarbeitungsbedarf			
kurze Einweisung max. 1 Tag	12,7%	11,5%	12,9%
längere Einarbeitung im Betrieb	83,2%	87,4%	80,0%
Besuch eines Lehrgangs	4,0%	1,1%	7,1%
Erweiterung Tätigkeitsspektrum			
ja, erheblich	14,0%	12,8%	15,3%
ja, etwas	50,0%	48,8%	51,8%
nein, bislang noch nicht	36,0%	38,4%	32,9%

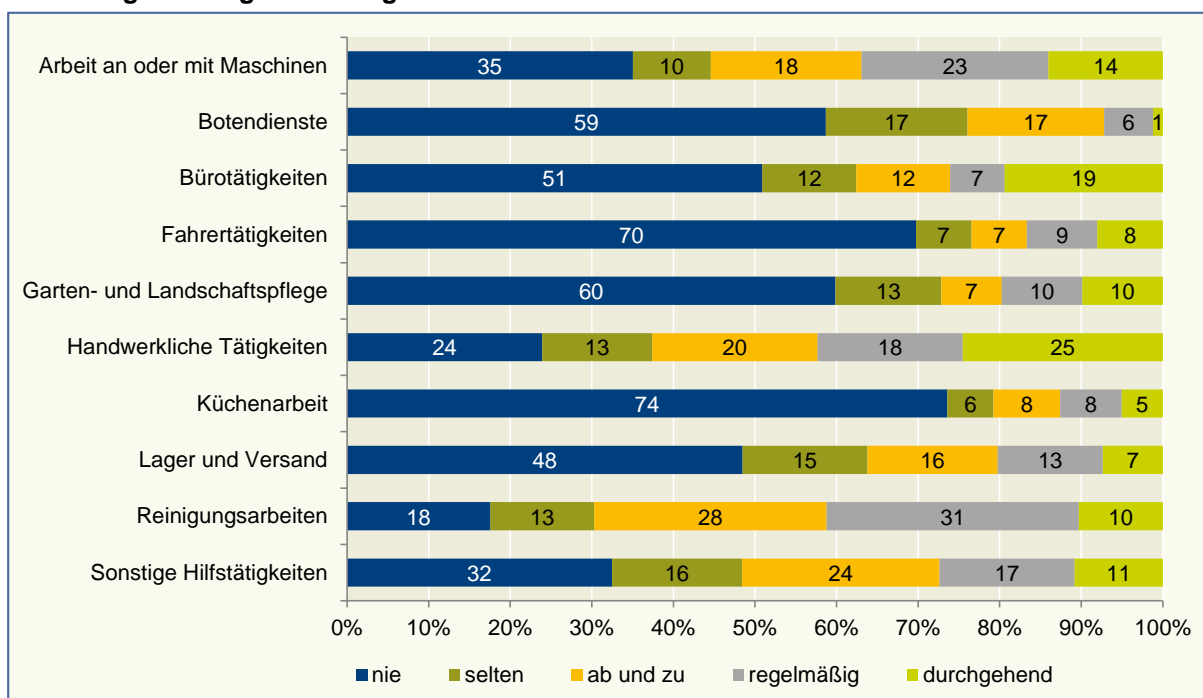
Quelle: ISG-Befragung der Betriebe mit PAT-geförderten Beschäftigten.

⁸ Dies deckt sich u. a. mit der bereits angeführten Aussage eines Teamleiters, man habe sich bei der Vermittlung in die Privatwirtschaft eher auf leistungsstärkere Arbeitslose konzentriert.

Als Einarbeitungsbedarf wird von der Mehrheit der Arbeitgeber mehr als eine kurze Einweisung, aber weniger als der Besuch eines Lehrgangs angegeben. Auch hier lassen sich zwar Unterschiede zwischen privaten und nicht-privaten Arbeitgebern beobachten, diese sind jedoch weit weniger ausgeprägt als diejenigen beim Qualifikationsniveau und auch nicht signifikant. Ebenso insignifikant sind die Unterschiede zwischen den beiden Betriebsgruppen hinsichtlich der Erweiterung des Tätigkeitsspektrums. Hier wird von den befragten Betrieben am häufigsten angegeben, dass sich dieses etwas erweitert habe. Von einer erheblichen Erweiterung spricht hingegen nur eine Minderheit der Arbeitgeber. Aus den vertiefenden Untersuchungen mithilfe multivariater Regressionsmodelle lassen sich keine systematischen Zusammenhänge zwischen den Antworten der Befragten und beobachtbaren Betriebsmerkmalen ermitteln. Darüber hinaus kann festgehalten werden, dass die Einschätzungen der Arbeitgeber weitestgehend in Einklang mit den entsprechenden Angaben der PAT-geförderten Arbeitnehmer/innen selbst stehen (vgl. unten Abbildung 10).

Aus der Befragung der PAT-Geförderten lässt sich im Zusammenhang mit den Merkmalen der geförderten Beschäftigungsverhältnisse zunächst ein Eindruck darüber gewinnen, welche Tätigkeiten von den Arbeitnehmern/innen in welcher Intensität ausgeübt werden. So geht aus Abbildung 9 hervor, dass die geförderten Beschäftigungsverhältnisse nach Aussage der Beschäftigten überwiegend aus handwerklichen Tätigkeiten, Reinigungsarbeiten sowie Arbeit an oder mit Maschinen bestehen. Diese drei Tätigkeitsarten werden von den Befragten am häufigsten als regelmäßige oder durchgehende Tätigkeiten an einem durchschnittlichen Arbeitstag genannt. Demgegenüber kommen der großen Mehrheit der Befragten zufolge Küchenarbeit, Garten- und Landschaftspflege, Fahrtätigkeiten sowie Botendienste an einem solchen Arbeitstag nie oder nur selten vor. Ähnliches gilt auch für Bürotätigkeiten sowie Arbeiten in Lager und Versand.

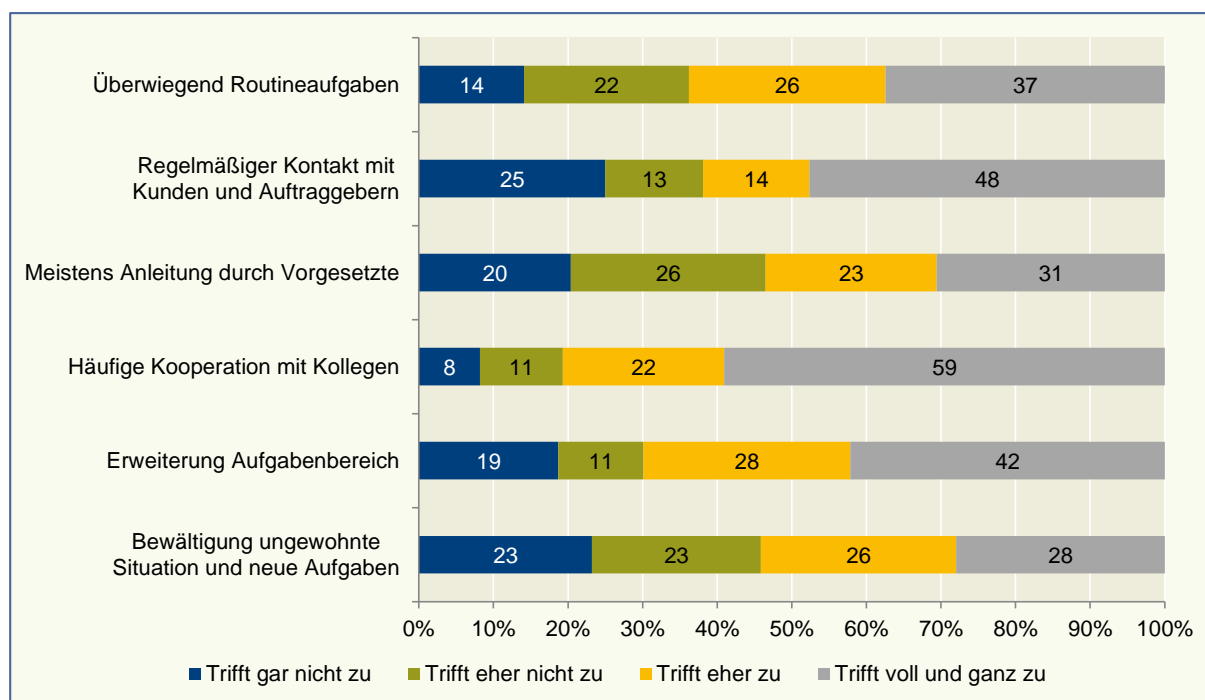
Abbildung 9: Ausgeübte Tätigkeiten der PAT-Geförderten



Quelle: ISG-Befragung der PAT-Geförderten.

