



"Passiv-Aktiv-Tausch PLUS"

Zwischenbericht zur Begleitforschung

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

Ansprechpartner: Dr. Philipp Fuchs 0221 130 655-37

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Grundlage des Berichts	2
3. Zur Umsetzung des Programms in den Jobcentern	5
3.1. Stellenwert von PAT PLUS und Relation zu Bundesprogrammen öffentlich geförderter Beschäftigung	5
3.2. Erstellung der Beschäftigungsverhältnisse	6
4. Zur sozialpädagogischen Betreuung	13
4.1. Perspektive der Jobcenter	14
4.2. Perspektive der Arbeitgeber	19
5. Zur Umsetzung und Nutzung der Qualifizierung	21
5.1. Perspektive der Jobcenter	21
5.2. Perspektive der Arbeitgeber	23
6. Fazit	25
6.1. Ausblick	27
Literatur	28

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Interviewte Betriebe und Betriebe insgesamt nach Branche (PAT PLUS)	4
Tabelle 2: Interviewte Betriebe PAT PLUS und Betriebe PAT nach Betriebsgröße	5

1. Einleitung

In der zweiten Jahreshälfte 2017 wurde mit der Umsetzung der neuen und modifizierten Form des Förderprogramms PAT, "Passiv-Aktiv-Tausch PLUS" (PAT PLUS) begonnen. Dieses Instrument öffentlich geförderter Beschäftigung ist Teil des Landesprogramms "Neue Chancen auf dem Arbeitsmarkt", das darüber hinaus das Projekt "Beschäftigungsförderung und Jugendhilfe gemeinsam anpacken" (BeJuga) sowie die Einrichtung von Arbeitslosenberatungszentren umfasst.

Grundsätzlich basiert PAT PLUS auf der Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II (FAV) und zielt somit auf die geförderte Beschäftigung von langzeitarbeitslosen Personen mit mindestens zwei "in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen". Hierfür erhalten Arbeitgeber einen Lohnkostenzuschuss zum sozialversicherungspflichtigen Bruttolohn von bis zu 75 Prozent für einen Zeitraum von bis zu 24 Monaten. Im Vorgängerprogramm PAT, dessen Laufzeit sich von 2012 bis 2016 erstreckte, wurde diese Förderung ergänzt durch eine zusätzlich aus Landesmitteln finanzierte sozialpädagogische Betreuung¹ der Geförderten durch Betreuungskräfte. Diese verteilten sich nach einem Schlüssel von 1:15 auf die Geförderten. In der Zwischenzeit ist die Regelförderung nach § 16e SGB II um die Möglichkeit einer Begleitung erweitert worden, weshalb für PAT PLUS im Vergleich zum Vorgängerprojekt Modifikationen vorgenommen wurden: Während die Begleitung der Geförderten nunmehr über die Regelförderung nach § 16e SGB II aus dem Eingliederungstitel der Jobcenter finanziert und umgesetzt wird, können aus den Landesmitteln beschäftigungsbegleitende Qualifizierungen finanziert werden. Bis zu zwei arbeitsplatzbezogene Qualifizierungen können auf dieser Basis für jeden Geförderten mit bis zu 1.000 Euro gefördert werden, ohne dass die Art der Qualifizierungen an Vorgaben oder Zertifizierungen gebunden ist. Zudem erhalten die Geförderten nach erfolgreicher Absolvierung einer Qualifizierung eine Prämie von 100 Euro. Gleich geblieben hingegen ist bei der PAT-PLUS-Förderung der ergänzende Zuschuss für Arbeitgeber aus Landesmitteln. Wie im Vorgängerprogramm erhalten die einstellenden Betriebe zusätzlich zur Förderung über § 16e SGB II eine monatliche Prämie von 400 Euro.

Zum Vorgängerprogramm PAT liegt ein umfangreicher Forschungsbericht vor, in dessen Rahmen die einzelnen Elemente des Programms, deren Umsetzung sowie die Wirkung der Förderung auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden mit quantitativen und qualitativen Methoden untersucht wurden (Fertig et al. 2016). Die Begleitforschung zu PAT PLUS konzentriert sich im Vergleich dazu auf die Veränderung der Fördermodalitäten und deren Folgen für die Praxis der Förderung, also primär die Möglichkeit der Qualifizierung sowie die veränderten Rahmenbedingungen der Begleitung der Beschäftigungsverhältnisse. Der vorliegende Zwischenbericht präsentiert hierzu die Ergebnisse aus der ersten Erhebungsphase, die sich ausschließlich auf qualitative Erhebungen unter Arbeitgebern und Jobcenter-Verantwortlichen stützt. Quantitative Erhebungen unter Arbeitgebern und Geförderten sind für das kommende Jahr vorgesehen und somit Gegenstand des im Herbst 2019 vorzulegenden Endberichts. In dessen Rahmen wird es zudem möglich sein, einzelne direkte Vergleiche zwischen PAT und PAT PLUS zu ziehen. Dies geschieht anhand der Kontrastierung des Antwortverhaltens von Arbeitgebern und Geförderten auf Fragen, die diesen in standardisierten Erhebungen zu beiden Programmen gleichlautend gestellt wurden.

Der vorliegende Zwischenbericht gliedert sich in folgender Weise. Zunächst wird in Kapitel 2 ein Überblick über die bisher erfolgten Arbeitsschritte sowie die empirische Basis des Berichts gegeben. Kapitel 3 thematisiert die Erfahrungen der Verantwortlichen in den Jobcentern mit der Umsetzung des Programms. Dies umfasst zum einen die Einordnung des Programms in den arbeitsmarktpolitischen Kontext (3.1), zum anderen das Vorgehen in der Erstellung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse

¹ In den Broschüren des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg wird für diese Arbeit der Begriff der „sozialen Begleitung“ verwendet. Im Folgenden wird dieses Element vorwiegend als „sozialpädagogische Betreuung“ bezeichnet, da dies dem Wortlaut von §16e SGB II in seiner aktuellen Fassung entspricht. Gleichwohl variieren die Bezeichnungen für diese flankierende Dienstleistung insgesamt sehr stark. So wird hierfür im Gesetzentwurf zum Teilhabechancengesetz etwa der Begriff des „Coachings“ gewählt.

(3.2). Im vierten Kapitel stehen die sozialpädagogische Betreuung und ihre Umsetzung im Vordergrund, einmal aus der Perspektive der Jobcenter (4.1) sowie ergänzend aus der Perspektive der Arbeitgeber (4.2). Die Umsetzung und Nutzung der Qualifizierung im Rahmen von PAT PLUS ist Gegenstand von Kapitel 5. Auch hier wird sowohl die Perspektive der Grundsicherungsträger (5.1) als auch die Perspektive der Arbeitgeber (5.2.) referiert. Ein Fazit in Kapitel 6 beschließt den Bericht, zusammen mit einem Ausblick (61.) auf die für das nächste Jahr anstehenden Arbeitsschritte und zu erwartenden Ergebnisse.

2. Grundlage des Berichts

Im Zeitraum von Oktober 2017 bis August 2018 wurden insgesamt drei qualitative Erhebungen umgesetzt, die zugleich die empirische Basis des Zwischenberichts bilden. In einem ersten Schritt wurden Interviews mit Jobcenter-Verantwortlichen und Arbeitgebern in drei Regionen durchgeführt. Diese fanden face-fo-face statt. Ergänzt wurden diese Fallstudien durch zwei telefonische Erhebungen: ergänzende Telefon-Interviews mit Jobcenter-Verantwortlichen in drei weiteren Regionen sowie telefonische Interviews mit Arbeitgebern aus dem gesamten Bundesland. Alle Interviews basierten auf zuvor ausgearbeiteten Leitfäden, wurden digital aufgezeichnet und anschließend ausgewertet. Lediglich in zwei Fällen baten Arbeitgeber bei Telefoninterviews, von einer Aufzeichnung abzusehen. Diesem Wunsch wurde entsprochen und die Interviews daher unmittelbar im Nachgang an das jeweilige Gespräch auf der Basis von Gesprächsnotizen und Erinnerungen protokolliert.

Fallstudien in drei Regionen

Für die Fallstudien wurden drei möglichst kontrastive Regionen ausgesucht. In der letztlich getroffenen Auswahl finden sich zum einen zwei Großstädte sowie ein ländlich strukturierter Kreis. Zum anderen wurden die beiden Landesteile Baden und Württemberg einbezogen. Zudem variiert die regionale Arbeitslosigkeit zwischen den drei Regionen relativ stark, so dass trotz der begrenzten Anzahl an Fällen eine grundlegende Heterogenität der einbezogenen Standorte sichergestellt werden konnte. Das gleiche gilt für die Form der Aufgabenwahrnehmung. Unter den Standorten befanden sich zwei zugelassene kommunale Träger sowie eine gemeinsame Einrichtung.

Innerhalb der drei Grundsicherungsträger wurden von der jeweiligen Geschäftsführung unterschiedliche Interviewpartner/innen ausgewählt, worin sich zugleich die unterschiedliche lokale Verankerung der operativen Verantwortung für das Programm widerspiegelt. In einem Fall handelte es sich um eine Teamleiterin aus der Vermittlung, die primär für die operative Umsetzung von PAT PLUS verantwortlich ist. In einem anderen Fall stammte der Gesprächspartner aus dem Arbeitgeber-Service, weil in diesem Jobcenter hier die Verantwortung für PAT PLUS organisatorisch angesiedelt war. Die dritte Variante bestand in der Delegation der Umsetzung an die kommunale Beschäftigungsgesellschaft, von der zwei Mitarbeiter/innen für ein Interview zur Verfügung standen. Folglich wurde in allen drei Fällen die Umsetzung durch unterschiedliche Organisationseinheiten übernommen.

Darüber hinaus erwiesen sich die Interviewpartner/innen in den Jobcentern als überaus kooperativ in der Vermittlung von Interviews mit Arbeitgebern in der jeweiligen Region. Insgesamt konnten so zehn Interviews mit Arbeitgebern in den drei Regionen durchgeführt werden, zwei davon aufgrund von Termenschwierigkeiten allerdings in telefonischer Form. Auch hier konnten sehr unterschiedliche Betriebe einbezogen werden: gemeinnützige wie private Arbeitgeber, kleinste und vergleichsweise große Betriebe sowie eine Streuung über verschiedene Branchen von Handwerk und Sicherheit über den Baubereich bis hin zu gemeinnützigen Betrieben mit unterschiedlichen Schwerpunkten wie Werkstätten oder Second-Hand-Kaufhäusern.

Ergänzende Telefoninterviews mit Jobcenter-Verantwortlichen

Um die Erkenntnisse zur Umsetzung in den Jobcentern auf eine breitere Basis zu stellen, wurden in drei weiteren Regionen telefonische Interviews mit Umsetzungsverantwortlichen geführt. Auch hier bestand ein Anliegen darin, möglichst unterschiedliche Regionen einzubeziehen. Daher wurden für diesen Teil der Erhebungen erneut sowohl ländlich als auch städtisch geprägte Regionen ausgewählt und beide Landesteile berücksichtigt. Darüber hinaus lag ein Augenmerk bei der Auswahl der Regionen darauf,

sowohl einen Grundsicherungsträger mit einer vergleichsweise hohen Zahl an Förderfällen zu berücksichtigen sowie ein Pendant mit eher geringen Fallzahlen. In zwei Fällen handelte es sich bei den Grundsicherungsträgern um gemeinsame Einrichtungen (gE), in einem Fall um einen zugelassenen kommunalen Träger (zkT), so dass zusammen mit den Fallstudien die beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung zu gleichen Anteilen vertreten waren. Bei den Ansprechpartnern/innen in den zusätzlich berücksichtigten Regionen handelte es sich durchgehend um Mitarbeiter/innen aus dem Vermittlungsbereich der lokalen Jobcenter. Hier variierte lediglich die hierarchische Ebene: In einem Fall war die Zuständigkeit in der Bereichsleitung der Vermittlung angesiedelt, in den beiden anderen Fällen auf Ebene der Teamleitung.

Ergänzende Telefoninterviews mit Arbeitgebern

Das dritte Element der qualitativen Erhebungen bestand in ergänzenden Telefoninterviews mit Arbeitgebern aus dem gesamten Bundesland. Die Arbeitgeber hierfür wurden gemäß einem zuvor erarbeiteten Schema ausgewählt. Da insbesondere in Abhängigkeit von den beiden Merkmalen Betriebsgröße und Branchenzugehörigkeit unterschiedliche Strategien in der Nutzung der Förderung zu erwarten sind, auch mit Blick auf die Möglichkeit der Qualifizierung, wurden diese beiden Dimensionen neben einer breiten regionalen Streuung zur Auswahl der kontaktierten Arbeitgeber herangezogen. Als Referenzen für die Verteilung der beiden Merkmale unter den ausgewählten Betrieben wurden zwei Quellen genutzt. Hinsichtlich der Verteilung der Betriebsgrößen dienten die Angaben der antwortenden Betriebe aus der Erhebung im Rahmen des Vorgängerprogramms als Bezugspunkt, da hierzu unter den PAT-PLUS-Arbeitgebern keine Angaben verfügbar waren. Die Branchenzugehörigkeit der an PAT PLUS beteiligten Betriebe ließ sich auf der Grundlage der Daten, die dem Auftraggeber vorliegen, "von Hand" bestimmen. Hierzu wurde für alle verzeichneten Betriebe deren Branchenzugehörigkeit im Internet recherchiert und in den Daten ergänzt.² Aufgrund der Fallzahl der Arbeitgeber handelt es sich naturgemäß um eine recht grobe Branchenklassifizierung, die daher auch nicht der Wirtschaftszweigklassifikation entspricht.

Ergänzend zu den zehn Interviews im Rahmen der Fallstudien wurden so zehn weitere telefonische Interviews durchgeführt, so dass sich die Ausführungen zu den Arbeitgebern auf insgesamt 20 Interviews stützen können. Da die Telefoninterviews den Fallstudien-Interviews zeitlich nachgelagert waren, musste zudem berücksichtigt werden, welche Verteilung der Merkmale Betriebsgröße und Branchenzugehörigkeit unter den bereits interviewten Betrieben vorlag. Entscheidend ist letztlich eine möglichst gleichmäßige Verteilung aller interviewten Betriebe in der Relation zu allen an PAT PLUS beteiligten Betrieben.

Tabelle 1: Interviewte Betriebe und Betriebe insgesamt nach Branche (PAT PLUS)

	PAT PLUS insgesamt	Interviewte Betriebe
Dienstleistungen	23 %	25 %
Einzelhandel	7 %	10 %
Fertigung	10 %	10 %
Gastronomie	3 %	5 %
gemeinnützige Arbeitgeber	36 %	20 %

² Auf dieser Grundlage lassen sich auch die Geförderten einzelnen Branchen zuordnen. Hier ergeben sich etwas abweichende Verteilungen, da insbesondere gemeinnützige Arbeitgeber oftmals mehrere Geförderte beschäftigen, während gerade im Einzelhandel dies kaum der Fall ist. Zudem ist einzuräumen, dass die Branche eines Betriebs nicht immer aussagekräftig ist mit Blick auf die Arbeit, die die Geförderten dort ausüben. So kann eine Geförderte in einem Handwerksbetrieb etwa für das Büro zuständig sein etc.

Zwischenbericht Begleitforschung „PAT PLUS“

Handwerk	4 %	10 %
Kommune	7 %	10 %
Handel	3 %	5 %
Sonstige	7 %	5 %

Quelle: Eigene Erhebungen

Für die Branchenzugehörigkeit ergibt sich eine Verteilung unter den interviewten Betrieben, die im Wesentlichen den Anteilen in der Gesamtheit aller an PAT PLUS beteiligten Betriebe entspricht. Lediglich der Anteil der gemeinnützigen Arbeitgeber fällt unter den interviewten Betrieben etwas niedriger aus, diese sind zugleich aber auch die größte Gruppe von Arbeitgebern. Die Differenz verteilt sich recht gleichmäßig über die übrigen Branchen, so dass in der Verteilung der interviewten Arbeitgeber die Heterogenität der Betriebe etwas stärker akzentuiert wird. Insgesamt dominiert neben den gemeinnützigen Arbeitgebern in erster Linie der Dienstleistungsbereich, dem knapp ein Viertel aller Arbeitgeber zugeordnet werden kann und unter den so unterschiedliche Schwerpunkte wie Sicherheit, Logistik und Pflege fallen. Die Anteile der übrigen Branchen (Handwerk, Gastronomie, Einzelhandel, Fertigung, Kommune, Handel und Sonstige) bewegen sich zwischen drei und zehn Prozent, was für eine recht ausgeprägte Vielfalt der an PAT PLUS beteiligten Arbeitgeber spricht.

Tabelle 2: Interviewte Betriebe PAT PLUS und Betriebe PAT nach Betriebsgröße

	Befragte Betriebe PAT	Interviewte Betriebe PAT PLUS
1 bis 9	29 %	30 %
10 bis 49	38 %	35 %
50 bis 249	27 %	20 %
250 und mehr	6 %	15 %

Quelle: Eigene Erhebungen

Auch mit Blick auf die Betriebsgröße konnte insgesamt eine im Wesentlichen äquivalente Verteilung der interviewten Betriebe im Vergleich zur Referenzgruppe der standardisierten PAT-Befragung erreicht werden. Leichte Verschiebungen ergeben sich hier zwischen den beiden größten Kategorien ("50 bis 249" und "über 250"), so dass der Anteil der großen Betriebe unter den interviewten Arbeitgebern etwas überproportional ausfällt. Allerdings handelt es sich hierbei nur um eine Referenz, die noch keine Aussage über die tatsächliche Verteilung der Betriebsgrößen unter den PAT-PLUS-Arbeitgebern zulässt.

In Anbetracht der letztlich realisierten Verteilung der interviewten Betriebe, die im Großen und Ganzen den Verteilungen in den beiden herangezogenen Referenzen entspricht, sowie der insgesamt realisierten Fallzahl von 20 Interviews kann dies als hinreichende empirische Basis für eine qualitative Exploration betrachtet werden.

3. Zur Umsetzung des Programms in den Jobcentern

Um ein Bild von der Praxis der PAT-PLUS-Förderung insgesamt zu gewinnen, soll zunächst die Perspektive der umsetzenden Jobcenter in den Blick genommen werden. In diesem Zusammenhang interessiert einerseits deren Einordnung des Programms in den gegenwärtigen arbeitsmarktpolitischen und regionalen Kontext, andererseits aber auch das Vorgehen der einzelnen Grundsicherungsträger in der Erstellung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse.

3.1. Stellenwert von PAT PLUS und Relation zu Bundesprogrammen öffentlich geförderter Beschäftigung

Seit der Einführung der PAT-Förderung im Jahr 2012 hat die Diskussion um Einsatz und Nutzen öffentlich geförderter Beschäftigung (wieder) an Bedeutung gewonnen, wie sich unter anderem an den auf Bundesebene initiierten Programmen "ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter" (ESF LZA) (Apel et al. 2018) und "Soziale Teilhabe" (Brussig et al. 2018) sowie den Gesetzesentwürfen zu den §§ 16e und 16i SGB II ablesen lässt. Hinzu kommt die anhaltend gute konjunkturelle Entwicklung am Arbeitsmarkt. Beide Faktoren haben die Rahmenbedingungen für die PAT-PLUS-Förderung gegenüber dem Vorgängerprogramm merklich verändert, wie die Interviews mit Jobcenter-Verantwortlichen verdeutlichen.

Grundsätzlich weisen einige Jobcenter der PAT-PLUS-Förderung einen eher geringen Stellenwert innerhalb ihres Portfolios der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu, was in zwei Fällen explizit mit der Ähnlichkeit der Förderbedingungen zum ESF-LZA-Programm begründet wird: Eine sehr ähnliche Zielgruppe sowie das vergleichbare flankierende Element der Betreuung der Geförderten in beiden Programmen führten dazu, dass PAT PLUS gegenüber seinem Vorgänger gewissermaßen sein "Alleinstellungsmerkmal" verliere. Erschwerend kommt hinzu, dass die Jobcenter für die Umsetzung des ESF-LZA-Programms zusätzliche Mittel erhalten, während die PAT-PLUS-Förderung zu großen Teilen aus dem meist knappen Eingliederungstitel finanziert werden muss. Zudem nennt zumindest eine Befragte auch den politischen Druck, der sich lokal mit der Umsetzung des ESF-LZA-Programms verband, als Grund für eine demgegenüber geringere Priorisierung von PAT PLUS. Ein anderes Argument für eine zumindest quantitativ weniger ambitionierte Umsetzung betrifft die lokale Entwicklung im SGB II insgesamt. Zwei Jobcenter in eher ländlich strukturierten Regionen mit sehr guter Arbeitsmarktlage betonen, dass die absolute Größe der Zielgruppe für öffentlich geförderte Beschäftigung im Bestand des Grundsicherungsträgers überaus gering sei. Es gebe kaum noch Fälle im SGB II, die formal förderfähig und tatsächlich für eine geförderte Beschäftigung geeignet seien. Viele erwerbsfähige Leistungsbeziehende kämen aufgrund der hohen Nachfrage auch ohne Förderung in Arbeit und zugleich wiesen die verbleibenden Leistungsbeziehenden so gravierende Probleme auf, dass sie nicht für PAT PLUS geeignet seien. Insofern tragen beide Faktoren, Konjunktur und ähnlich gelagerte Bundesprogramme, dazu bei, dass in Teilen der baden-württembergischen Jobcenter der PAT-PLUS-Förderung weniger Aufmerksamkeit zuteilwird, als dies im Vorgängerprogramm der Fall war.

Die Verantwortlichen anderer Jobcenter hingegen betonen den hohen Stellenwert des Programms im Kontext der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Dies scheint zumindest in Teilen unabhängig von der Arbeitsmarktlage zu sein, da sich unter den stärker befürwortenden Jobcentern sowohl Landkreise mit einer Situation nahe der Vollbeschäftigung finden als auch großstädtische Jobcenter mit einer zumindest im Vergleich deutlich schwierigeren Situation im SGB II. Vielmehr scheint für diese Grundsicherungsträger eine grundsätzliche Haltung zu öffentlich geförderter Beschäftigung entscheidend zu sein. Alle betonen starke lokale Traditionen in der Umsetzung öffentlich geförderter Beschäftigung und heben ihre Verantwortung für die besonders arbeitsmarktfernen Erwerbsfähigen innerhalb des SGB II hervor. Insofern wird das Engagement in der Umsetzung hier stärker von normativen Überzeugungen und Traditionen getragen, auch wenn die Interviewpartner/innen teilweise ähnliche Probleme mit der immer kleiner werdenden Zielgruppe artikulieren wie ihre Pendanten in den eher zurückhaltenden Jobcentern. Ein Vorteil der PAT-PLUS-Förderung insbesondere gegenüber dem ESF-LZA-Programm wird von einer Verantwortlichen als wichtiges Argument benannt, der geringere bürokratische Aufwand - sowohl für Jobcenter als auch für Arbeitgeber. Aufgrund des Einsatzes von ESF-Mitteln sei die Verwaltung des ESF-LZA-Programms notorisch aufwendig, wohingegen die PAT-PLUS-Förderung aus Landesmitteln deutlich einfacher umzusetzen sei.

3.2. Erstellung der Beschäftigungsverhältnisse

Für die Erstellung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse stellen sich letztlich drei Fragen: Wie werden die potenziellen Geförderten ausgewählt? Wie werden Arbeitgeber für die geförderte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen gewonnen? Und wie werden beide Seiten zusammengebracht?

Zwischenbericht Begleitforschung „PAT PLUS“

Dem Prozess der Schaffung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse zeitlich vorgelagert ist die Frage nach der Ansiedlung der Verantwortung für die Umsetzung von PAT PLUS innerhalb der einzelnen Jobcenter. Diesbezüglich finden sich in den Grundsicherungsträgern der Fallstudien drei Varianten. In der Mehrheit der Jobcenter wurde die Zuständigkeit für PAT PLUS an eine einzelne Vermittlungsfachkraft delegiert, die zentral für die Erstellung der geförderten Arbeitsverhältnisse zuständig ist. In einem Fall handelt es sich bei der Vermittlungsfachkraft um eine Person, die zuvor im Rahmen des ESF-LZA-Programms als Betriebsakquisiteur beschäftigt war und entsprechend über einschlägige Vorerfahrungen in der Erstellung geförderter Beschäftigungsverhältnisse verfügte. Eine Variante hierzu besteht darin, dass die Verantwortung im Arbeitgeber-Service (AG-S) angesiedelt wurde. Hier obliegt einem spezialisierten Mitarbeiter die Aufgabe, die aus der Vermittlung gemeldeten potenziellen Förderfälle in Arbeit zu bringen. Schließlich findet sich in einem großen kommunalen Jobcenter die Vorgehensweise, dass ein zweiköpfiges Team der kommunalen Beschäftigungsförderung mit der Umsetzung von PAT PLUS betraut ist, das in ähnlicher Weise wie der AG-S im zuvor beschriebenen Beispiel die von der Vermittlung gemeldeten Fälle in ihre Betreuung aufnimmt.

Auswahl der Geförderten

Der erste Schritt in der Auswahl der potenziellen Geförderten besteht in der Bestimmung des Personenkreises der potenziellen PAT-Geförderten in Relation zur Gesamtheit der erwerbsfähigen ALG-II-Beziehenden. Diesbezüglich herrscht unter den interviewten Jobcenter-Verantwortlichen weitgehende Einigkeit. Praktisch durchgehend werden als Zielgruppe für PAT PLUS die am schwierigsten zu vermittelnden Fälle genannt, wenngleich eingeräumt wird, dass es auch Erwerbsfähige im SGB-II-Bezug gebe, die faktisch den Anforderungen an eine öffentlich geförderte Beschäftigung nicht gewachsen seien und daher auch nicht für PAT PLUS in Betracht gezogen würden. Insofern übersetzt sich die Zielgruppendefinition von PAT PLUS in der Praxis in ein Verständnis, das man auch in den Worten einer Jobcenter-Verantwortlichen mit "der untere Rand der Vermittelbaren" umschreiben kann.

Das Vorgehen in der Auswahl konkreter potenzieller PAT-Fälle scheint zumindest in Teilen abhängig von der Größe der Jobcenter zu sein. So verweisen die Interviewpartner/innen in den kleineren Jobcentern in ländlich strukturierten Regionen auf eine enge, informelle Kooperation der PAT-Verantwortlichen mit den übrigen Vermittlungsfachkräften "auf Zuruf". Aufgrund der geringen verbleibenden Anzahl von potenziellen Förderfällen und des teilweise als gut eingestuftem Betreuungsschlüssels könnten die Vermittler/innen potenzielle PAT-PLUS-Fälle ohne intensive Prüfungen benennen und an die Verantwortlichen weiterleiten.

In den größeren Jobcentern hingegen besteht der erste Schritt in der Identifizierung von Förderfällen meist in der Durchführung eines automatischen Suchlaufs gemäß den formalen Förderkriterien, der in der Folge weiter verfeinert wird. Dies betrifft etwa das Aussortieren von Leistungsbeziehenden, die nur noch wenige Jahre bis zur Rente haben und daher für eine langfristig angelegte PAT-PLUS-Förderung nicht in Betracht gezogen werden. Genauso wird im Zweifelsfall die Einschätzung der betreuenden Fachkraft eingeholt, bevor eine Entscheidung über eine mögliche Förderung getroffen wird. Aufgrund des geringen Potenzials für die PAT-PLUS-Förderung wird in einem Jobcenter mit besonders guter Arbeitsmarktlage der automatische Suchlauf jeden Monat erneut durchgeführt, um auch solche Leistungsbeziehenden zu identifizieren, die aufgrund der verstrichenen Zeit nunmehr erstmals die Kriterien der Förderfähigkeit erfüllen. Dies verdeutlicht, wie gering das Potenzial für PAT PLUS regional teilweise ist.