Eine über eine reine Tätigkeitsbeschreibung hinausgehende Charakterisierung der Beschäftigungsverhältnisse lässt sich aus der Arbeitnehmerbefragung anhand der Zustimmung zu einer Reihe an Aussagen die Beschaffenheit der Arbeit betreffend entnehmen. Diese ist in Abbildung 10 zusammengefasst. Demnach stimmen fast zwei Drittel der Befragten der Aussage, dass ihre Arbeit überwiegend aus Routinetätigkeiten bestehe, eher oder voll und ganz zu. Den ökonometrischen Untersuchungen zufolge neigen zu dieser Ansicht eher Personen ohne Schulabschluss und deutsche Staatsangehörige. Der Umstand, dass eine geringere Schulbildung mit einer stärkeren Routinisierung der ausgeübten Tätigkeiten einherzugehen scheint, deutet darauf hin, dass für Teile der Geförderten mit einem niedrigeren Bildungsabschluss gleichförmige Arbeitsabläufe besser zu bewältigen sind, da diese weniger problem- oder krisenbehaftete Situationen auslösen dürften. Alle weiteren Personenmerkmale und auch das Zustandekommen der Beschäftigungsverhältnisse spielen dabei keine systematische Rolle.

Abbildung 10: Charakterisierung der Beschäftigungsverhältnisse aus Sicht der PAT-Geförderten



Quelle: ISG-Befragung der PAT-Geförderten.

Einen regelmäßigen Kontakt zu Kunden oder Auftraggebern bestätigen gut 62 Prozent der befragten Arbeitnehmer/innen, wobei dies bei Frauen signifikant häufiger als bei Männern der Fall ist. Dies dürfte vermutlich daran liegen, dass Frauen häufiger Tätigkeiten im Verkauf ausüben und deutet darauf hin, dass auch bei den geförderten Beschäftigungsverhältnissen tradierte geschlechtsspezifische Berufsbilder wiederzufinden sind. Von einer Anleitung durch den/die Vorgesetzte/n bei den meisten Tätigkeiten berichten etwa 54 Prozent der Geförderten, d.h. fast die Hälfte der Befragten übt eigenen Angaben zufolge zumindest einen Teil ihrer Aufgaben selbstständig aus. Mit über 80 Prozent wird von der großen Mehrheit der geförderten Beschäftigten auch bestätigt, dass sie zur Erledigung ihrer Aufgaben häufig mit Kollegen/innen zusammenarbeiten. Dies wird signifikant häufiger von Geförderten ohne Berufsabschluss genannt, was dahingehend interpretiert werden kann, dass Beschäftigte ohne

formale Qualifikation eher in Teams eingebunden werden, sodass sie auch aus dem Kollegenkreis leichter Hilfestellungen erhalten können.

Hinsichtlich der Erweiterung des Aufgabenbereichs ist etwas weniger als ein Drittel der Befragten der Meinung, dass dies bislang (eher) nicht der Fall war, was sich in etwa mit den Einschätzungen der Arbeitgeber deckt. Von einer Erweiterung wird signifikant häufiger durch Geförderte berichtet, die angeben, dass ihr nunmehr PAT-gefördertes Beschäftigungsverhältnis bereits zuvor bestand. Diese Personengruppe, bei der es sich vermutlich um vorherige AGH-Teilnehmer/innen handelt, ist somit schon länger im gleichen Betrieb und hatte daher mehr Zeit sich zu bewähren und ihren Aufgabenbereich zu erweitern. Schließlich berichtet etwas mehr als die Hälfte der Geförderten, dass sie während ihrer Arbeit immer wieder neue, ungewohnte Aufgaben und Situationen bewältigen müsse. Dabei ergeben sich aus den ökonometrischen Analysen keinerlei signifikante Zusammenhänge zu beobachtbaren Personenmerkmalen. Dies deutet darauf hin, dass ein nicht unerheblicher Teil der geförderten Beschäftigungsverhältnisse – unabhängig von bestimmten Individualcharakteristika – das Potenzial besitzt, einen Lernprozess bei den Geförderten zu initiieren, ihnen also die Möglichkeit eröffnet, ihre Fähigkeiten und Kompetenzen weiterzuentwickeln. Die Interviews im Rahmen der Fallstudien bieten in zweierlei Hinsicht die Möglichkeit einer Vertiefung der dargelegten Befunde. Zunächst können Aussagen von Mitarbeitern/innen aus den Jobcentern herangezogen werden, die typische Arbeitgeber benennen, an die Geförderte vermittelt wurden. Mit Blick auf handwerkliche Tätigkeiten konnten Geförderte diesen Aussagen zufolge relativ häufig als Helfer im Metallbereich vermittelt werden, mitunter aber auch in andere Gewerke sowie in das Baugewerbe. Hierbei handelt es sich wenig überraschend zumeist um Männer, wohingegen als typische Felder für weibliche Geförderte Verkauf, Bürokräfte, Assistenzen im Bereich Pflege oder auch Gastronomie genannt werden. Mit anderen Worten bestätigt sich die bereits genannte Tendenz, dass die Beschäftigungsverhältnisse im PAT-Projekt oftmals von tradierten Rollenbildern geprägt sind.

Plastischer werden die tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten der PAT-Geförderten bei einer tiefergehenden Betrachtung der Interviews mit Arbeitgebern und Geförderten. Bei zwei Geförderten, die bei gemeinnützigen Arbeitgebern beschäftigt sind, finden sich recht typische Tätigkeiten des Garten- und Landschaftsbaus, die vor allem in solchen Bereichen ausgeübt werden, die für die Privatwirtschaft nicht hinreichend lukrativ zu sein scheinen. Hierunter fallen kleine Ausbesserungen in Gartenanlagen von städtischen Wohnungsbaugesellschaften, das Leeren von städtischen Mülleimern, Streudienst im Winter sowie die Instandhaltung von Spielplätzen oder anderen öffentlichen Grünanlagen. Fortschritte bei der Ausübung der Tätigkeiten bestehen hier primär in der Sicherheit bei der Ausführung handwerklicher Tätigkeiten sowie dem Erwerb von Erlaubnissen für den Umgang mit Maschinen wie etwa Kettensägen. Deutlich komplexer stellt sich die Arbeit eines Geförderten als Mitarbeiter des IT-Teams eines gemeinnützigen Trägers dar. Zu seinen Tätigkeiten zählen die Unterstützung von Mitarbeitern/innen des Trägers bei einfachen IT-Problemen, die Programmierung und Verwaltung von Datenbanken sowie die Entwicklung einfacher interner Anwendungen wie automatisierter Formulare. Hier bedurfte es einer sukzessiven Einarbeitung in die verschiedenen Bereiche, wobei sich insbesondere der Support im Sinne eines sog. First-Level-Support bislang auf sehr einfache Probleme beschränkt. Die entscheidende Erweiterung, die einen ungeförderten Einsatz ermöglichen soll, besteht in der Übertragung von Aufgaben der Server-Administration.