Eine weitere Variante für die Vorauswahl potenzieller Geförderter stellt die Durchführung von Informationsveranstaltungen in einem anderen größeren Jobcenter dar, zu denen alle prinzipiell förderfähigen Leistungsbeziehenden eingeladen werden. Im Anschluss hieran können diese dann selbst entscheiden, ohne Sanktionsdruck, ob sie an einer solchen Förderung interessiert sind oder nicht. In einem weiteren größeren Jobcenter wird die Vorauswahl allerdings ebenfalls an die einzelnen Vermittlungsfachkräfte delegiert. Aufgrund des dadurch entstehenden Aufwands für die Vermittler/innen seien die Rückmeldungen überaus spärlich, so dass eine Unterstützung durch die Ebene der Bereichsleitung notwendig

Zwischenbericht Begleitforschung „PAT PLUS“

sei, um mittels Rückmeldungen eine hinreichende Zahl an überhaupt Förderfähigen zu identifizieren, so die operativ verantwortliche Fachkraft.

Neben dieser Vorauswahl, die in erster Linie anhand der Papierform der Fälle erfolgt, nutzen mehrere Jobcenter auch weitere Strategien zur Erschließung der Zielgruppe. So setzen zwei der in die Fallstudien einbezogenen Jobcenter Vorschalt-Maßnahmen ein, die der Abklärung bzw. Herstellung der Eignung für eine Förderung mittels PAT PLUS dienen. Diese von externen Dienstleistern durchgeführten Maßnahmen können auch den Auftrag der Vermittlung in eine geförderte Beschäftigung umfassen. Eine Variante hierzu stellt eine auf drei Monate befristete Aktivierung im Vorfeld dar. Dies geschieht praktisch durch die Intensivierung der Betreuungs- und Vermittlungsbemühungen durch den eigenen AG-S.

Letztlich entscheidet aber stets das Urteil der operativ Verantwortlichen über die Berücksichtigung der einzelnen Leistungsbeziehenden für eine PAT-PLUS-Förderung, das in aller Regel auf der Basis von Einzelgesprächen mit potenziellen Förderfällen gefällt wird. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Betonung und Sicherstellung der Freiwilligkeit der Teilnahme gegenüber den potenziellen Geförderten. Denn manche Leistungsbeziehende sind laut übereinstimmenden Einschätzungen von Jobcenter-Verantwortlichen trotz anderslautender Bekräftigungen skeptisch, ob ihnen tatsächlich keine Nachteile aus einer Ablehnung der Teilnahme erwachsen. Immer wieder sei es zu beobachten, so mehrere Jobcenter-Verantwortliche, dass manche Leistungsbeziehende sich zumindest anfangs nur aus Angst vor möglichen Sanktionen zu einer Teilnahme bereit erklärten. Doch stellt die Freiwilligkeit der Geförderten aus Sicht aller Interviewpartner/innen eine unverzichtbare Grundlage für eine erfolversprechende Förderung dar. PAT PLUS wird von keinem Verantwortlichen als Instrument der Aktivierung begriffen. Entsprechend betonen die Umsetzenden in einem Jobcenter auch stark die Orientierung an den Neigungen der Geförderten im Zuge der Vermittlung sowie den Ausschluss von Zeitarbeitsfirmen als Arbeitgeber. Dies mache die Förderung so attraktiv, dass die angesprochenen Leistungsbeziehenden, "schwer ablehnen könnten". Letztlich entsteht auf der Basis der verschiedenen Vorgehensweisen stets ein Pool von formal förderfähigen, faktisch als geeignet eingestuft und interessierten erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden, die für eine Vermittlung in Rahmen von PAT PLUS in Betracht gezogen werden.

Gewinnung von Arbeitgebern

Auf der Nachfrageseite, also bei der Suche nach potenziellen Arbeitgebern, finden sich unter den Fallstudien-Jobcentern teilweise kontrastierende Einschätzungen und Vorgehensweisen. Dabei ist eine Vielfalt von Strategien bei der Suche nach interessierten Arbeitgebern zu beobachten. Durchgehend greifen die Verantwortlichen auch auf Arbeitgeber zurück, die bereits im Rahmen von PAT oder dem ESF-LZA-Programm Geförderte beschäftigt haben und somit nachweislich aufgeschlossen sind und über Erfahrungen mit der Zielgruppe verfügen. Gerade dem letzten Aspekt wird von den meisten Verantwortlichen eine hohe Bedeutung beigemessen. Zum einen beuge dies falschen bzw. zu hohen Erwartungen seitens der Arbeitgeber hinsichtlich der Kompetenzen und Leistungsfähigkeit der Geförderten vor. Zum anderen lasse dies ein gewisses "soziales Motiv" erkennen, so eine Verantwortliche, das die Arbeitgeber mitbringen müssten für eine gelingende Förderung. Darüber hinaus findet sich in den Jobcentern aber auch ein "klassisches" stellenorientiertes Vorgehen dergestalt, dass die gemeldeten offenen Stellen darauf hin geprüft werden, ob diese grundsätzlich auch für eine Besetzung mittels PAT-Geförderten infrage kommen. Doch auch der umgekehrte Ansatz einer bewerberorientierten Suche wird in drei Jobcentern stark betont. Die Idee ist hier, eher an den Neigungen und Wünschen der potenziellen Geförderten anzusetzen und hierzu passende Arbeitgeber gegebenenfalls auch durch Kaltakquise anzusprechen. Dabei sei es für die Leistungsbeziehenden vor allem dann eine positive Erfahrung, wenn die Orientierung an deren Neigungen und Wünschen von der Ausrichtung der bisherigen Vermittlungsbemühungen im Jobcenter abweiche, so zwei Umsetzungsverantwortliche. Ein Beispiel stellt hierfür etwa der Fall eines gelernten Buchhalters dar, der über Jahre trotz Nachfrage in seinem Beruf nicht vermittelt werden konnte. Als sich über PAT PLUS die Arbeit als Buchhalter mit dessen privater Passion des Klavierspiels verbinden ließ - als Buchhalter und Klavierlehrer an einer Musikschule - gelang jedoch die Integration. In der Folge sei der Geförderte "geradezu aufgeblüht", wie die zuständige Interviewpart-

Zwischenbericht Begleitforschung „PAT PLUS“

nerin schildert. Insofern kann eine stärker bewerberorientierte Vermittlungsstrategie gerade in festgefahrenen Fällen neue Perspektiven eröffnen, wie auch Befunde zur Betriebsakquise im Rahmen der Evaluation des ESF-LZA-Programms zeigen (Apel et al. 2018: 49ff).

Strategien zur Gewinnung von Arbeitgebern, die sich eher an einen diffusen Adressatenkreis wenden, finden sich jedoch auch. Allerdings wird diesen Wegen eher eine geringere Bedeutung zugeschrieben. Unter diese Strategien fällt zum einen die Kommunikation der Möglichkeit der PAT-PLUS-Förderung durch den AG-S im Rahmen seiner Arbeitgeberkontakte, zum anderen die Nutzung von Presseartikeln, in denen anhand gelungener Vermittlungen das Förderangebot einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht wird. Schließlich besteht eine weitere Option darin, dass gerade erfahrene Vermittlungskräfte ihre im Laufe der Jahre gewachsenen persönlichen Kontakte zu Arbeitgebern nutzen, um diese für die Einstellung eines Geförderten zu gewinnen. Hierbei handelt es sich jedoch um einen personalisierten Ansatz, der auf dem individuellen sozialen Kapital der Vermittlungskräfte beruht und sich daher nur bedingt verallgemeinern lässt.

Die bislang geschilderten Strategien zielen vornehmlich auf die Gewinnung privatwirtschaftlicher Arbeitgeber ab. Weniger Aufwand bedeutet hingegen die Akquise von Arbeitgebern im gemeinnützigen Bereich, insbesondere bei Trägern, die regelmäßig Maßnahmen im Auftrag der Jobcenter durchführen. Diese erkundigen sich oftmals aus eigenem Antrieb nach einer möglichen Förderung für ihnen bekannte Leistungsbeziehende, wie auch Arbeitgeberinterviews mit dieser Gruppe verdeutlichen. So finden sich bei den interviewten gemeinnützigen Arbeitgebern nach deren Auskunft überwiegend solche Geförderte, die in der Vergangenheit bereits andere Maßnahmen, etwa Arbeitsgelegenheiten, bei demselben Träger absolviert haben. Aufgrund des gezahlten Lohns und der Dauer der Förderung wird eine Beschäftigung über PAT PLUS von den gemeinnützigen Trägern auch als "Bewährungsaufstieg" interpretiert: Die Geförderten haben sich bereits als motiviert und vergleichsweise leistungsstark erwiesen und werden deshalb auf der Basis von PAT PLUS beschäftigt. Doch auch die Einstellung von bislang dem Arbeitgeber unbekanntem Geförderten über PAT PLUS kommt den interviewten Arbeitgebern zufolge vor.

Da aber im gemeinnützigen Segment sowohl nach Bekunden der interviewten gemeinnützigen Arbeitgeber selbst als auch nach den Erfahrungen der Jobcenter-Verantwortlichen die eigentlich angestrebten Übergänge in ungeforderte Beschäftigung vergleichsweise selten sind, beschränken die meisten Fallstudien-Jobcenter bewusst die Zuweisung von Geförderten an Träger. Vorrang hat für die Grundsicherungsträger praktisch immer - soweit möglich - die Vermittlung von Geförderten in die Privatwirtschaft aufgrund der damit verbundenen Hoffnung auf betriebliche Klebeeffekte. Mit Blick auf den zusätzlichen Zuschuss für Arbeitgeber aus Landesmitteln im Rahmen von PAT PLUS als Unterschied zur regulären Förderung nach § 16e SGB II äußert eine Jobcenter-Verantwortliche zudem die Einschätzung, dass dieser zusätzliche Anreiz bei gemeinnützigen Trägern einen reinen Mitnahmeeffekt darstelle. Diese würden die Geförderten andernfalls auch über eine "normale" 16e-Förderung ohne einen ergänzenden Zuschuss aus Landesmitteln einstellen.

Mit Blick auf die Motive von Arbeitgebern, sich an der PAT-PLUS-Förderung zu beteiligen, verweisen drei interviewte Jobcenter-Verantwortliche darauf, dass für Arbeitgeber weniger der monetäre Aspekt der Förderung ausschlaggebend sei als vielmehr die Passung und Erwerbsorientierung ("die müssen nur wollen") der vermittelten Arbeitskräfte. Im Zweifelsfall würden Arbeitgeber passende Arbeitskräfte aus dem ALG-II-Bezug auch ohne Förderung einstellen, so dass der Lohnkostenzuschuss für manche mehr oder weniger ein Mitnahmeeffekt sei. Insofern sei die Qualität der Vermittlungsdienstleistung in der Gewinnung von Arbeitgebern entscheidend, nicht die Aussicht auf hohe Subventionen. Die andere Hälfte der interviewten Mitarbeiter/innen in den Grundsicherungsträgern schreibt dem finanziellen Anreiz durchaus eine hohe Wirksamkeit zu. Auch die Kommunikation der Begleitung der Geförderten gegenüber Arbeitgebern ist recht unterschiedlich. Die einen sehen den Bedarf, diesen Bestandteil des Programms den Arbeitgebern "schmackhaft zu machen", indem sie den unterstützenden Aspekt für die Arbeitgeber hervorheben und Begriffe wie Coaching oder sozialpädagogische Begleitung bewusst meiden, da diese auf mögliche Defizite der Geförderten verwiesen. Die andere Gruppe von Verantwortlichen begreift die Flankierung der Beschäftigung stärker als positives Argument und wirbt offensiv damit

bei Arbeitgebern. Auch die Unterstützung bei den bürokratischen Anforderungen stellt ein Argument dar, mit dem die Hürden für eine Beteiligung von Arbeitgebern weiter verringert werden sollen. Zumindest in einem Fall wird dies explizit mit dem Coaching verknüpft, wenn die Betreuungskräfte gegenüber Arbeitgebern als Personen dargestellt werden, "die ihnen auch bei der Bürokratie helfen" (O-Ton).

Alle der bislang geschilderten Strategien zur Gewinnung von Arbeitgebern finden sich unter den interviewten Arbeitgebern wieder. Gerade in der Privatwirtschaft berichten viele Arbeitgeber davon, dass sie eine reguläre Stellenanzeige aufgegeben hätten, woraufhin ihnen ein Geförderter bzw. eine Geförderte über PAT PLUS angeboten worden sei. In zwei Fällen hatten sich Arbeitgeber nach eigenem Bekunden aktiv nach einer möglichen Förderung beim Jobcenter erkundigt: einmal ganz allgemein sowie einmal mit Blick auf die geplante Einstellung einer neuen Arbeitskraft im Bereich der Alltagsbegleitung einer Pflegeeinrichtung. Im letztgenannten Fall räumt die Verantwortliche des Arbeitgebers offen ein, dass man die Geförderte wohl auch ohne eine zusätzliche Förderung eingestellt hätte, so dass es sich aus Sicht des Arbeitgebers hier primär um einen Mitnahmeeffekt handelt. Den bisher geführten Interviews nach zu schließen stellt dies jedoch eher eine Ausnahme dar. Ein weiterer Weg der Entstehung eines geförderten Beschäftigungsverhältnisses, von dem ein Arbeitgeber berichtet, ist die Umwandlung eines bestehenden 450-Euro-Jobs in eine geförderte Vollzeitbeschäftigung. Hierbei entstehen dem Arbeitgeber keine zusätzlichen Kosten, doch kann er den Geförderten in Vollzeit beschäftigen. Schließlich schildern zwei Arbeitgeber, deren Betrieb überwiegend Geringqualifizierte beschäftigt, dass sich öffentlich geförderte Beschäftigung durch Programme wie PAT, PAT PLUS oder das ESF-LZA-Programm geradezu als Strategie der Personalgewinnung etabliert habe. Ausschlaggebend für diese Entscheidung seien die geringen Lohnkosten für die Geförderten sowie die grundsätzlich eher niedrigen qualifikatorischen Anforderungen in ihren Betrieben. Auch wenn man hinter diesen Strategien Mitnahmeeffekte vermuten mag, so können beide Arbeitgeber, die ein solches Vorgehen nutzen, darauf verweisen, dass sie mehrere ehemalige Geförderte teilweise bereits seit einigen Jahren ungefordert weiterbeschäftigen. Dies deutet daraufhin, dass dem Risiko von eigentlich unerwünschten Mitnahmeeffekten auf der einen Seite die durchaus erwünschte Chance auf eine nachhaltige ungeforderte Beschäftigung gegenübersteht.

Gestaltung des Vermittlungsprozesses

Der eigentliche Vermittlungsprozess, also das Zusammenbringen von konkreten Geförderten und Arbeitgebern, kann verschiedene Elemente umfassen. Im gemeinnützigen Bereich stellt sich dies in der Regel vergleichsweise simpel dar, da die Konditionen allen Beteiligten klar sind. Im Vordergrund steht hier demnach die gemeinsame Auswahl von geeigneten Geförderten durch Jobcenter und Träger sowie die Klärung des Interesses der potenziellen Geförderten.

Im Bereich der Privatwirtschaft hingegen sind die Bemühungen oft umfangreicher, so dass verschiedene Elemente der assistierten Vermittlung zum Einsatz kommen (Bartelheimer et al. 2014: 133f). Gemeint sind hiermit alle unterstützenden Tätigkeiten im Vermittlungsprozess, die über die reine Aushändigung von Vermittlungsvorschlägen hinausgehen. Dies umfasst zum einen die Begleitung von Leistungsbeziehenden zum Vorstellungsgespräch bei einem potenziellen Arbeitgeber. Ziel dieses Angebots ist es, Ängste aufseiten der potenziellen Geförderten abzubauen, nicht zuletzt, weil diese sich oftmals seit Jahren nicht mehr in einer solchen Situation befunden haben. Die praktische Hilfestellung kann sich auf die reine Anwesenheit einer Vermittlungsfachkraft im Gespräch beschränken, aber auch deren Intervention in das Bewerbungsgespräch umfassen, etwa wenn dieses stockt oder die Geförderten sich schwertun, ihre Fähigkeiten und Stärken auch zu kommunizieren. Die Fallstudien-Jobcenter stehen diesem Angebot recht unterschiedlich gegenüber. In zwei Fällen wird ein solches Vorgehen nach eigenen Angaben durchgehend praktiziert, in zweien eher in Ausnahmen bzw. nur auf ausdrücklichen Wunsch der Geförderten. Die verbleibenden zwei Jobcenter sehen von einer solchen Form der assistierten Vermittlung gänzlich ab. Begründet ist diese Zurückhaltung in der (vermuteten) Skepsis sowohl von Arbeitgebern als auch potenziellen Geförderten. So könne die Präsenz eines Dritten gegenüber Arbeitgebern als missverständliches Signal der fehlenden Selbständigkeit der Bewerber/innen aufgefasst werden, wie ein Jobcenter-Vertreter erläutert. Genauso fühlten sich potenzielle Geförderte hierdurch bevormundet. Ungeachtet dieser sehr unterschiedlichen Einschätzungen erscheint zumindest in Fällen, in denen

die Geförderten dies wünschen, eine solche Unterstützung ein sinnvolles Angebot darzustellen, das die Stellenbesetzung erleichtern kann.

Zum anderen fällt auch die Durchführung eines Praktikums oder einer Probearbeit unter den Begriff der assistierten Vermittlung. Bezüglich dieser Hilfestellung fällt das Urteil sowohl der Jobcenter-Verantwortlichen als auch der Arbeitgeber einmütig aus: Praktisch ausnahmslos wird die Passung zwischen Arbeitgeber und Geförderten vor der Aufnahme einer mittels PAT PLUS geförderten Beschäftigung durch ein Praktikum erprobt und dieser Ansatz als große Hilfe begrüßt. Lediglich die Dauer der vorgeschalteten Probearbeit variiert stark zwischen den einzelnen Jobcentern und Arbeitgebern. So berichten manche Arbeitgeber und Jobcenter von der Beschränkung des Praktikums auf einen bis maximal drei Arbeitstage, wohingegen andere eine Dauer von bis zu vier Wochen hierfür ansetzen. Im Falle eines derart langen Praktikums nutzt zumindest eine Vermittlungsfachkraft dieses als Argument in der Aushandlung der Förderhöhe: Zum einen wisse der Arbeitgeber nun recht genau, auf was er sich einlasse. Zum anderen habe er bereits längere Zeit die Arbeitskraft des bzw. der Geförderten kostenlos nutzen können. Ein Absehen von längeren Praktika hingegen wird vor allem damit begründet, dass man den Geförderten nicht das Gefühl vermitteln wolle, sie würden durch ihre kostenlose Arbeit "ausgenutzt".

Alle Beteiligten erachten jedoch ganz allgemein ein vorgeschaltetes Praktikum als geradezu unverzichtbares Element in der Erstellung geförderter Beschäftigungsverhältnisse, da es die Unsicherheit auf beiden Seiten deutlich reduziere: Die Geförderten lernen Betrieb und Tätigkeit kennen, und die Arbeitgeber gewinnen einen ersten Eindruck von Persönlichkeit und Leistungsfähigkeit der Geförderten. Insofern kann eine Probearbeit, oft organisiert als Maßnahme beim Arbeitgeber (MAG), als etabliertes und sinnvolles Element im Prozess der Erstellung geförderter Beschäftigungsverhältnisse bezeichnet werden.

Erstellte Beschäftigungsverhältnisse

Betrachtet man die letztlich im Rahmen von PAT PLUS erstellten geförderten Beschäftigungsverhältnisse in den Fallstudien-Regionen, so zeigt sich ein zumindest in Teilen recht einheitliches Bild. In allen interviewten Jobcentern ist zum Zeitpunkt der Interviews die Anzahl der via PAT PLUS geschaffenen Stellen hinter den ursprünglich avisierten Zahlen zurückgeblieben. Der Anteil der geschaffenen Fälle an den ursprünglich verfolgten Zielen bewegt sich dabei regional zwischen einem Viertel und gut der Hälfte, wenngleich die meisten Verantwortlichen davon ausgehen, dass sich die Zahlen im Zeitverlauf noch steigern werden.

Ursächlich hierfür sind zum einen die bereits angeführten Rahmenbedingungen der anhaltend guten Arbeitsmarktlage sowie die ähnlich ausgerichteten Bundesprogramme der letzten Jahre und Monate, durch die die Zahl an potenziellen Förderfällen deutlich verringert wurde. Hinzu kommen in manchen Regionen eine geringere Priorisierung der PAT-Förderung innerhalb des Grundsicherungsträgers sowie personelle Engpässe und Krankheiten des verantwortlichen Personals der Jobcenter, die den Prozess der Vermittlung verlangsamt haben. Schließlich nennen zwei Jobcenter auch die Unsicherheit über die verfügbaren Finanzmittel als Grund für die geringen Fallzahlen. Verpflichtungsermächtigungen bänden aktuell noch Geld, das wohl erst im weiteren Verlauf für den Einsatz von PAT PLUS freigegeben werde.

Neben den reinen Fallzahlen charakterisieren die Jobcenter-Verantwortlichen die PAT-PLUS-Beschäftigungsverhältnisse in einer Weise, wie sie sich bereits für PAT aber auch das ESF-LZA-Programm fand. Meist handelt es sich bei den Arbeitgebern der Geförderten um kleine und kleinste Betriebe, die sich über mehr oder weniger "typische" Branchen verteilen: Gastronomie, Einzelhandel, Bau, Handwerk (Hausmeister, Maler), Pflege (Alltagsbegleitung, Pflegehelfer/innen), einfache Bürotätigkeiten sowie Lager. Laut Interviews mit Jobcenter-Verantwortlichen überwiegt anteilig die Beschäftigung in privatwirtschaftlichen Betrieben deutlich, auch weil dies als klare Priorität ausgegeben wurde. Folglich werden PAT PLUS Geförderte in den meisten einbezogenen Jobcentern nur selten oder bei einem dauerhaften Scheitern der sonstigen Vermittlungsbemühungen zu Trägern vermittelt. Eine Ausnahme bildet eine ländliche Region mit besonders guter Arbeitsmarktlage. Hier sind mangels Nachfrage in der Privatwirtschaft fast alle Geförderten im gemeinnützigen Sektor beschäftigt.

Da die Geförderten meist Tätigkeiten ausüben, die keine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzen, bewegt sich der während der Förderung erzielte Lohn nach Auskunft von Arbeitgebern und Jobcenter-Verantwortlichen in aller Regel im Bereich des Mindestlohns. Selbst wenn die Förderung den Arbeitgebern auch die Zahlung eines höheren Entgelts erlauben würde, sehen diese laut einem Jobcenter-Verantwortlichen auch deshalb davon ab, weil sie den betrieblichen Frieden nicht stören wollten. Es sei gegenüber der Mitarbeiterschaft schwer zu vertreten, dass ein Geförderter einen höheren Lohn erhalte als ein regulärer Beschäftigter, wenn beide dieselbe Tätigkeit ausübten. Im gemeinnützigen Bereich sind Löhne merklich über Mindestlohn-Niveau fast grundsätzlich ausgeschlossen.

Die Förderhöhe und -dauer der erstellten Beschäftigungsverhältnisse schließlich bewegt sich in den meisten einbezogenen Regionen, den Auskünften der Interviewpartner/innen nach zu schließen, im Bereich des Maximums des Möglichen: 2 Jahre Förderdauer bei 75 Prozent Lohnsubventionen. Als Gründe für das Ausreizen der Fördermöglichkeiten werden vor allem die Arbeitsmarktferne der Geförderten sowie das ohnehin geringe Interesse der Arbeitgeber genannt. In zwei der einbezogenen Jobcenter hingegen werden Dauer und Höhe des Zuschusses stets individuell verhandelt, auch unter Einbeziehung der Dauer und der Erkenntnisse des vorgeschalteten Praktikums sowie der Einschätzung der Vermittlungsfachkraft. Hier werden entsprechend häufiger auch Förderhöhen unter 75 Prozent vereinbart sowie ggf. eine Staffelung der Dauer: Nach dem ersten Jahr wird Bilanz gezogen, um dann gemeinsam über die Notwendigkeit und mögliche Höhe einer weiteren Förderung zu entscheiden.

4. Zur Sozialpädagogischen Betreuung

Eine wesentliche Veränderung bei PAT PLUS gegenüber dem Vorgängerprogramm ist die Tatsache, dass die sozialpädagogische Betreuung nicht mehr aus zusätzlichen Landesmitteln finanziert wird. Stattdessen beruht deren Umsetzung nun auf der Regelförderung nach § 16e SGB II, der 2016 um eine solche Möglichkeit ergänzt wurde. Im Rahmen von PAT gab es einige zentrale Vorgaben zur Umsetzung dieser flankierenden Dienstleistung: Die Betreuung war nach einem Schlüssel von 1:15 vorzunehmen, konnte durch entsprechend qualifizierte Mitarbeiter/innen der Jobcenter selbst oder durch Dritte erbracht werden und war für die gesamte Dauer der geförderten Beschäftigung vorgesehen. Zudem gab es ausformulierte Anforderungen an die Inhalte der Betreuungsleistungen. Die hierdurch entstehenden Kosten wurden den Jobcentern pauschal für die betreuten Fälle erstattet.

Gegenüber diesen Bedingungen, die in der Praxis hinreichende Gestaltungsfreiheiten für die eigentliche Arbeit ließen, nehmen sich die gesetzlichen Vorgaben zur Betreuung laut § 16e SGB II denkbar knapp aus: *"Auf Antrag können dem Arbeitgeber während der Förderung des Arbeitsverhältnisses die erforderlichen Kosten einer notwendigen sozialpädagogischen Betreuung erstattet werden."* Entscheidend sind hierbei zwei Punkte: Zum einen fehlen Vorgaben zu Dauer und Umfang der Betreuung sowie Anforderungen an die Qualifikationen des umsetzenden Personals sowie die Inhalte der Betreuung, Zum anderen liegt die Verantwortung für die Beantragung in diesem Fall beim einzelnen Arbeitgeber, sie ist nicht integraler und verpflichtender Bestandteil der Förderung.

Für die Begleitforschung stellt sich daher die Frage, welche Konsequenzen für die Organisation der sozialpädagogischen Betreuung im Rahmen von PAT PLUS aus diesen veränderten Rahmenbedingungen erwachsen. Dies gilt umso mehr, als bislang keinerlei veröffentlichte Erkenntnisse zur Nutzung der sozialpädagogischen Begleitung im Rahmen von § 16e SGB II vorliegen. Studien zu diesem Themenkomplex beschränken sich bisher auf Evaluationen im Rahmen von einzelnen Programmen wie PAT (Fertig et al. 2017), ögB (Bauer et al. 2016) oder das ESF-LZA-Programm (ISG/IAW 2018), in denen diese Leistung zusätzlich finanziert wurde.

4.1. Perspektive der Jobcenter

Auf der Basis der durchgeführten Interviews wird zunächst die Perspektive der Jobcenter referiert. Hierfür werden in einem ersten Schritt die dort getroffenen Grundsatzentscheidungen zu den Modalitäten der Umsetzung in den Blick genommen. Dies wird ergänzt durch die wesentlichen Herausforderungen

an die Praxis der Betreuung und beschlossen mit dem bilanzierenden Vergleich der Betreuung im Rahmen von PAT PLUS mit dem Vorgängerprogramm aus Sicht der Grundsicherungsträger.

Modalitäten der jetzigen Umsetzung

Die veränderte rechtliche Grundlage für die Umsetzung der Betreuung hat ganz allgemein dazu geführt, dass das Vorgehen sich zwischen den einzelnen Jobcentern bei PAT PLUS gegenüber dem Vorgängerprogramm teilweise deutlich unterscheidet. Zudem bleiben Differenzen bestehen, die bereits bei PAT zu beobachten waren.