Zwei Variationen eines Aufgabenbildes, das man mit „Mädchen für alles“ – oder in den Worten eines Geförderten „Faktotum“ – beschreiben könnte, finden sich im Einzelhandel sowie in einer Metallbaufirma. Im ersten Fall werden dem Geförderten all die Aufgaben übertragen, „wofür jetzt niemand konkret verantwortlich ist und was ich abgeben kann“, wie der Arbeitgeber dies umschreibt. Hierunter fallen alltägliche Besorgungen genauso wie Handreichungen in der Pflege und Dokumentation des Warenbestandes oder ein kurzfristiger Einsatz im Verkauf. Der Geförderte im Metallbetrieb hingegen wird vornehmlich als handwerklicher Helfer eingesetzt, der aufgrund seines grundsätzlichen Geschicks in diesem Bereich bei Umbauten und Renovierungen hilft sowie dem Hausmeister zur Hand geht. Das eigentliche Ziel – eine qualifizierte Beschäftigung im Metallbereich, für den er auch zumindest grundsätzlich qualifiziert ist – soll erst im zweiten Jahr der PAT-Beschäftigung verfolgt werden.

Relativ klar fachbezogene Helfertätigkeiten üben drei Geförderte in den Bereichen Gastronomie und Handwerk aus. Sie gehen jeweils den Fachkräften und Vorgesetzten zur Hand, entlasten diese vor allem bei Routinetätigkeiten und sind dabei in fachspezifische Abläufe eingebunden, bei denen sie unterschiedlich viel Verantwortung übernehmen. Dies reicht von der relativ selbstständigen Erledigung von Hilfstätigkeiten auf der einen Seite bis hin zur Notwendigkeit der genaueren Prüfung aller vom Geförderten bearbeiteten Werkstücke in einer Schreinerei auf der anderen Seite. Allen gemeinsam ist dabei die Tatsache, dass die Vorgesetzten gerade anfangs relativ genau die Arbeitsschritte überwachen und die Intensität der Anleitung in Abhängigkeit von den beobachteten Fertigkeiten und Arbeitsergebnissen regulieren.

Im Fall eines Geförderten im Einzelhandel gestaltet sich die Erweiterung seines Aufgabengebietes derart umfassend, dass im Ergebnis der Übergang von den fachspezifischen reinen Helfertätigkeiten, wie dem Auffüllen von Regalen in einem Supermarkt, zu einer qualifizierten, fachspezifischen Tätigkeit, in Form der stellvertretenden Filialleitung, gelingt. Der Geförderte bearbeitet die mit dieser Position verbundenen Aufgaben wie die Warenbestellungen, die Warenannahme und weitere Bürotätigkeiten weitestgehend selbstständig.

Eine Ausnahme unter den einbezogenen Fällen stellt schließlich eine Geförderte dar, die als Büroangestellte bei einer Immobilienmaklerin beschäftigt ist. Aufgrund einschlägiger Erfahrungen in diesem Bereich konnte sie praktisch von Beginn an relativ selbstständig arbeiten, bedurfte keiner außergewöhnlichen Anleitung und nimmt mittlerweile teilweise selbstständig Termine mit Kunden/innen wahr. Eine derartige Selbstständigkeit bei einer vergleichsweise anspruchsvollen Tätigkeit, die auch im Sinne einer praktisch uneingeschränkten Produktivität verstanden werden kann, scheint den Fallstudien nach zu schließen jedoch eine Ausnahme darzustellen.⁹

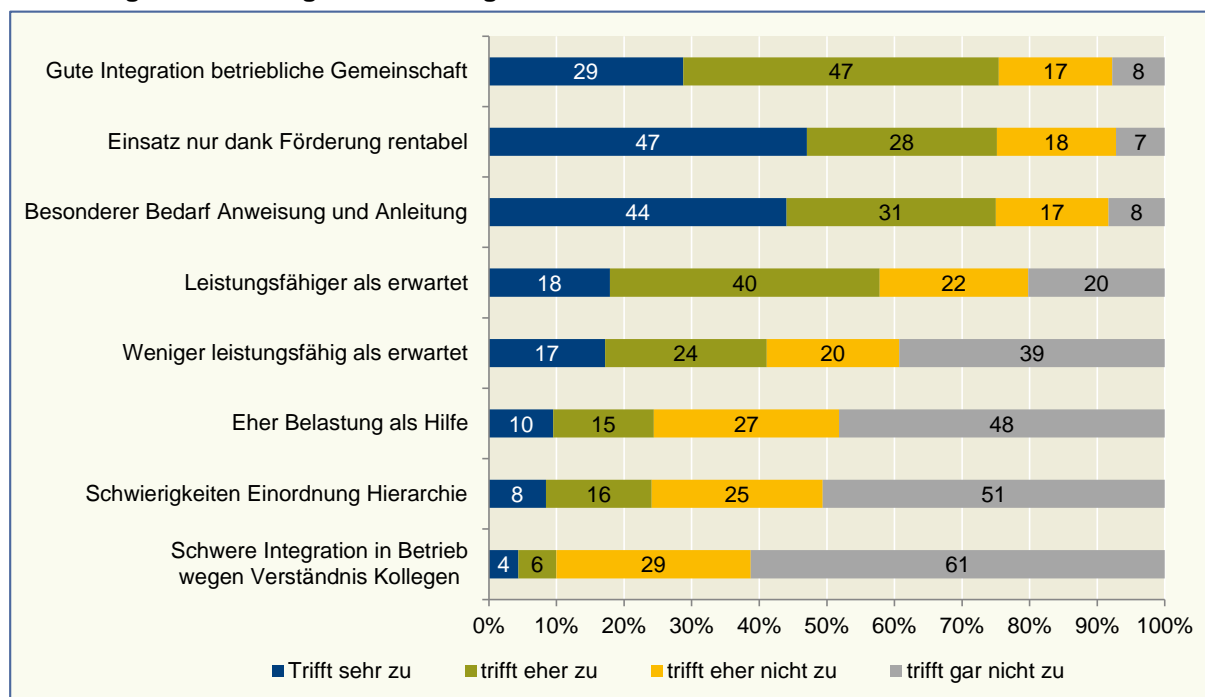
⁹ In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die zuständige Integrationsfachkraft betont, dass die Geförderte formal alle Kriterien für eine Förderung erfüllt, es sich mithin zumindest „auf dem Papier“ nicht um eine Fehlallokation handelt. Gleichwohl lassen die Schilderungen sowohl von der Geförderten als auch ihrer Arbeitgeberin Zweifel daran aufkommen, dass eine PAT-Förderung aufgrund einer tatsächlichen Minderleistung oder gar „in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen“ der Arbeitnehmerin gerechtfertigt ist. Dies schließt jedoch nicht aus, dass aufgrund der finanziellen Situation des Arbeitgebers als relative Neugründung die Stelle andernfalls nicht geschaffen worden wäre.

6 Erfahrungen mit und Bewertung von geförderten Beschäftigungsverhältnissen durch die Arbeitgeber

Die inhaltlichen Kapitel des vorliegenden Berichts beschließend soll ein Überblick über die Einschätzungen der Arbeitgeber zu den PAT-geförderten Beschäftigungsverhältnissen in ihrem Betrieb gegeben werden. Zunächst sind dabei die in Abbildung 11 veranschaulichten Angaben zu den Erfahrungen mit den Geförderten im betrieblichen Alltag von Interesse. Es überwiegen insgesamt die positiven Wahrnehmungen. So stimmen gut drei Viertel aller Betriebe der Aussage zu, die geförderten Personen ließen sich gut in die betriebliche Gemeinschaft integrieren, wohingegen nur rund zehn Prozent der Befragten berichten, dass diese Integration schwer falle, da die Kollegen/innen nur wenig Verständnis für die Probleme des/der Geförderten aufbrächten. Ebenfalls nur eine Minderheit von jeweils etwa einem Viertel aller Arbeitgeber gibt an, dass sich die PAT-Geförderten nur schwer in die betriebliche Hierarchie einordnen könnten und sie eher eine Belastung als eine Hilfe darstellten. Darüber hinaus erweisen sich die Arbeitnehmer/innen gemessen an den Erwartungen der Betriebe offenbar eher als leistungsfähiger, denn als weniger leistungsfähig. Ersteres bestätigen etwa 58 Prozent aller Arbeitgeber, wohingegen zu letzterer Ansicht nur etwa 41 Prozent neigen. Schließlich bestätigen die Betriebe in der Befragung auch in der großen Mehrheit, dass die Geförderten einen besonderen Bedarf an Anweisung und Anleitung aufweisen und ihr Einsatz nur dank der Förderung rentabel sei.