Die erste grundsätzliche Entscheidung, die in den Jobcentern für die Umsetzung der Betreuung zu fällen ist, betrifft die Frage, ob diese Aufgabe von eigenen Mitarbeitern/innen des Jobcenters erbracht wird oder ein Dritter hierfür verantwortlich ist. Von den einbezogenen Jobcentern haben sich drei dazu entschlossen, das Coaching gänzlich auszulagern, und verschiedene regionale Dienstleister mit dessen Umsetzung betraut. Begründet ist dies entweder in den positiven Erfahrungen mit einem solchen Ansatz in den Vorgängerprogrammen oder auch der größeren Flexibilität durch eine Vergabe. In diesem Fall muss das Jobcenter keine eigenen Ressourcen vorhalten, sondern nur den tatsächlich nachgefragten Bedarf finanzieren. Die guten Erfahrungen im ESF-LZA-Programm mit einem externen Anbieter haben eines der einbezogenen Jobcenter sogar dazu bewogen, die im Rahmen von PAT noch selbst durchgeführte Begleitung auch für PAT PLUS durch eine Vergabe zu regeln. In einem anderen Jobcenter hingegen erfolgt die sozialpädagogische Betreuung gänzlich durch eigenes Personal, hier durch einen AZAV-zertifizierten Bereich, der diese Aufgabe bereits im Rahmen des ESF-LZA-Programms übernommen hat. Damit verbindet sich auch das Motiv, die bereits aufgebauten Kompetenzen und Erfahrungen mit dieser Aufgabe weiter auszubauen. Die beiden verbleibenden Jobcenter praktizieren einen Kompromiss zwischen beiden Ansätzen: Gemeinnützige Arbeitgeber können die Betreuung durch eigenes Personal vornehmen, falls sie über solches verfügen, während die Geförderten in der Privatwirtschaft durch Mitarbeiter/innen des Jobcenters betreut werden.

Eine Veränderung, die alle Jobcenter betrifft und auf die Vorgaben in § 16e SGB II zurückgeht, ist die Notwendigkeit der Beantragung der Betreuung durch die Arbeitgeber der Geförderten. In diesem Zusammenhang monieren mehrere Verantwortliche in den Jobcentern den Bedarf an Überzeugungsarbeit gegenüber Arbeitgebern. Da die Betreuung nur bei Bedarf erbracht werde, müsse man diese dem Arbeitgeber gegenüber als "zwingend notwendig" darstellen, so eine Verantwortliche. Dies bedeute Überzeugungsarbeit sowie die Behelligung der Arbeitgeber mit weiteren bürokratischen Anforderungen. Einen Vorzug dieser Regelung sieht aber auch zumindest ein Interviewpartner in einem Fallstudien-Jobcenter. Die Beantragung durch den Arbeitgeber erlaube eine individuelle Aushandlung der Modalitäten der Betreuung zwischen Betrieb und Betreuenden, etwa mit Blick auf Ort, Umfang und Zeit der Betreuung. Daraus ergebe sich eine größere Flexibilität, die auch eine höhere Akzeptanz für diese Dienstleistung unter den Arbeitgebern begünstigen könne.

In der Praxis verbindet sich mit der Antragstellung durch den Arbeitgeber weiterhin, dass Arbeitgeber im Fall der Durchführung der Begleitung durch Dritte oftmals aus einer Liste von Coaching-Anbietern einen Dienstleister auswählen können / müssen. Bei dieser Entscheidung sind die Repräsentanten/innen der Jobcenter um Neutralität bemüht, zugleich fehlt Arbeitgebern aber in aller Regel jegliche Basis für eine begründete Auswahl eines Anbieters für eine Dienstleistung, die ihnen gänzlich fremd ist. Darüber hinaus berichtet ein Interviewpartner aus einem Jobcenter von leichten Irritationen mancher Arbeitgeber über die Tatsache, dass bei einer Begleitung durch Dritte die Aufgaben von Vermittlung und Begleitung von verschiedenen Organisationen übernommen würden, zumal dies für Arbeitgeber bedeute, dass sie einen zusätzlichen Ansprechpartner hätten. Für gemeinnützige Arbeitgeber, die die Betreuung durch eigenes Personal erbringen, stellt die Beantragung hingegen eine reine Formalität dar, in der lediglich die Formalia und Konditionen noch einmal fixiert werden.

Die Vorgaben der Grundsicherungsträger zum zeitlichen Umfang der Betreuung als weitere Dimension der Grundsatzentscheidungen zu den Modalitäten der Betreuung variieren zwischen den einbezogenen Standorten teilweise deutlich. In fünf der Jobcenter orientiert sich der Umfang der Betreuung zumindest

Zwischenbericht Begleitforschung „PAT PLUS“

für das erste halbe Jahr an den Erfahrungen aus PAT. Hier sind pro Woche durchschnittlich zwei Stunden pro Fall vorgesehen, die sich aber als Mittelwert teilweise auf den gesamten Monat (acht Stunden pro Monat) oder ein halbes Jahr (48 Stunden in sechs Monaten) beziehen, um innerhalb größerer Zeiträume mehr Flexibilität zu ermöglichen. In zwei der betreffenden Jobcenter wird dieser Wert aber explizit als Maximum bezeichnet. Der vereinbarte Umfang der Betreuung ist in einem dieser Jobcenter letztlich abhängig von der individuellen Aushandlung zwischen Jobcenter und Arbeitgeber und kann daher auch unterhalb des genannten Richtwerts liegen. Im Fall eines weiteren Jobcenters, dessen Personal die Betreuung selbst übernimmt, ist der Umfang der Betreuung geringer und stärker reguliert: In den ersten drei Monaten ist hierfür eine Stunde pro Woche vorgesehen, und in den folgenden drei Monaten wird eine Stunde für den Zeitraum von 14 Tagen veranschlagt.

Die Variation des Umfangs der Betreuung betrifft nicht nur die Anzahl der Stunden pro Woche oder Monat, sondern bezieht sich auch auf die Frage, wann das Betreuungsverhältnis beendet wird. Die Mehrheit der Jobcenter beschränkt die Betreuung bei Vertragsschluss auf die ersten sechs Monate der geförderten Beschäftigung, was dem Richtwert des ESF-LZA-Programms entspricht und damit deutlich kürzer ist als im Vorgängerprogramm PAT. Gleichwohl ist eine Verlängerung grundsätzlich möglich, bedarf aber der Begründung und Beantragung im Einzelfall. In diesem Zusammenhang verweist der Repräsentant eines Jobcenters darauf, dass die Entscheidung über eine Verlängerung - auch wenn der Arbeitgeber den Antrag stellen muss - in der Regel den Betreuenden überlassen werde. Es mag zwar etwas seltsam anmuten, dass ein Auftragnehmer selbst über das Ende seiner Beauftragung entscheidet, doch begründet wird dies mit der teils divergierenden Ansicht über die Fortführung der Betreuung zwischen Arbeitgeber und Geförderten. Letztlich müsse man hier auf das fachliche Urteil der Betreuungskräfte vertrauen, so der verantwortliche Jobcenter-Mitarbeiter.

In einem der beiden übrigen Jobcenter wird der zeitliche Rahmen für die Betreuung anfangs mit einem ganzen Jahr gesetzt, doch auch hier sind auf Antrag Verlängerungen auf bis zu zwei Jahre möglich. Nur in einem Jobcenter ist die Dauer der Begleitung grundsätzlich an die Dauer der Förderung gekoppelt. Hier sind zudem halbjährliche Fallkonferenzen unter der Beteiligung von zuständigem Fallmanager bzw. zuständiger Fallmanagerin, externer Betreuungskraft, Teamleitung, Arbeitgeber und Arbeitgeber-Service vorgesehen. Somit wird hier die Betreuung mit einem im Vergleich zu den übrigen einbezogenen Jobcentern besonders hohen organisatorischen Aufwand in die Abläufe des Jobcenters eingebettet.

Eine interessante Beobachtung wird in diesem Zusammenhang von einem Jobcenter-Mitarbeiter geschildert. Da in seiner Region die geleisteten Betreuungsstunden einzeln durch die Dienstleister mit dem Jobcenter abzurechnen seien, falle auf, dass trotz der möglichen acht Stunden pro Monat in der Regel nur eine Stunde Betreuung pro Monat tatsächlich erbracht werde. Da eine höhere Frequenz alleine schon im ökonomischen Eigeninteresse des Dienstleisters läge, scheint dies den Schluss nahelegen, dass in diesem Fall entweder der Unterstützungsbedarf bei den Geförderten geringer ist als gedacht oder eine intensivere Betreuung in der Praxis an den Widerständen von Arbeitgebern oder Geförderten scheitert.

Schließlich finden sich unter den Jobcentern, die (auch) externe Dienstleister mit der Betreuung beauftragen, unterschiedliche Verfahrensweisen mit Blick auf inhaltliche Vorgaben oder Anforderungen hinsichtlich der Dokumentation der Betreuungsarbeit. Vier der einbezogenen Jobcenter verzichten vollständig auf diesbezügliche Regelungen. In einem weiteren ist zu Beginn der Betreuung die Erstellung eines Förderplans vorgesehen. Im verbleibenden Jobcenter sind die Vorgaben vergleichsweise umfangreich. Hier werden zu Beginn Vereinbarungen mit Blick auf die im Einzelfall vorliegenden Hemmnisse getroffen, zudem ist dem Grundsicherungsträger zum Abschluss der Betreuung ein Bericht über deren Inhalte und Verlauf vorzulegen.

Bilanziert man die unterschiedlichen Vorgehensweisen in der Ausgestaltung der Betreuung in den einzelnen Jobcentern, so lässt sich festhalten, dass die Heterogenität durchaus beträchtlich ist, gerade im Vergleich zur stärker regulierten Betreuung im Vorgängerprogramm. Dies ist letztlich eine kaum ver-

meidbare Folge der sehr allgemeinen rechtlichen Vorgaben, die sich in § 16e SGB II finden und nunmehr die Basis der Betreuung bilden. Gleichwohl handelt es sich bei den Variationen zwischen den Jobcentern um bewusste, lokal getroffene Entscheidungen und somit eine intentionale Nutzung des rechtlich gegebenen Spielraums.

Praxis der Begleitung

Auf die eigentliche Praxis der Begleitung bezogen tauchen in den Schilderungen der Jobcenter-Verantwortlichen oftmals Herausforderungen auf, die bereits im Rahmen der Begleitforschung zum Vorgängerprogramm ausführlich thematisiert wurden und daher an dieser Stelle nur cursorisch behandelt werden. Dies ist einerseits darin begründet, dass für PAT PLUS zum jetzigen Zeitpunkt schlichtweg empirisch die Perspektiven sowohl der Betreuenden selbst als auch der Geförderten fehlen. Andererseits haben sich die praktischen Herausforderungen der Betreuung gegenüber dem Vorgängerprogramm - anders als die organisatorische Rahmung - nicht wesentlich verändert, so dass lange Ausführungen hierzu Gefahr liefen, in erster Linie die Erkenntnisse aus der Begleitforschung des Vorgängerprogramms zu wiederholen.

Ein Grundproblem der Betreuung, das immer wieder genannt wird, betrifft die Akzeptanz sowohl von Arbeitgebern als auch Geförderten für diese letztlich verpflichtende Unterstützungsleistung. Bei Geförderten herrscht den Berichten der Jobcenter-Verantwortlichen nach zu schließen teilweise Skepsis über Nutzen der Betreuung oder auch Zweifel am eigenen Bedarf an Hilfe vor. Ein Interviewpartner paraphrasiert die Bedenken von Geförderten dahingehend, dass diesen durch eine Betreuung das Gefühl vermittelt werde, "sie seien nicht normal und würden nicht als vollwertige und eigenständige Menschen gesehen". Etwas unmittelbarer drückte diese Zweifel ein potenzieller Geförderter im Gespräch mit dem Verantwortlichen im Jobcenter in der folgenden Weise aus: "Ich bin doch nicht blöd, ich brauch doch keinen Coach". Hier spielt auch eine Rolle, dass bei aller oberflächlichen Normalität der geförderten Beschäftigungsverhältnisse die Geförderten durch die Betreuung an ihren Status als Leistungsbeziehende erinnert werden. Letztlich ist ein solches Dilemma typisch für die Erbringung von Hilfe im Zwangskontext (Kolbe 2012) und kann nur durch entsprechende Beziehungsarbeit und eine gewisse Beharrlichkeit seitens der Betreuungskräfte überwunden werden. Aus Sicht der Arbeitgeber hingegen ist zumindest in der Privatwirtschaft diese Dienstleistung meist ein völliges Novum, so dass die Skepsis auf dieser Seite vor allem aus einer Unsicherheit über deren Nutzen und damit möglicherweise einhergehende Störungen im Arbeitsalltag herrührt.

Ein institutioneller Ansatz, diese Aufgabe zu erleichtern, wird in einem der Fallstudien-Jobcenter praktiziert. Dort findet im Vorfeld der Arbeitsaufnahme stets ein Gespräch unter Beteiligung von Betreuungskraft, Arbeitgeber und Geförderten statt. Dies dient dem gegenseitigen Kennenlernen sowie der Klärung von Zweck und Modalitäten der Betreuung. Auf diese Weise soll zudem vermieden werden, dass die Betreuung erst nach Beginn der Beschäftigung angebahnt wird und dann womöglich Irritationen erzeugt, etwa weil Arbeitgeber und/oder Geförderte "vergessen bzw. verdrängt hätten", so ein Jobcenter-Mitarbeiter, dass die Betreuung verpflichtender Bestandteil der Förderung sei. Einfacher stellt sich diese Aufgabe der Anbahnung der Betreuung bei gemeinnützigen Arbeitgebern dar, gerade wenn die Geförderten dort zuvor bereits Maßnahmen absolviert haben. Hier besteht oftmals schon ein Vertrauensverhältnis zu Mitarbeitern/innen der jeweiligen Träger, so dass sich eine neuerliche Anbahnung einer Arbeitsbeziehung erübrigt. In abgeschwächter Form gilt dies auch für privatwirtschaftliche Arbeitgeber, die sich bereits an PAT oder dem ESF-LZA-Programm beteiligt haben. Für diese ist die Betreuung ihrer Geförderten zumindest kein Novum und muss nicht als zusätzliche Notwendigkeit vermittelt werden. Auch kennen sie teilweise schon die Betreuungskräfte aus dem Vorgängerprogramm.

Mit Blick auf die Arbeitgeber besteht ein weiteres Bestreben der Jobcenter darin, die Betreuung im Betrieb und während der Arbeitszeit der Geförderten umzusetzen. Dieses Ansinnen provoziert in manchen Betrieben Widerstand, da einerseits eine Störung der Betriebsabläufe durch die Anwesenheit einer Betreuungskraft befürchtet werde, so mehrere Jobcenter-Verantwortliche. Andererseits spiele für manche skeptischen Arbeitgeber auch das Motiv eine Rolle, dass die übrigen Mitarbeiter/innen im Betrieb nicht um den Sachverhalt der Förderung ihrer neuen Kollegen/innen wissen sollten. Andernfalls, so die

Zwischenbericht Begleitforschung „PAT PLUS“

dahinter stehende Befürchtung, könnten die übrigen Beschäftigten Mutmaßungen über den Betreuungsbedarf und die davon implizierte Abweichung der Geförderten anstellen, die der betrieblichen Integration der Geförderten abträglich seien. Die Notwendigkeit der vertraglichen Vereinbarung zwischen Jobcenter und Arbeitgeber für jede einzelne Betreuung eröffnet hier jedoch mehr Spielräume. So kann als Zugeständnis an kritische Arbeitgeber auch vereinbart werden, dass die Betreuung grundsätzlich außerhalb des Betriebs und im Zweifelsfalle auch außerhalb der Arbeitszeit der Geförderten umgesetzt wird, selbst wenn letzteres eine zusätzliche Belastung für die Geförderten bedeutet, die eigentlich vermieden werden sollte.

Bilanz zu den veränderten Rahmenbedingungen der Betreuung

In einigen Jobcentern werden die Veränderungen in der Betreuung im Rahmen von PAT PLUS gegenüber dem Vorgängerprogramm als eher marginal eingeschätzt, da sich diese in den konkreten Grundgesichtspunkten vornehmlich auf die Veränderungen der Finanzierung beschränken. Diese Einschätzung findet sich vor allem in zwei Jobcentern, die das bereits etablierte Procedere aus dem PAT-Programm mehr oder weniger unverändert beibehalten haben und die Aufgabe der Betreuung (weitgehend) an Dritte vergeben. Für eines der beiden Jobcenter besteht die Neuerung lediglich darin, dass die Betreuung für eine sehr kleine Zahl von Geförderten in der Privatwirtschaft nun von einer Mitarbeiterin des Jobcenters übernommen wird. Insofern stellt sich in diesen Regionen die Umsetzung der Betreuung zwischen den beiden PAT-Programmen als recht kontinuierlich dar.

Eine explizit positive Bilanz im Vergleich der Betreuung in beiden Programmen zieht eine Jobcenter-Verantwortliche, die betont, dass der geringere bürokratische Aufwand für die Umsetzung sowie die individuellere Aushandlung der Betreuungsmodalitäten zwischen Arbeitgeber und Träger einen Vorteil gegenüber dem Vorgängerprogramm darstellten.

Eine Interviewpartnerin sieht hingegen einen zumindest leichten Nachteil der Betreuung im Rahmen von PAT PLUS darin, dass mit Blick auf Umfang und Dauer der Betreuung diese insgesamt "weniger luxuriös" ausfalle, aber "auch okay" sei. Dieses Urteil dürfte auch in der hierarchischen Verortung der Interviewpartnerin begründet sein, da sie als operativ Verantwortliche letztlich nur sehr bedingt auf die Grundsatzentscheidungen zur Begleitung auf der Leitungsebene Einfluss nehmen kann. In ähnlicher Weise hadert ein weiterer Jobcenter-Verantwortlicher mit einem anderen Aspekt der Entscheidung auf Leitungsebene. Dieser schätzte im Vorgängerprogramm die Tatsache, dass dort die Betreuung durch Mitarbeiter/innen des Jobcenters erfolgte und nicht wie nunmehr im Rahmen von PAT PLUS durch Dritte. Der damit einhergehende geringere Einfluss auf die Betreuung sowie der schwierigere Austausch mit den Betreuungskräften bedeuteten für seine Arbeit eher einen Nachteil.

Eine grundlegende Kritik findet sich im verbleibenden Jobcenter. Diese bezieht sich vor allem auf die Notwendigkeit der Antragstellung für die Betreuung durch den Arbeitgeber. Sowohl die Einbeziehung der Arbeitgeber als auch die Notwendigkeit der Festlegung und Abrechnung im Einzelfall anstelle eines pauschalen Betreuungsschlüssels nimmt der Verantwortliche als Rückschritt gegenüber dem Vorgängerprogramm wahr. Folglich hätte er sich gewünscht, dass die Begleitung weiter aus Landesmitteln finanziert würde, statt zusätzliche Landesmittel für die Finanzierung von Qualifizierungen bereitzustellen. Dies gelte umso mehr, so der Interviewpartner, als die Betreuung letztlich alle Geförderten betreffe, wohingegen eine begleitende Qualifizierung nur in einem Teil der geförderten Beschäftigungsverhältnisse eine Rolle spiele.

Bilanzierend lässt sich festhalten, dass die Veränderungen der Rahmenbedingungen der Begleitung zwischen den beiden Programmen von den einzelnen Jobcenter-Verantwortlichen durchaus unterschiedlich beurteilt werden. Gleichwohl nehmen sich sowohl Kritik als auch Befürwortung der Veränderungen insgesamt eher gering aus, zumal manche Kritik letztlich eher auf die Entscheidungen der Leitungsebene des einzelnen Jobcenters zurückgeht und weniger die formalen rechtlichen Veränderungen betrifft.

4.2. Perspektive der Arbeitgeber

Zwischenbericht Begleitforschung „PAT PLUS“

Während bislang die grundlegenden Entscheidungen und Herausforderungen in der Umsetzung der Betreuung aus der Perspektive der Grundsicherungsträger im Vordergrund standen, stellt sich ergänzend hierzu auch die Frage, wie die Betreuung von den Arbeitgebern wahrgenommen wird. Ebendies wurde im Rahmen der Interviews mit dieser Akteursgruppe ebenfalls thematisiert.

Die bereits geschilderten Bedenken von Arbeitgebern mit Blick auf eine mögliche Stigmatisierung der Geförderten durch die Betreuung findet sich auch in den Interviews mit dieser Akteursgruppe wieder. Eine distanzierte oder gar kritische Haltung gegenüber dieser Leistung geht den Aussagen der interviewten Arbeitgeber zufolge vor allem auf zwei Gründe zurück: Zum einen gibt es mehrere Arbeitgeber, die von einer so reibungslosen Integration der Geförderten berichten, dass sie gar keinen Bedarf an einer zusätzlichen Begleitung sehen, zumal sie sich in der Lage sehen, mögliche Probleme ggf. im direkten Kontakt mit den Geförderten zu klären. Mit anderen Worten erschließt sich dieser Gruppe mangels Problemen mit den Geförderten im betrieblichen Alltag der Nutzen dieses Elements der Förderung gar nicht. Letztlich ist dies ein Risiko von Gewährleistungsarbeit (Berger/Offe 1984), zu der auch die Betreuung zählt: Sie wird gewissermaßen "auf Verdacht" vorgehalten, um Risiken vorzubeugen und bindet dadurch Ressourcen. Gleichzeitig ist aber unklar, ob die vermuteten Risiken überhaupt eintreten. Da angesichts der Zielgruppe aber systematisch mit Problemen zu rechnen ist, ist eine solche Vorhaltung "auf Verdacht" allerdings nicht per se problematisch, da sich eben nie gänzlich ausschließen lässt, dass doch Probleme auftreten. Für diesen Fall ist auch in vermeintlich "reibungslosen" Fällen eine solche Rückversicherung sinnvoll. Diese Situation lässt sich anhand des Vergleichs mit einem Fahrradhelm verdeutlichen: Ein Fahrradhelm erzeugt Kosten in der Anschaffung und mag unpraktisch und hässlich wirken. Dennoch ist dessen Anschaffung für Radfahrer durchaus sinnvoll, selbst wenn es nicht zu einem Unfall kommen sollte.

Zum anderen rührt die Kritik aus der umgekehrten Situation: Der Betreuungskraft gelingt es aus Sicht des Arbeitgebers nicht, die Probleme der Geförderten in zufriedenstellender Weise zu bearbeiten und deren Leistungsfähigkeit sicherzustellen. In diesen Fällen ist der Unmut der Arbeitgeber ungleich gravierender, da im zuvor geschilderten Fall die Betreuung meist billigend in Kauf genommen wird, auch wenn sie keinen greifbaren Nutzen für den Arbeitgeber hat und nur Kosten erzeugt. So schildert eine Arbeitgeberin eines Gastronomiebetriebs, dass das zentrale Problem, die Fehlzeiten der Geförderten, trotz mehrfacher Bitte ihrerseits immer noch nicht in der Betreuung angegangen worden seien. In ähnlicher Weise moniert ein anderer Arbeitgeber grundsätzlich die fehlende Berücksichtigung seiner Interessen in der Betreuung sowie die Tatsache, dass es bislang zu keinem aus seiner Sicht eigentlich notwendigen Gespräch unter Beteiligung von Arbeitgeber, Gefördertem und Betreuungskraft gekommen sei. In beiden Fällen hatte das Beschäftigungsverhältnis trotz der schwelenden Konflikte zum Zeitpunkt des Interviews noch bestand. Ein anderer interviewter Arbeitgeber jedoch hatte die Förderung bereits beendet, als das Interview stattfand. Die Schwierigkeiten mit dem Geförderten waren derart gravierend, dass diese auch durch die durchaus umfangreichen Bemühungen der Betreuungskraft nicht beigelegt werden konnten, wofür der Arbeitgeber durchaus Verständnis hatte. Solche Fälle markieren zugleich die Grenzen der Einflussnahme einer Betreuungskraft.

Wie unterschiedlich die Erwartungen von Arbeitgebern an die Art und Weise der Betreuung sind, lässt sich exemplarisch an der Gegenüberstellung der Perspektive zweier weiterer Arbeitgeber verdeutlichen. Der eine Arbeitgeber, ein Handwerker, kritisierte die Arbeit der konkreten Betreuungskraft als "zu psychologisch angehaucht" und fordert ein stärker forderndes Auftreten gegenüber dem Geförderten: Die Betreuungskraft müsse "auf den Tisch hauen", statt immer Verständnis zu zeigen. Im Kontrast dazu befand ein Einzelhändler, der Ansatz in der Betreuung sei nicht hinreichend psychologisch, da sein Geförderter gerade in diesem Bereich der Unterstützung bedürfe. Auch wenn hieran ersichtlich wird, wie stark die Vorstellungen von einer Begleitung inhaltlich zwischen Arbeitgebern variieren können, so eint bei aller Unterschiedlichkeit beide zitierten Arbeitgeber eine grundsätzliche Wertschätzung für die fragliche Dienstleistung. Im Fall eines weiteren Arbeitgebers, ebenfalls einem Einzelhändler, reicht diese sogar so weit, dass er anmerkt, dass er sich im Zweifelsfalle bereit erklären würde, die Begleitung "aus eigener Tasche" zu finanzieren, da er sie als unverzichtbar für seinen Geförderten erachtet. Der Nutzen liegt aus seiner Sicht vor allem darin, dass die Betreuungskraft Frustrationen des Geförderten

samt deren Ursachen erkennen und bearbeiten kann, die ihm nicht zugänglich sind. Dies trage maßgeblich zur gelingenden Integration des Geförderten bei. In ähnlicher Weise betont ein anderer Arbeitgeber, dass er immer "einen guten Draht" zu den Betreuungskräften habe und sehr schätze, dass diese "andere Sachen raushörten, die er nicht so raus höre", da die Betreuungskräfte aufgrund ihrer Position ein anderes Vertrauensverhältnis zu den Geförderten hätten als er in seiner Rolle als Arbeitgeber.

Wenig überraschend findet sich unter den interviewten gemeinnützigen Arbeitgebern eine ausschließlich befürwortende Haltung gegenüber der Betreuung, zumal alle der einbezogenen Träger diese mit eigenem Personal umsetzen. Gerade die alltägliche Nähe zu den Geförderten und die enge Einbindung der Betreuung in den Arbeitsalltag wird hier als große Stärke dieses Ansatzes von praktisch allen Interviewpartnern/innen hervorgehoben. Dies bedeute kurze Wege und ermögliche kurzfristige Interventionen bei Bedarf. Ein solches flankierendes Angebot wird daher als wichtige Hilfestellung im Prozess der Heranführung an den Arbeitsmarkt begriffen. Oder in den Worten des Geschäftsführers eines großen Trägers: *"Da sind wir sehr dankbar drüber, dass es das gibt, diese Möglichkeit. Das hat auch schon viele Ersparnisse und Hilfestellungen für die Leute selber gebracht. Wir kommen da einfach zügiger mit den Leuten voran"*.

Bei einem gemeinnützigen Arbeitgeber gibt es darüber hinaus die interessante Variante einer "doppelten" Betreuung eines Geförderten. Der dort beschäftigte Geförderte wird einerseits durch die Mitarbeiter/innen des Trägers betreut, nimmt zugleich aber auch die Unterstützung der "offiziellen" Betreuungskraft des Jobcenters in Anspruch. Zwischen Jobcenter und Träger wurde zu diesem Zweck eine thematisch motivierte Arbeitsteilung vereinbart: Während die Betreuungskraft des Trägers eher die persönlichen Probleme des Geförderten bearbeitet, ist die Betreuungskraft des Jobcenters für alle arbeitsbezogenen Themen zuständig. Dies wird insofern als Erleichterung begriffen, da der Geförderte so arbeitsbezogene Probleme mit einer Person erörtern könne, die nicht zugleich Repräsentant des Arbeitgebers sei. Durch diese inhaltliche Arbeitsteilung in Abhängigkeit von der Organisationszugehörigkeit der Betreuungskräfte wird letztlich vermieden, dass die Betreuungskraft des Arbeitgebers in einen potenziellen Konflikt zwischen der Vertretung der Interessen der Geförderten und des eigenen Arbeitgebers gerät. Ein solcher Konflikt ist durchaus charakteristisch für eine organisatorische Konstellation der Betreuung, in der Arbeitgeber von Geförderten und Betreuungskräften identisch sind (Bauer et al. 2016).