Untersucht man diese Einschätzungen im Rahmen multivariater Regressionsanalysen, so fällt auf, dass die Angaben zu den Erfahrungen durchweg und meist auch signifikant positiver ausfallen, wenn die Betriebe uneingeschränkt bestätigten, Einfluss auf die Auswahl der Geförderten gehabt zu haben. Dies gilt auch, wenn man obige Angaben zusammenfasst, indem man von der Zustimmung zu den positiven Erfahrungen („leistungsfähiger als erwartet“ und „gut integrierbar“) die Zustimmung zu den negativen Erfahrungen („weniger leistungsfähig als erwartet“, „schwer integrierbar“ und „eher Belastung als Hilfe“) subtrahiert und die bei negativen Werten entstehende Variable „negative Erfahrungen dominieren“ analysiert. Auch hier lassen sich für Betriebe, die ihren Einfluss auf die Personenauswahl bestätigt haben, eine signifikant geringe Zustimmung und damit systematisch positivere Erfahrungen beobachten. Dies legt erneut den Schluss nahe, dass bei Arbeitgebern, die an der Allokation der Geförderten in die jeweiligen Beschäftigungsverhältnisse beteiligt waren, vergleichsweise leistungsfähige Arbeitnehmer/innen beschäftigt sind.

Abbildung 11: Erfahrungen der Arbeitgeber mit den PAT-Geförderten



Quelle: ISG-Befragung der Betriebe mit PAT-geförderten Beschäftigten.

Von den Arbeitgebern wird in diesem Zusammenhang in den Interviews häufig berichtet, dass der höhere Bedarf an Einarbeitung und Kontrolle der geleisteten Arbeit der Geförderten zentral sei. Auch einfache Arbeitsschritte, so mehrere Arbeitgeber, müssten immer wieder wiederholt und erklärt werden, und selbst dann sei nicht vollständig sichergestellt, dass diese tatsächlich von den Geförderten beherrscht würden. Handelt es sich um schwierigere Arbeiten, falle der Anleitungsbedarf entsprechend höher aus, womit weiterhin das Risiko einhergehe, dass bei fehlender Kontrolle von den Geförderten Ausschuss produziert werde. Ein Beispiel hierfür sei die mangelnde Qualität von Möbelstücken, an denen ein Geförderter in einer Schreinerei Handgriffe vorgenommen hatte. Die betreffenden Stücke könnten nicht verkauft werden, da die Kunden/innen hohe Qualität erwarteten, denen diese nicht gerecht würden, so der Inhaber. In privatwirtschaftlichen Betrieben erzeugt der geschilderte Bedarf an Anleitung folglich hohe Kosten, die für die Arbeitgeber zugleich die Höhe der Förderung rechtfertigen. In eine ähnliche Richtung weist der oftmals geschilderte, ausgeprägte Bedarf an Anerkennung und Lob für die geleistete Arbeit unter den Geförderten, was wohl als Ausdruck von Verunsicherung hinsichtlich der Qualität der eigenen Arbeitsleistung infolge der langen Arbeitslosigkeit zu verstehen ist.

Allerdings ist anzumerken, dass ein Übermaß an Anleitung – häufig in durchaus wohlwollender Absicht geleistet – genauso zu Konflikten führen kann. In diesem Zusammenhang schildert ein Arbeitgeber den Fall, dass sich eine Geförderte aufgrund der intensiven Anleitung „bevormundet“ gefühlt habe und aggressiv geworden sei. Eine Reduzierung der Aufmerksamkeit habe hier die Probleme gelöst, ohne dass dies zu einer Verschlechterung der Arbeitsleistung geführt habe. Dies verweist darauf, dass es für die Vorgesetzten im Umgang mit den Geförderten darum gehen muss, einzelfallspezifisch die Balance zwischen notwen-

diger Anleitung und Unterstützung einerseits und dem Risiko einer als stigmatisierend wahrgenommenen Bevormundung andererseits zu finden.

Ein weiterer Aspekt, der sich in praktisch gleich lautenden Formulierungen immer wieder in Gesprächen mit Arbeitgebern findet, betrifft, das „Erkennen“ von Arbeit durch die Geförderten. Ein Arbeitgeber im Einzelhandel schildert dieses Phänomen wie folgt: „Es ist immer so ein bisschen Hilflosigkeit, also wie so ein Kind manchmal, wo ich sag: was mach ich denn als nächstes? Man kann sich ja auch ein bisschen seine Arbeit suchen und die Angestellten fragen. Man muss ihn an die Hand nehmen und sagen: jetzt machst Du das“. Mit anderen Worten scheint die selbstständige Strukturierung der Arbeit für manche Geförderte ein Problem darzustellen, woraus ein erheblicher Bedarf an externer Strukturierung folgt, der für Arbeitgeber in der Privatwirtschaft bisweilen befremdlich ist. Für sie entsteht der Eindruck, die Geförderten seien untätig und unselbstständig. Der zitierte Arbeitgeber reagierte auf die geschilderte Situation, indem er eine laminierte To-do-Liste für den Geförderten erstellte, an der dieser sich mit Blick auf seine verschiedenen Aufgaben stets orientieren kann.

Neben der Selbstständigkeit in der Organisation der Arbeit wird auch die teilweise starke Schwankung der Arbeitsleistung der Geförderten mehrfach in Arbeitgeberinterviews thematisiert. Dies verweist auf im weitesten Sinne „persönliche Probleme“, die überhand nehmen können und es den Geförderten erschweren, im Betrieb in erwarteter Weise ihre Arbeit zu leisten. Derartige Schwankungen stellen für Arbeitgeber dann ein Problem dar, wenn sie die weiteren Arbeitsabläufe innerhalb des Betriebs beeinträchtigen, etwa weil Kollegen/innen auf die Zuarbeit der Geförderten angewiesen sind. In den meisten Fällen, insbesondere bei gemeinnützigen Arbeitgebern, kann auf diese Situation jedoch reagiert werden, indem entsprechend leichtere Tätigkeiten zugewiesen oder schlichtweg die Erwartungen an die Arbeitsleistung zeitweilig reduziert werden. Dauern die Probleme an, können diese Anlass für eine vom Arbeitgeber initiierte Intervention der Betreuungskraft sein.