5. Zur Umsetzung und Nutzung der Qualifizierung

Während die Betreuung der Geförderten bereits integraler Bestandteil des Vorgängerprogramms war, stellt die Finanzierung von Qualifizierungen im Rahmen von PAT PLUS eine vollständige Neuerung dar. Konkret können alle Arbeitgeber für arbeitsplatzbezogene Qualifizierungen eine Förderung von bis zu 1.000 Euro in Anspruch nehmen, die sich auch auf zwei einzelne Qualifizierungen verteilen kann. Die Nutzung dieser Förderung ist an keinerlei Auflagen gebunden. Dies betrifft insbesondere Zertifizierungen der durchführenden Träger, die sich etwa im ESF-LZA-Programm bisweilen als Hemmschuh für die Umsetzung von Qualifizierungen erwiesen hat (ISG/IAW 2018). Als Anreiz aufseiten der Geförderten erhalten diese darüber hinaus für die erfolgreiche Absolvierung einer Qualifizierung eine Prämie von 100 Euro.

Die bisher durchgeführten Interviews lassen zum einen Rückschluss auf den Stellenwert zu, die diesem Bestandteil der Förderung seitens der Jobcenter beigemessen wird. Zum anderen lassen sich erste Befunde zur Perspektive der Arbeitgeber hinsichtlich der Bedeutung einer flankierenden Qualifizierung gewinnen. Letztere werden im weiteren Verlauf auf der Basis einer standardisierten Erhebung unter den Arbeitgebern jedoch weiter vertieft.

Analog zum vorangegangenen Kapitel zur sozialpädagogischen Betreuung der Geförderten wird zunächst auf die Einschätzung und Erfahrungen der Jobcenter-Verantwortlichen hinsichtlich der Qualifizierung als Bestandteil von PAT PLUS eingegangen. Dies umfasst die Bedeutung der Qualifizierung als Argument in der Gewinnung von Arbeitgebern aber auch die ersten Erfahrungen mit der Nutzung bzw. Nicht-Nutzung dieser Möglichkeit und die damit verbundenen Motive. Im zweiten Unterkapitel wird die

Perspektive der Arbeitgeber in den Blick genommen. Hier stellt sich zunächst die Frage nach dem Wissen um die Möglichkeit einer subventionierten Qualifizierung sowie im Anschluss daran die Frage nach der bisherigen Nutzung bzw. den Verzicht hierauf und den Gründen für die entsprechenden Entscheidungen. Schließlich ist von Interesse, inwieweit für den weiteren Verlauf der Förderung die Nutzung einer Qualifizierung eine Option für die interviewten Arbeitgeber darstellt.

5.1. Perspektive der Jobcenter

Chronologisch betrachtet ist für die Jobcenter hinsichtlich der Qualifizierung als erstes relevant, inwiefern diese im Prozess der Akquise ein relevantes Argument gegenüber potenziellen Arbeitgebern ist. Die Einschätzung der interviewten Jobcenter-Verantwortlichen fällt diesbezüglich einmütig aus. Durchgehend wird diese Erweiterung der Förderung als grundsätzlich nützlich aber in der Gewinnung von Arbeitgebern nachrangig eingestuft. Laut einem Verantwortlichen werde die Möglichkeit der Qualifizierung von Arbeitgebern "sicherlich positiv registriert", doch sei diese keinesfalls ausschlaggebend für deren Entscheidung über die Einstellung eines bzw. einer Geförderten. In ähnlicher Weise bezeichnet eine andere Jobcenter-Verantwortliche dieses Element der Förderung als "Bonus" für die Arbeitgeber, also eine willkommene aber nicht notwendige Dreingabe. Der Lohnkostenzuschuss sowie die Passgenauigkeit der vermittelten Geförderten seien demgegenüber ungleich bedeutsamer für Arbeitgeber, so die Interviewpartnerin weiter. Zudem verweist eine Interviewpartnerin darauf, dass man in ihrem Jobcenter bereits im Rahmen des Vorgängerprogramms allen Arbeitgebern eine begleitende Qualifizierung in Form eines Bildungsgutscheins aus eigenen Mitteln des Jobcenters angeboten habe.

Auch in der anfänglichen Kommunikation der PAT-PLUS-Förderung gegenüber potenziellen Geförderten spielt die Möglichkeit einer Qualifizierung samt der damit verbundenen Prämie eine untergeordnete Rolle. Dies sei irrelevant für die Teilnahmebereitschaft oder gehe angesichts der weitaus grundlegenden Frage einer geförderten Arbeitsaufnahme und den damit verbundenen Anforderungen schlichtweg unter, wie eine Interviewpartnerin betont. Aufgrund der geringen Bedeutung sowie wegen der Voraussetzung, dass ein Arbeitgeber überhaupt an der Durchführung einer Qualifizierung Interesse zeigen muss, wird in zwei Jobcentern gleich gänzlich darauf verzichtet, diesen Bestandteil der Förderung gegenüber potenziellen Geförderten zu erwähnen. Auf einen weiteren Grund für den eher defensiven Umgang mit einer Qualifizierung in der Kommunikation mit Geförderten verweist ein anderer Interviewpartner: Der finanzielle Rahmen der Qualifizierungen im Rahmen von PAT PLUS bedinge, dass diese für die Geförderten keinen echten Statuswechsel - etwa vom Geringqualifizierten zur Fachkraft - bedeuten könnten und daher auch weniger ins Gewicht fielen.

Der Verzicht auf die Notwendigkeit einer Zertifizierung der Qualifizierungen wird von den Jobcenter-Verantwortlichen durchgehend begrüßt. Dies erleichtere die flexible Ermöglichung auch ausgefallenerer Qualifizierungswünsche ohne bürokratische Hürden, so mehrere Verantwortliche sinngemäß. Darüber hinaus bestehe hier ein Vorteil gegenüber dem ESF-LZA-Programm, so ein Interviewpartner, da die dort geforderte Zertifizierung nicht bei allen Wünschen von Arbeitgebern gegeben gewesen sei. Die daraus resultierende Ablehnung des Förderungswunsches habe die betreffenden Arbeitgeber verärgert.

Gleichwohl lässt sich für die Mehrheit der Jobcenter-Verantwortlichen der tatsächliche Nutzen des Verzichts auf die Zertifizierung kaum bewerten, da in vier der sechs einbezogenen Jobcenter zum Zeitpunkt des Interviews noch gar keine Qualifizierung umgesetzt worden war. Auch in den beiden Jobcentern, in denen Arbeitgeber bereits von einer Qualifizierung Gebrauch gemacht haben, handelt es sich lediglich um Einzelfälle. Konkret nennen die Verantwortlichen die Förderung eines Maklerscheins sowie eine Unterrichtung im Bewachungsgewerbe nach § 34a Gewerbeordnung.

Diese Bilanz mag ernüchternd sein, deckt sich aber mit den Erfahrungen der Interviewpartner/innen in der Umsetzung des strukturell ähnlichen ESF-LZA-Programms. Auch dort, so mehrere Verantwortliche, habe es kaum Nachfrage der Arbeitgeber nach dem Angebot der Förderung einer flankierenden Qualifizierung gegeben. Insofern scheint deren geringe Nutzung kein Phänomen zu sein, das sich auf PAT PLUS beschränkt. Darüber hinaus räumen zwei Interviewpartner/innen ein, dass die im Fall ihrer Regi-

onen meist kurze bisherige Dauer der Beschäftigungsverhältnisse eine Rolle spielen könnte für die geringe Nutzung dieses Angebots. Qualifizierungsbedarfe kämen erfahrungsgemäß eher im weiteren Verlauf der Förderung zum Tragen, da zuerst die Einarbeitung und die Etablierung einer Tagesstruktur unter den Geförderten im Vordergrund stünden.

Als weitere Gründe für die geringe Inanspruchnahme der Qualifizierung durch Arbeitgeber wird mehrfach die geringe Planung gerade in kleinen Betrieben genannt. Diese verfügten in der Regel über keine Qualifizierungsstrategie und hätten daher auch nicht die Option der Qualifizierung der Geförderten im Blick. Ein anderes Argument zielt auf die von den Geförderten ausgeübten Tätigkeiten: Diese seien meist sehr einfach und erforderten gar keine Qualifizierung, so mehrere Verantwortliche. Folglich stünden bei geringqualifizierten Tätigkeiten eher Prozesse des Anlernens oder der Qualifizierung "on the job" im Vordergrund und nicht der Erwerb formaler Zertifikate. Dies treffe insbesondere für den gemeinnützigen Bereich zu. Darüber hinaus gibt eine Interviewpartnerin zu bedenken, dass zumindest Teile der Geförderten womöglich kognitiv schnell überfordert seien und auch deshalb von einer Qualifizierung abgesehen werde.

Unter dem Strich fällt damit das Fazit der Jobcenter zur bisherigen Nutzung der Qualifizierung sehr verhalten aus, auch wenn die grundsätzliche Möglichkeit des Angebots durchaus begrüßt wird. Dennoch hegen die meisten interviewten Verantwortlichen die Hoffnung, dass im weiteren Verlauf der Förderung noch häufiger vom Qualifizierungsangebot Gebrauch gemacht werden wird. Zu diesem Zweck haben die Zuständigen in einem Jobcenter auch die Betreuungskräfte angehalten, die Arbeitgeber noch einmal direkt auf eine Nutzung der Qualifizierung anzusprechen.

5.2. Perspektive der Arbeitgeber

Die allererste Voraussetzung dafür, dass Arbeitgeber von einer geförderten Qualifizierung Gebrauch machen, ist das Wissen um diese Möglichkeit. In diesem Zusammenhang wird schnell deutlich, dass mit sieben von 20 interviewten Arbeitgebern fast jedem dritten diese Möglichkeit laut eigener Aussage gar nicht bekannt ist. Zwar handelt es sich hierbei nicht um ein repräsentatives und im statistischen Sinne belastbares Ergebnis, doch lässt dieser hohe Anteil durchaus den Schluss zu, dass es keineswegs selbstverständlich ist, dass sich die Arbeitgeber dieses Bestandteils der Förderung bewusst sind. Worauf dieses Informationsdefizit zurückzuführen ist, lässt sich anhand der Interviews nicht klären. Es ist durchaus vorstellbar, dass dieser Sachverhalt durch die Jobcenter nicht offensiv (genug) kommuniziert wurde, aber auch die Möglichkeit, dass Arbeitgeber diesem Bestandteil der Förderung keine große Bedeutung beigemessen und diesen daher einfach "vergessen" haben, erscheint denkbar. Faktisch jedoch kann daraus eine Art Ungleichbehandlung der Arbeitgeber resultieren: Während der Fall der Förderung eines § 34a-Scheins über PAT PLUS bereits angeführt wurde, gab ein weiterer interviewter Arbeitgeber an, dass er genau diese, für die Arbeit des Geförderten notwendige Qualifizierung selbst finanziert habe. Wenig überraschend wäre ihm eine Förderung hierfür überaus willkommen gewesen. Diese Kritik stellt unter den Arbeitgebern, die nichts von der Möglichkeit einer Qualifizierung wussten, jedoch die Ausnahme dar. Die meisten nehmen dies eher interessiert zur Kenntnis und sehen dies als Option für den weiteren Verlauf der Förderung an.

Bereits durchgeführte Qualifizierungen

Doch auch unter den verbleibenden 13 Arbeitgebern, die um die Möglichkeit einer Qualifizierung wissen, ist es nicht selbstverständlich, dass sie diese - zumindest bisher - auch nutzen. Neben dem angeführten Fall eines 34a-Scheins finden sich insgesamt drei weitere Arbeitgeber, die bereits von einer Qualifizierung Gebrauch gemacht haben. Der Geförderte eines privatwirtschaftlichen Arbeitgebers wurde mittels eines Excel-Kurses qualifiziert, weil beide Seiten in diesem Bereich Bedarf sahen, wobei die Umsetzung als einfach und unbürokratisch erlebt wurde. Da der Geförderte den Kurs als hilfreich empfand, spielt die Option einer weiteren Qualifizierung in diesem Bereich auch perspektivisch eine Rolle.

Bei den beiden verbleibenden Arbeitgebern handelt es sich um vergleichsweise große gemeinnützige Träger, die die Qualifizierung gezielt als Bestandteil ihrer Strategie der Heranführung von Geförderten

an den ersten Arbeitsmarkt einsetzen. Zwar sind die Qualifizierungen teilweise auch im direkten Arbeitseinsatz beim Träger von Nutzen, doch verbindet sich mit der Entscheidung für ein konkretes Angebot auch stets die Frage, inwieweit dieses mit Blick auf eine zukünftige Arbeitsmarktintegration hilfreich sein kann. Dies ist auch darin begründet, dass die Arbeitgeber mit den Geförderten das Ziel einer ungeforderten Beschäftigung verfolgen, aber oftmals kaum Gelegenheiten haben, dieses im eigenen Betrieb zu realisieren. Insofern gilt bei der Suche nach Qualifizierungen das Prinzip, das ein Geschäftsführer in der folgenden Weise formuliert: "Es wird schon geschaut, dass es den Menschen längerfristig hilft". Konkret handelt es sich bei den durchgeführten Qualifizierungen um drei Kassentrainings im Verkaufsbereich, einen Sprachkurs, einen Stapler- und einen Schweißerschein sowie eine anteilige Förderung eines Führerscheins für Kleinlaster. Der Verzicht auf eine Zertifizierung wird von beiden Arbeitgebern begrüßt, da es die Suche nach einem passenden Angebot deutlich vereinfacht. Zudem gibt einer der Arbeitgeber an, dass die Prämie für die Geförderten hilfreich sein könne, da es immer wieder vorkomme, dass diese vom Nutzen einer Qualifizierung überzeugt werden müssten. In diesen Fällen sei die Prämie ein zusätzliches Argument.