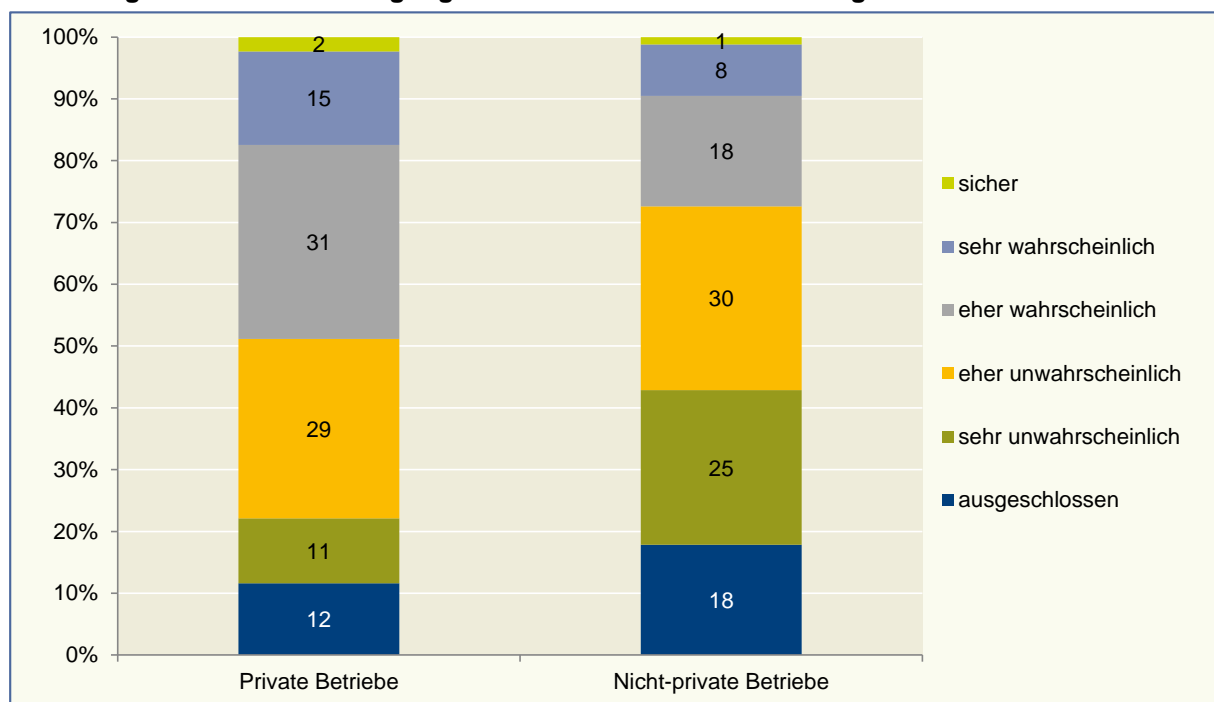
Erwähnt werden sollen auch jene Fälle, in denen die Arbeitgeber in den Interviews ganz überwiegend ausschließlich positive Erfahrungen, die sie mit den geförderten Mitarbeitern/innen gemacht haben, schildern. Dies betrifft vor allem den Geförderten im Einzelhandel, dem die stellvertretende Filialleitung übertragen werden konnte, so wie der Fall einer Geförderten im Immobilienbüro, deren Produktivität ebenfalls kaum gemindert war. In beiden Fällen waren die Arbeitgeber positiv überrascht von den Fähigkeiten und Fertigkeiten der Geförderten, die ihre Erwartungen weit übertrafen. Die Integration in die betrieblichen Hierarchien gestaltete sich entsprechend problemlos. Für den Geförderten, der als stellvertretender Filialleiter fungiert, ist die Akzeptanz seiner Rolle durch die ebenfalls geförderten Kollegen im gleichen Betrieb gegeben.

Schließlich können aus Abbildung 12 die Antworten der Betriebe zur Frage, ob sie die PAT-Geförderten auch nach Ablauf der Förderung weiterbeschäftigen würden, entnommen werden. Demnach kann sich zum Befragungszeitpunkt – wenig überraschend – nur eine Minderheit auf eine definitive Zustimmung („sicher“) oder Ablehnung („ausgeschlossen“) festlegen, auch wenn Letzteres wesentlich häufiger der Fall ist als Ersteres. Am häufigsten werden die beiden Antworten „eher wahrscheinlich“ oder „eher unwahrscheinlich“ gewählt, was

darauf hindeutet, dass bei den Betrieben hier noch ein hohes Maß an Unsicherheit vorhanden ist.

Darüber hinaus lassen sich Unterschiede zwischen privatwirtschaftlichen Arbeitgebern und nicht-privatwirtschaftlichen beobachten. So beantwortet fast die Hälfte der privaten Betriebe (48 %) die Frage nach der Weiterbeschäftigung ohne Förderung mit „sicher“, „sehr wahrscheinlich“ oder „eher wahrscheinlich“, also zustimmend. Unter den nicht-privaten Betrieben trifft dies nur auf rund 27 Prozent zu. Fasst man die genannten Antwortoptionen zu einem 1/0-Indikator zusammen, so ergibt sich aus den multivariaten Regressionsanalysen, dass die Zustimmung bei privaten Arbeitgebern signifikant höher ist als bei nicht-privaten, auch wenn gleichzeitig noch um weitere Betriebsmerkmale kontrolliert wird. Aus diesen Analysen ergibt sich ferner, dass die Zustimmung auch bei solchen Betrieben systematisch höher ist, die angeben, dass die Initiative für das Zustandekommen der Beschäftigungsverhältnisse von ihnen selbst ausgegangen ist und die gleichzeitig die Frage, ob sie einen Einfluss auf die Auswahl der Geförderten hatten, uneingeschränkt bejahen. Des Weiteren ist die Zustimmung signifikant höher, wenn ein Betrieb von nicht-negativen Erfahrungen (siehe oben) mit den Geförderten berichtet. Demgegenüber weisen Betriebe, in denen für die geförderte Beschäftigung eine berufliche Ausbildung notwendig ist, eine signifikant geringere Zustimmung auf.

Abbildung 12: Weiterbeschäftigung nach Ablauf der PAT-Förderung



Quelle: ISG-Befragung der Betriebe mit PAT-geförderten Beschäftigten.

Aus den Fallstudiengesprächen lässt sich zu diesem Aspekt festhalten, dass in der Privatwirtschaft erwartungsgemäß stets die Frage dominiert, ob die Arbeitsleistung bzw. die zukünftig erwartete Arbeitsleistung der Geförderten ausreicht, um diese im Anschluss ohne Förderung weiter zu beschäftigen. Als Indizien für Entwicklungen unter den Geförderten, die eine mögliche Weiterbeschäftigung begünstigen, werden dabei die bereits thematisierte Ausweitung der Aufgaben, der Bedarf an Anleitung sowie die Qualität der geleisteten Arbeit

herangezogen. Angesichts der Heterogenität der betrachteten Matches von Arbeitgebern und PAT-Geförderten fällt das Urteil der Arbeitgeber höchst unterschiedlich aus. Während im Fall einer Angestellten in einem Immobilienbüro sowie eines Hilfskochs in einer Gaststätte die ungeforderte Weiterbeschäftigung für die jeweiligen Arbeitgeber praktisch außerfrage steht, erweisen sich andere Arbeitgeber als skeptischer.

So lobt etwa der Arbeitgeber in einer Schreinerei einerseits die „durchweg positive Entwicklung“ des Geförderten, wünscht sich aber andererseits in Anbetracht des nach wie vor bestehenden Bedarfs an Anleitung und Erweiterung der Kompetenzen des Geförderten einen weiteren finanziellen Ausgleich, wenn auch in deutlich reduzierter Höhe. Ein anderer Arbeitgeber sieht in ähnlicher Weise die „realistische“ Möglichkeit der Weiterbeschäftigung, wünscht sich zugleich aber hierfür eine Qualifizierung, die bislang nicht gefördert werde. Damit sind zwei Punkte benannt, die als finanzielle Argumente in der Privatwirtschaft immer wieder im Sinne einer Voraussetzung für die Weiterbeschäftigung von PAT-Geförderten ins Feld geführt werden, Qualifizierungen und weitere, degressive Lohnkostenzuschüsse. Inwiefern dies als taktisches Kalkül im Sinne von Mitnahmeeffekten zu verstehen ist oder die betriebliche Situation adäquat abbildet, lässt sich anhand der geführten Interviews jedoch naturgemäß nicht entscheiden.

Unabhängig von Fragen der Gewährung weiterer Unterstützungsleistungen thematisiert ein Arbeitgeber im Einzelhandel die Weiterbeschäftigung des Geförderten. Er sei diesbezüglich zwar skeptisch, doch könne das vom Geförderten erschlossene Feld des Online-Handels hier entscheidend sein, so dass der Geförderte die Frage nach seiner Zukunftsperspektive in diesem Betrieb zumindest in Teilen selbst in der Hand habe. Die reine Entlastung für das Stammpersonal reiche zumindest als Basis für eine ungeforderte Übernahme nicht aus, so der Arbeitgeber.

Die interviewten gemeinnützigen Arbeitgeber hingegen schließen teilweise die Weiterbeschäftigung von PAT-Teilnehmern/innen von Beginn an geradezu kategorisch aus. Die Wertschöpfung der Tätigkeit erlaube ungeachtet der individuellen Leistungsfähigkeit und Fortschritte grundsätzlich nicht die ungeforderte Beschäftigung der gegenwärtigen Geförderten, so das Argument in diesen Fällen. Liegt der Fokus bei der Auswahl der Geförderten zudem auf besonders schwachen Fällen, wird die PAT-Beschäftigung ohnehin eher im Sinne einer Unterstützung mehr oder weniger „hoffnungsloser“ Fälle von Langzeitarbeitslosigkeit begriffen, bei denen weniger der Übergang in ungeforderte Beschäftigung als die Erzielung von Wohlfahrtseffekten durch geförderte Erwerbsarbeit ungeachtet des Subventionsbedarfs und der Wertschöpfung der Arbeit im Vordergrund steht. Ein/e Anleiter/in beschreibt die PAT-Förderung daher auch als „Endstation, da geht es noch um Beschäftigung von Leuten, damit die mit 55 nicht das Gefühl haben, das ist das Ende“.

Handelt es sich bei den Geschäftsfeldern, in denen die Geförderten in gemeinnützigen Einrichtungen beschäftigt sind, jedoch um vergleichsweise marktnahe Tätigkeiten, kann auch dort zumindest die Option einer Übernahme bestehen. Dies ist der Fall in einem Kantinenbetrieb, der überwiegend mit psychisch Kranken geführt wird, sowie einem Betrieb im Einzelhandel. In beiden Fällen haben sich die Geförderten durch ihre Arbeitsleistung als potenzielle bzw. faktische Stellvertreter/innen der ungeforderten Vorgesetzten bewährt, so dass sie aus

der Gruppe der übrigen Beschäftigten, die im Rahmen verschiedener Maßnahmen dort beschäftigt sind, gewissermaßen „herausragen“. Da einerseits die Tragfähigkeit der Geschäftsfelder nicht immer stabil ist, andererseits diese auf einen gewissen „Durchlauf“ an Teilnehmern/innen angewiesen sind, bleibt die Übernahme der Geförderten zum Zeitpunkt der Interviews ungewiss, auch wenn diese gewünscht wird.

Die Anschlussperspektive für die Geförderten ist den geschilderten Befunden zufolge aus Sicht der Arbeitgeber somit denkbar unterschiedlich, sowohl mit Blick auf die ökonomischen Voraussetzungen hierfür als auch hinsichtlich der Frage, ob dies überhaupt im Fokus der Förderung liegt. Gleichwohl schildern fast alle Interviewpartner/innen ungeachtet der Zukunftsperspektive der Geförderten im Betrieb anschaulich die Wohlfahrtseffekte, die sich im Laufe der Beschäftigung unter den Geförderten einstellen. Als Beispiel hierfür lässt sich der Fall eines depressiven und herzkranken Geförderten anführen, von dem sein Arbeitgeber berichtet, er habe nach einer anfänglich fatalistischen Haltung – „Ich habe eh nur noch drei Monate zu leben“ sei sein wiederholtes Credo gewesen – mittlerweile wieder Lebensmut und Lebensfreude gefasst, weil er eine Aufgabe habe. Ähnlich beschreibt ein/e Anleiter/in eines Geförderten in der IT-Abteilung eines gemeinnützigen Trägers dessen Metamorphose. Dieser habe sich „von der grauen Maus zu einem gestandenen Mann“ entwickelt und sei in den vergangenen Monaten geradezu „aufgeblüht“. Aus diesen Schilderungen wird deutlich, dass auch Arbeitgeber Wohlfahrtseffekte jenseits der Arbeitsleistung unter den Geförderten durchaus wahrnehmen und sich in gewisser Weise auch selbst zugutehalten. Umso problematischer ist dies subjektiv für diejenigen Arbeitgeber, die davon ausgehen müssen, eine Weiterbeschäftigung nicht finanzieren zu können, da somit droht, dass die erzielten und erfahrenen Fortschritte bei den Geförderten konterkariert werden.

7 Schlussbetrachtung

Abschließend werden die zentralen Befunde des vorliegenden Berichts aus den Kapiteln über die Einstellung der an der Umsetzung beteiligten Akteure zum sozialen Arbeitsmarkt, die Zusammenarbeit zwischen Jobcenter und Kommune, die Allokation der Teilnehmer und die Charakteristika der geförderten Beschäftigungsverhältnisse sowie deren Bewertung durch die Arbeitgeber zusammengefasst.

Einstellungen der an der Umsetzung beteiligten Akteure/innen zum sozialen Arbeitsmarkt und PAT

Unter den Jobcentern und Kommunen lassen sich sowohl explizite Befürworter/innen als auch dezidierte Skeptiker/innen des sozialen Arbeitsmarkts im Allgemeinen und des PAT im Besonderen finden. Letztere zeichnen sich dadurch aus, dass sie einen Widerspruch zwischen der Einrichtung einer dauerhaft geförderten Beschäftigung und dem Aktivierungsauftrag des SGB II wahrnehmen, die Zielgruppe des PAT auch über andere Wege als eine öffentlich geförderte Beschäftigung für vermittelbar halten und keine grundsätzliche Notwendigkeit für eine langfristige Beschäftigungsförderung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik sehen. Fast die Hälfte aller Jobcenter hat einer dieser drei Aussagen zugestimmt. Von diesen sieht darüber hinaus ein Drittel auch nicht die Notwendigkeit zur Aktivierung passiver Leistungen. Am geringsten fällt die Zustimmung zu der Aussage aus, dass das bestehende För-

derinstrumentarium für die Zielgruppe des PAT ausreiche. Diese Einschätzung wird in noch stärkerem Maße von den Integrationsfachkräften und den Geförderten selbst aufgrund der erfolglosen Vermittlungsbemühungen in der Vergangenheit geteilt.

Aus Sicht eines großen Teils der Jobcenter und einer deutlichen Mehrheit der Kommunen zielt das Programm PAT den Befragungsergebnissen zufolge weniger auf die langfristige Etablierung geförderter Beschäftigungsmöglichkeiten für chancenlose Langzeitarbeitslose denn mehr auf eine mittelfristige Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Mit anderen Worten variiert die Einstellung zu einem sozialen Arbeitsmarkt und die Einordnung des PAT in den „Instrumentenkasten“ des SGB II innerhalb der Jobcenter und Kommunen erheblich, ein Eindruck, der sich auch in den Fallstudien bestätigt. Zentrale Argumente der interviewten Akteure betreffen hier zum einen sehr unterschiedliche Bewertungen der Erwerbsfähigkeitsdefinition. So befürworten manche eine Ausgliederung von Teilen der Langzeitarbeitslosen aus der Erwerbssphäre durch eine Veränderung der Erwerbsfähigkeitsdefinition, während andere gerade für diese Gruppe die Aufgabe wahrnehmen, die Betroffenen durch die Bereitstellung von Erwerbsarbeit zu unterstützen. Zum anderen werden sowohl für als auch gegen PAT bzw. einen sozialen Arbeitsmarkt ökonomische Argumente bemüht. Die Befürworter/innen sehen in einem „echten“ Passiv-Aktiv-Transfer eine weitgehend kostenneutrale Möglichkeit der Förderung marktferner Erwerbsloser, zumal angesichts potenzieller und bisher nicht beachteter Folgekosten von Langzeitarbeitslosigkeit, etwa innerhalb des Gesundheitssystems. Kritiker/innen hingegen bezweifeln nicht nur den Sinn und die Machbarkeit eines Passiv-Aktiv-Transfers, sondern geben zudem zu bedenken, dass man aktuell im Rahmen des PAT eine kleine Gruppe von Personen mittels eines kostenintensiven Instruments fördere, während gleichzeitig der verfügbare Eingliederungstitel erheblich gesunken sei. Letzteres stellt eine Gerechtigkeitsfrage mit Blick auf die Verteilung knapper Fördermittel auf die Gesamtheit der von ihnen SGB-II-Arbeitslosen dar, die sich auch für Befürworter des PAT-Programms mit Blick auf dessen Finanzierung stellt.

Zusammenarbeit zwischen Jobcenter und Kommune, Antragsbewilligung sowie Förderung durch das Land

In der überwiegenden Mehrheit wird die grundsätzliche Qualität der Kontakte zwischen Jobcenter und Kommune von beiden Seiten als „gut“ oder „sehr gut“ eingeschätzt. Darüber hinaus scheint eine grundsätzliche Verständigung über die Zielgruppe zur Erlangung eines geteilten Verständnisses der Nutzung dieses Förderinstrumentes in der Mehrheit der Fälle erfolgt zu sein. Der Abstimmungsbedarf zwischen den betroffenen Institutionen fällt insbesondere für die Abwicklung bürokratischer Formalitäten sowie mit Blick auf die Organisation der sozialpädagogischen Begleitung hoch aus, während der Akquise von Arbeitsplätzen und der Auswahl von Geförderten in diesem Zusammenhang nur eine geringe Bedeutung zukommt.

Die Kontakte zwischen den beiden Institutionen konzentrieren sich in etwa der Hälfte aller Fälle auf die obersten Führungsebenen der beiden Einrichtungen, also die Sozialdezernenten/innen bzw. Geschäftsführungen. Entscheidend für die Intensität und Ebene der Kooperation scheinen das Engagement und der Gestaltungsanspruch der Kommunen in der lokalen Arbeitsmarktpolitik zu sein, der zumindest an zwei Fallstudienstandorten stark ausgeprägt ist und in einem Fall mit der Schaffung von spezialisierten Stellen für die Koordination der Schnittstellen zwischen den beteiligten Institutionen einhergeht.

Zustandekommen der Beschäftigungsverhältnisse und Allokation der Teilnehmer/innen

Hinsichtlich des Zustandekommens der PAT-geförderten Beschäftigungsverhältnisse lassen sich aus Sicht der Jobcenter zwei, sich fundamental unterscheidende Strategietypen erkennen, die jedoch nicht im Zusammenhang mit der Intensität der Bewerbung des Programms stehen: Zum einen den etwa die Hälfte der Jobcenter umfassenden aktiven Typen, bei dem die Initiative durch entsprechende (arbeitnehmer- wie arbeitgeberorientierte) Vermittlungsbemühungen vom Jobcenter selbst ausgegangen zu sein scheint, was häufiger bei kleinen Jobcentern und solchen mit eigenen Arbeitgeberkontakten der Fall war. Zum anderen den etwas weniger als die Hälfte der Jobcenter umfassenden eher reaktiven Typen, bei dem die Stellen primär durch die Nachfrage von Trägern, die Umwandlung von AGH oder ein Stellenangebot von Arbeitgebern entstanden sind. Gerade mit Blick auf die verschiedenen Strategien zur Bekanntmachung des PAT unter potenziellen Arbeitgebern wird im Rahmen der Fallstudien deutlich, dass viele der Akteure in Jobcentern und Kommunen diese Aktivitäten als sehr mühsam und teilweise wenig fruchtbar wahrnehmen.

Aus der Arbeitgeberbefragung geht in diesem Zusammenhang hervor, dass nicht-private Betriebe signifikant häufiger als private angeben, die Initiative für das Zustandekommen der Beschäftigungsverhältnisse sei von ihnen ausgegangen und sie hätten gleichzeitig die Auswahlentscheidung beeinflusst. Dabei spielen die Betriebsgröße und das Motiv zur Beteiligung am Programm keine systematische Rolle. Dieses Ergebnis kann als überraschend bezeichnet werden, da man a priori hätte erwarten können, dass privatwirtschaftliche Arbeitgeber und vor allem solche, bei denen die Teilnahme an PAT eher aus profitorientierten Motiven erfolgt, ein größeres Interesse an der Auswahl der tatsächlich Geförderten aufweisen als nicht-private Betriebe oder solche, die sich eher aus sozialen Motiven am Programm beteiligen. Eine Erklärung hierfür könnte darin bestehen, dass die Jobcenter bei privatwirtschaftlichen Arbeitgebern von vornherein eine auf deren Interessen und Motivlagen ausgerichtete Auswahl an Geförderten treffen, sodass ein Einfluss auf diesen Prozess seltener notwendig ist, was durch Beobachtungen in den Fallstudien tendenziell gestützt wird. Möglicherweise ist allerdings auch die informelle Bande zwischen Jobcentern und nicht-privaten Arbeitgebern (z. B. aufgrund intensiverer Kooperationen in der Vergangenheit) größer, sodass es nicht-privaten Arbeitgebern leichter fällt, die Auswahlentscheidung zu beeinflussen und Beschäftigungsverhältnisse eigeninitiativ zustande kommen zu lassen.

Insgesamt wird die Auswahlentscheidung der PAT-Geförderten in den Jobcentern deutlich aufwändiger und somit aller Voraussicht nach auch sorgfältiger durchgeführt als dies noch beim BEZ der Fall war. So erfolgt beim Programm PAT mehrheitlich eine Poolbildung, was beim BEZ (auf Bundesebene) lediglich in einer Minderheit aller Grundsicherungsstellen der Fall war. Darüber hinaus liegt beim PAT nur bei einem Viertel aller Jobcenter die Verantwortung für die Auswahlentscheidung ausschließlich in Händen der IFK, wohingegen dies beim BEZ noch für ein Drittel bis über 40 Prozent der SGB-II-Träger galt. Im Einklang mit diesen Befunden berichten praktisch alle Gesprächspartner/innen in den Jobcentern von den umfangreichen Bemühungen um die Auswahl und Dokumentation der Förderfähigkeit, primär um dem Vorwurf der Fehlallokation vorzubeugen.

Die Befunde zum Vergleich der soziodemografischen, bedarfsgemeinschaftsbezogenen und erwerbsbiografischen Charakteristika der PAT-Geförderten können als ambivalent bezeich-

net werden. So erweisen sich diese einerseits gewissermaßen als „Negativauswahl“ aus der Grundgesamtheit der erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden im SGB II, andererseits aber teilweise als marktnäher als AGH-Teilnehmende, was einen Widerspruch zur PAT-Förderung als ultima ratio darstellt. Allerdings scheint diese Förderung den Ergebnissen der Jobcenterbefragung zufolge nicht von allen Akteuren/innen tatsächlich als ultima ratio betrachtet zu werden, wie auch die Fallstudienresultate bestätigen. So verbleibt diesen zufolge auch bei Einhaltung der formalen Kriterien der Förderfähigkeit ein Ermessensspielraum der Fachkräfte, der es ermöglicht, vergleichsweise marktnähere Leistungsbeziehende in eine PAT-Förderung zu vermitteln.

Charakteristika der geförderten Beschäftigungsverhältnisse

Den Angaben der Betriebe zufolge ist in der Mehrheit aller Fälle für die ausgeübten Tätigkeiten keine abgeschlossene Berufsausbildung erforderlich, auch wenn in der Privatwirtschaft signifikant häufiger eine solche Qualifikation erwartet wird, so dass die qualifikatorischen Anforderungen an die Geförderten hier systematisch höher ausfallen. Von den Jobcentern scheinen somit tendenziell leistungsfähigere Geförderte für die Besetzung solcher Stellen ausgesucht worden zu sein, womöglich als Zugeständnis an die Anforderungen profitorientierter Arbeitgeber. Diese Einschätzung deckt sich mit der Aussage von zumindest einem Verantwortlichen für die Besetzung von PAT-Stellen im Rahmen der Fallstudien. Weiterhin legen die Analysen den Schluss nahe, dass auch bei Arbeitgebern mit einem Einfluss auf den Allokationsprozess tendenziell leistungsfähigere PAT-Geförderte beschäftigt sind.

Die geförderten Beschäftigungsverhältnisse umfassen nach Aussage der Beschäftigten überwiegend handwerkliche Tätigkeiten, Reinigungsarbeiten sowie Arbeit an oder mit Maschinen. Demgegenüber kommen der großen Mehrheit der Befragten zufolge Küchenarbeit, Garten- und Landschaftspflege, Fahrertätigkeiten sowie Botendienste an einem durchschnittlichen Arbeitstag nie oder nur selten vor. Ähnliches gilt auch für Bürotätigkeiten sowie Arbeiten in Lager und Versand.

Die Tätigkeiten der Geförderten sind laut standardisierter Erhebung geprägt von Routinetätigkeiten und werden zudem in der Mehrheit kooperativ mit Kollegen/innen sowie im Kontakt mit Kunden/innen und Auftraggebern erledigt. Letzteres tritt signifikant häufiger bei Frauen auf, so dass sich auch im PAT geschlechtsspezifische Berufsbilder reproduzieren, etwa durch überproportionale Vermittlungen von Frauen in den Verkauf, wie sich dies exemplarisch in den Fallstudien bestätigt. Weiterhin übt fast die Hälfte der Geförderten die zugewiesenen Tätigkeiten zumindest in Teilen selbstständig aus.

In mehr als zwei Dritteln der Fälle hat sich zudem der anfänglich zugewiesene Tätigkeitsbereich erweitert, was sich in etwa mit den Einschätzungen der Arbeitgeber deckt und signifikant häufiger der Fall ist, wenn das Beschäftigungsverhältnis bereits vorher bestand. Diese Personengruppe, bei der es sich vermutlich um vorherige AGH-Teilnehmer/innen handelt, ist somit schon länger im gleichen Betrieb und hatte daher mehr Zeit sich zu bewähren und ihren Aufgabenbereich zu erweitern. Schließlich berichtet etwas mehr als die Hälfte der Geförderten unabhängig von beobachtbaren Merkmalen, dass sie während ihrer Arbeit immer wieder neue, ungewohnte Aufgaben und Situationen bewältigen müsse. Dies lässt sich dahingehend interpretieren, dass ein nicht unerheblicher Teil der geförderten Beschäftigungs-

verhältnisse – unabhängig von bestimmten Individualcharakteristika – das Potenzial besitzt, einen Lernprozess bei den Geförderten zu initiieren, ihnen also die Möglichkeit eröffnet, ihre Fähigkeiten und Kompetenzen weiterzuentwickeln.

Erfahrungen mit und Bewertung von geförderten Beschäftigungsverhältnissen durch die Arbeitgeber

Aus Sicht der Arbeitgeber überwiegen insgesamt die positiven Wahrnehmungen der geförderten Beschäftigungsverhältnisse in ihrem Betrieb. So integrieren sich die Geförderten der standardisierten Befragung zufolge nicht nur in der überwiegenden Mehrheit in die betriebliche Gemeinschaft, sondern ordnen sich überwiegend gut in die bestehenden Hierarchien ein, erweisen sich eher als Hilfe denn als Belastung sowie als leistungsfähiger als erwartet. Gleichwohl bestätigen die Betriebe in der Befragung auch in der großen Mehrheit, dass die Geförderten einen besonderen Bedarf an Anweisung und Anleitung aufweisen und ihr Einsatz nur dank der Förderung rentabel sei.

Hinsichtlich der Frage, ob die Betriebe die PAT-Geförderten auch nach Ablauf der Förderung weiterbeschäftigen würden, kann sich zum Befragungszeitpunkt – wenig überraschend – nur eine Minderheit auf eine definitive Zustimmung („sicher“) oder Ablehnung („ausgeschlossen“) festlegen, so dass bei den Betrieben hier noch ein hohes Maß an Unsicherheit vorhanden ist. Allerdings neigen die privatwirtschaftlichen Arbeitgeber mit fast der Hälfte deutlich eher zu einer optimistischen Einschätzung der Übernahmechancen, was nur bei 17 Prozent der gemeinnützigen Arbeitgeber der Fall ist. Diese Differenz bleibt auch nach Kontrolle um weitere Merkmale statistisch signifikant. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass zumindest ein erheblicher Teil der Arbeitsplätze im gemeinnützigen Bereich praktisch von Beginn an nicht auf Dauerhaftigkeit ausgerichtet ist, was sich auch in den Fallstudien zeigt.

Aus den multivariaten Regressionsanalysen ergibt sich ferner, dass die Erwartung einer Weiterbeschäftigung auch bei solchen Betrieben systematisch höher ist, die angeben, dass die Initiative für das Zustandekommen der Beschäftigungsverhältnisse von ihnen selbst ausgegangen ist und die gleichzeitig die Frage, ob sie einen Einfluss auf die Auswahl der Geförderten hatten, uneingeschränkt bejahen. Des Weiteren ist die Zustimmung signifikant höher, wenn ein Betrieb von nicht-negativen Erfahrungen mit den Geförderten berichtet. Demgegenüber weisen Betriebe, in denen für die geförderte Beschäftigung eine berufliche Ausbildung notwendig ist, eine signifikant geringere Zustimmung auf.

Wesentliche Voraussetzungen für eine Weiterbeschäftigung sind laut Interviews mit Arbeitgebern zudem ein Rückgang des Bedarfs an Anleitung und Kontrolle der geleisteten Arbeit der Geförderten, die selbstständige Strukturierung der Arbeit durch die Geförderten sowie ein möglichst stabiles Leistungsniveau. Gelingt eine solche Entwicklung, werden den Geförderten sukzessive neue und zusätzliche Aufgaben durch die Arbeitgeber übertragen, so dass mittelfristig ein hinreichend wertschöpfender Einsatz und damit eine ungeforderte Weiterbeschäftigung möglich werden. Gleichwohl schließen auch Berichte von solch positiven Entwicklungen nicht aus, dass sich Arbeitgeber weitere Lohnkostenzuschüsse oder die Finanzierung einer Qualifizierung wünschen.

Literatur

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundversicherung * der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB Discussion Paper, 02/2011, Nürnberg, 41 S.

Bauer, Frank; Fuchs, Philipp; Franzmann, Manuel; Jung, Matthias (2011): Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen I: Aneignungsweisen und Umsetzungsformen der „JobPerspektive“. IAB Regional. Nordrhein-Westfalen 01/2011.

Bogai, Dieter; Buch, Tanja, Seibert, Holger (2014): Arbeitsmarktchancen von Geringqualifizierten. Kaum eine Region bietet genügend einfache Jobs. IAB-Kurzbericht 11/2014, Nürnberg.

ISG, RWI, IAB (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II * Endbericht. (Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht Arbeitsmarkt, 413), Köln, 314 S.

Methodenbericht der Statistik der BA, 2013: Beschäftigungsaufnahmen von Arbeitslosen nach Wirtschaftszweigen

Sozialministerium Baden-Württemberg:http://www.sm.baden-wuerttemberg.de/de/Sozialer_Arbeitsmarkt__Passiv-Aktiv-Tausch/288694.html?referer=288686

In der Reihe IAB-Regional Baden-Württemberg sind zuletzt erschienen:

Nummer	Autoren	Titel
01/2009	Hamann, Silke; Hohberg, Maïke	Ausbildung und Beschäftigung von Frauen in MINT-Berufen in Baden-Württemberg
02/2009	Wapler, Rüdiger; Lehmann Stefanie	Integration von Migranten in Baden-Württemberg
01/2010	Buch, Tanja; Hamann, Silke; Niehbuhr, Annekatriin	Qualifikationsspezifische Wanderungsbilanzen deutscher Metropolen
02/2010	Bösch, Nicole	Frauen und Männer am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt in Baden-Württemberg
01/2011	Pilger, Carmen; Meindl, Marion; Hamann, Silke	Grenzüberschreitender Arbeitsmarkt Straßburg-Ortenau, 1999 und 2007, Entwicklung und Struktur der Einpendlerzahlen nach Deutschland
01/2013	Pilger, Carmen; Jahn, Daniel	Gesundheitswesen in Baden-Württemberg, Struktur und Entwicklung der Beschäftigung
01/2014	Jahn, Daniel; Pilger, Carmen, Wapler, Rüdiger	Übergänge nach der Ausbildung in Baden-Württemberg – Wie wirkt sich die Teilnahme am Übergangssystem aus?

Eine vollständige Liste aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Regional“ finden Sie [hier](http://www.iab.de/de/publikationen/regional.aspx):

<http://www.iab.de/de/publikationen/regional.aspx>

Impressum

IAB-Regional. IAB Baden-Württemberg
Nr. 02/2014

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

http://doku.iab.de/regional/BW/2014/regional_bw_0214.pdf

Eine vollständige Liste aller erschienenen Berichte finden
Sie unter
[http://www.iab.de/de/publikationen/regional/baden-
wuerttemberg.aspx](http://www.iab.de/de/publikationen/regional/baden-wuerttemberg.aspx)

ISSN 1861-2245

Rückfragen zum Inhalt an:

Silke Hamann
Telefon 0711.941 1424
E-Mail silke.hamann2@iab.de