Entscheidungen gegen eine Nutzung des Qualifizierungsangebots

Die dritte Gruppe von interviewten Arbeitgebern, insgesamt zehn, wusste von der Qualifizierung, hat aber zum Zeitpunkt des Interviews (noch) nicht von ihr Gebrauch gemacht. Die dahinterstehenden Begründungen folgen insgesamt drei unterschiedlichen Mustern, die sich in ähnlicher Weise in den Erfahrungen der Jobcenter-Verantwortlichen wiederfinden.

(1) So betont ein Teil der Arbeitgeber, dass eine Qualifizierung der Geförderten ausschließlich "on the job" erfolgreich und sinnvoll sei, weshalb man von der Nutzung externer Angebote absehe. Dies gilt vor allem für solche Fälle, in denen die Geförderten eher einfache oder stark spezialisierte Tätigkeiten ausüben, für die eine formale Qualifikation auch nicht erforderlich ist. Ebenso findet sich dies für Geförderte im gemeinnützigen Bereich, bei denen laut Arbeitgebern der Aspekt der Ermöglichung von Teilhabe am Erwerbsleben überwiegt und weniger die Eröffnung neuer Perspektiven. Der Verzicht auf eine Qualifizierung bedeutet hier aber zugleich auch den Verzicht auf eine mögliche Weiterentwicklung der Geförderten.

(2) Eine andere Begründung stellt hingegen stärker auf die Bildbarkeit der Geförderten ab. Mehrere Arbeitgeber halten die von ihnen beschäftigten Geförderten über die bereits ausgeübten Tätigkeiten hinaus für nur sehr eingeschränkt qualifizierbar. In eine ähnliche Richtung weist die Aussage von Arbeitgebern, die betonen, die Geförderten hätten kein intrinsisches Interesse an einer Qualifizierung, weshalb das Angebot in diesen Fällen nicht sinnvoll sei.

(3) Die dritte Variante setzt auf alternative Wege der Qualifizierung. Zum einen gibt es zwei größere Arbeitgeber, die regelmäßig interne Weiterbildungen anbieten, an denen die Geförderten teilnehmen können, so dass sich aus dieser Sicht eine zusätzliche externe Qualifizierung erübrigt. Zum anderen verweisen gerade Arbeitgeber aus dem handwerklichen Bereich auf unentgeltliche Weiterbildungsveranstaltungen von Herstellern einschlägiger Produkte. Diese dienen zwar auch dem Zweck der Werbung, doch würden in deren Rahmen auch viele hilfreiche Handgriffe und nützliches Wissen vermittelt. Daher ziehe man diese Kurse einer formalen Qualifizierung vor.

Ausblick: Mögliche zukünftige Nutzungen von Qualifizierungen

Gerade wegen der geringen Nutzung der Qualifizierungen wurde in den Interviews mit Arbeitgebern auch die Möglichkeit einer zukünftigen Inanspruchnahme dieses Angebots erörtert. Unter den Arbeitgebern, die gar nicht um die Förderung wussten, gab es einige, denen bei der Information darüber spontan konkrete Möglichkeiten für die bei ihnen beschäftigten Geförderten vor Augen standen: eine Schulung in einer einschlägigen Software, ein Zertifikat für die Alltagsbegleitung nach § 43 SGB IX oder ein spezialisierter Lehrgang im Bereich Sicherheit. Hier wird die Zeit zeigen, inwiefern diese Ideen tatsächlich in Qualifizierungen münden.

Bei anderen Arbeitgebern hingegen hängt die zukünftige Durchführung einer Qualifizierung maßgeblich davon ab, dass sie ein Angebot finden, das sowohl dem betrieblichen Bedarf entspricht, als auch für die Geförderten nicht überfordernd ist. In diesen Fällen kann eine Unterstützung bei der Suche nach einem passenden Angebot durch Betreuungskräfte oder andere Jobcenter-Mitarbeiter/innen durchaus sinnvoll sein.

Im Fall von einigen geförderten Beschäftigungsverhältnissen, die noch nicht so lange bestehen, verweisen die Arbeitgeber darauf, dass sich erst im weiteren Verlauf zeigen müsse, in welchem Bereich eine Qualifizierung der Geförderten sinnvoll und möglich sei. Wenn sich dies erkennen ließe, so mehrere Arbeitgeber sinngemäß, komme man gerne auf das Angebot zurück.

Schließlich finden sich zwei Arbeitgeber, die eine grundsätzlichere Frage aufwerfen. Aus ihrer Sicht sind die bei ihnen beschäftigten Geförderten vor allem durch den Status als Geringqualifizierte eingeschränkt, so dass ein vollwertiger Berufsabschluss eigentlich das Ziel sein müsse. Gleichwohl ist ihnen bewusst, dass dies nicht der Fokus der im Rahmen von PAT PLUS geförderten Qualifizierungen ist.

Insgesamt deuten diese Befunde darauf hin, dass zumindest ein Teil der Arbeitgeber, die im bisherigen Verlauf der Förderung noch nicht von einer Qualifizierung Gebrauch gemacht haben, dies womöglich in der Zukunft noch tun wird. Die daran geknüpften Bedingungen sind jedoch unterschiedlich: betrieblicher Bedarf, die Eignung oder auch die Entwicklung der Geförderten.

6. Fazit

Insgesamt ist die gegenwärtige Umsetzung des Landesprogramms PAT PLUS mit zwei wesentlichen Umständen konfrontiert, die außerhalb des Programms selbst liegen, aber dessen Implementation beeinflussen. Zum einen wurden in den vergangenen Jahren und Monaten die beiden Bundesprogramme ESF LZA und "Soziale Teilhabe" umgesetzt, die sich (auch) an die Zielgruppe der PAT-PLUS-Förderung richteten. Dies hat Ressourcen in den Grundsicherungsträgern gebunden und zumindest in Teilen die Potenziale sowohl an Geförderten als auch potenziellen Arbeitgebern in den Regionen reduziert. Zum anderen erweist sich die eigentlich erfreuliche, anhaltend gute konjunkturelle Entwicklung als Faktor für die Umsetzung von PAT PLUS. Aufgrund dieses Umstands finden Leistungsbeziehende, die sonst Zielgruppe der Förderung wären, auch ohne Subventionen deutlich leichter eine Arbeit bzw. im Umkehrschluss werden viele der verbleibenden SGB-II-Fälle von den Verantwortlichen in den Grundsicherungsträgern als so arbeitsmarktfrem eingeschätzt, dass sie nicht für eine Förderung mittels PAT PLUS in Betracht gezogen werden. Mit dieser Entwicklung geht auch einher, dass Arbeitgeber überwiegend Fachkräfte suchen. Die damit verbundenen Anforderungen von Arbeitgebern lassen sich jedoch oftmals nicht in Einklang bringen mit den Kompetenzen und Qualifikationen der Zielgruppe der PAT-PLUS-Förderung. Zumindest mit Blick auf die Erreichung hoher Fallzahlen erweisen sich diese Umstände als Hemmschuh in der Umsetzung von PAT PLUS durch die Grundsicherungsträger.

Diese Herausforderungen beeinträchtigen aber nicht die grundsätzliche Wertschätzung für das Landesprogramm, gerade in den Jobcentern. Ein Verantwortlicher dort bringt die Relation von Nutzen und Ertrag in der Umsetzung von PAT PLUS sehr deutlich auf den Punkt „Es lohnt sich für uns. Es lohnt sich vor allem für die Menschen. Wir können denen wirklich diese Nischenarbeitsplätze akquirieren und auch anbieten, und die können wieder Fuß fassen.“ (...) Auch wenn es mit einem hohen Aufwand verbunden ist, sind wir der Meinung, es lohnt sich für die Menschen.“

Jenseits der grundsätzlichen Wertschätzung hängen Engagement und Umfang in der lokalen Umsetzung des Programms auch wesentlich von den Traditionen und internen Prioritäten der einzelnen Jobcenter ab. Während manche Jobcenter sich bewusst auf relativ kleine Fallzahlen beschränken, die eher an gemeinnützige Träger vermittelt werden, nutzen andere Jobcenter hingegen PAT PLUS in größerem Umfang und akquirieren hierbei auch in einem nennenswerten Umfang Stellen in der Privatwirtschaft. Die erstgenannte Gruppe von Arbeitgebern ist vergleichsweise einfach für eine Beschäftigung von PAT-PLUS-Geförderten zu gewinnen, während die Grundsicherungsträger im Kontakt mit privatwirtschaftlichen Arbeitgebern oftmals aufwendige Überzeugungsarbeit leisten müssen, trotz der großzügigen För-

derkonditionen. Diese Zweiteilung der Arbeitgeber im Landesprogramm geht einher mit unterschiedlichen Erwartungen innerhalb der Grundsicherungsträger: Für die Geförderten in der Privatwirtschaft setzen die Jobcenter auf Klebeeffekte, im Fall der Geförderten im gemeinnützigen Bereich dominieren die Heranführung an den Arbeitsmarkt sowie die Vermittlung von sozialer Teilhabe als Ziele der Verantwortlichen.

Diese Tendenz wird von den Ergebnissen der Interviews mit Arbeitgebern bestätigt. Unter den privatwirtschaftlichen Arbeitgebern besteht in aller Regel der grundsätzliche Wille, die Förderung in eine ungeforderte Beschäftigung im Anschluss zu überführen, wenngleich dies naturgemäß maßgeblich von der Entwicklung der Auftragslage sowie der Bewährung der Geförderten im Betrieb abhängt. Darüber hinaus hat sich PAT bzw. PAT PLUS in einigen privatwirtschaftlichen Betrieben geradezu als bewährte Strategie zur Gewinnung von Arbeitskräften vor allem im Segment der Geringqualifizierten etabliert. Unter den gemeinnützigen Arbeitgebern hingegen sind die Perspektiven auf eine mögliche ungeforderte Weiterbeschäftigung deutlich verhaltener. Auch wenn dies nicht ausgeschlossen und in Einzelfällen auch konkret angestrebt wird, decken sich die Erwartungen der Arbeitgeber mit denen der Grundsicherungsträger: Es geht in der Arbeit der Geförderten vorrangig darum, neue Perspektiven für eine anschließende Vermittlung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu entwickeln. Die Chancen eines Teils der Geförderten werden diesbezüglich aber als so gering eingeschätzt, dass sich das Ziel der Förderung stärker hin zur Ermöglichung sozialer Teilhabe durch geförderte Erwerbsarbeit verschiebt.

Im direkten Vergleich schließlich zwischen PAT PLUS und seinem Vorgängerprogramm werden die Veränderungen in den Jobcentern insgesamt eher als gering wahrgenommen, während sie insbesondere für Arbeitgeber in der Privatwirtschaft kaum spürbar sind. Die Ergänzung durch die Möglichkeit der Qualifizierung wird grundsätzlich begrüßt, stellt aber aufgrund der bislang geringen Nutzung dieses Angebots aus Sicht der Grundsicherungsträger eher "einen kleinen Schritt" dar, wie dies ein Jobcenter-Verantwortlicher formuliert. Dies deckt sich mit den Berichten der Arbeitgeber, die die Möglichkeit einer Qualifizierung zwar ebenfalls positiv bewerten, aber bislang weder intensiv davon Gebrauch gemacht haben, noch diesem Element eine zentrale Bedeutung für die Entscheidung zur Einstellung eines bzw. einer Geförderten beimessen.

Inwiefern die Veränderung der rechtlichen Grundlage der Begleitung der Geförderten für die Praxis eine relevante Veränderung darstellt oder nicht, hängt wiederum davon ab, inwiefern die Jobcenter gegenüber dem Vorgängerprogramm Anpassungen in der Gestaltung der Begleitung vorgenommen haben oder nicht. In einigen Fällen wurde die Umsetzung der Begleitung in PAT PLUS ohne Veränderungen gegenüber dem Vorgängerprogramm fortgeführt, in anderen Fällen hingegen wurden Anpassungen mit Blick auf den Umfang der Betreuung oder auch die durchführende Organisation, Jobcenter oder externe Dienstleister, vorgenommen. Das Meinungsbild unter den einbezogenen Jobcentern hinsichtlich dieser Änderung ist recht heterogen: Während manche die erhöhte Flexibilität begrüßen, monieren andere vor allem die Notwendigkeit der Beantragung der Betreuung durch die Arbeitgeber als weitere veränderte Modalität. Für eine dritte Gruppe, in der es praktisch zu keinen Veränderungen in der Handhabung der Begleitung gab, stellt sich die Frage nach einem Vergleich gar nicht.

6.1. Ausblick

Die bisherigen qualitativen Untersuchungsschritte vermitteln bereits wichtige Einblicke in die gegenwärtige Praxis der Umsetzung, sowohl hinsichtlich der Bedeutung der sich verändernden Bedingungen der regionalen Arbeitsmärkte als auch der Veränderungen in PAT PLUS gegenüber dem Vorgängerprogramm. In den weiteren Arbeitsschritten steht daher die Aufgabe im Vordergrund, diese Erkenntnisse zu vertiefen und mittels standardisierter Erhebungen auf eine breitere empirische Basis zu stellen. Konkret umfasst dies die Konzipierung und Umsetzung von quantitativen Befragungen, sowohl unter Arbeitgebern als auch Geförderten. Die Auswertungen dieser Erhebungen sollen im Endbericht ein repräsentatives Bild der Einschätzungen und Bewertungen der PAT-PLUS-Förderung durch diese beiden zentralen Gruppen von Akteuren zeichnen.

Zwischenbericht Begleitforschung „PAT PLUS“

Inhaltlich sind für die Erstellung des Endberichts im nächsten Jahr vor allem drei Punkte von Interesse. (1) Da die Qualifizierung eine zentrale Neuerung in PAT PLUS gegenüber dem Vorgängerprogramm darstellt, gilt es, diesen Aspekt besonders zu berücksichtigen. Hierzu zählt die Frage nach den Motiven für die (Nicht-)Nutzung dieses Angebots unter den Arbeitgebern aber auch die Frage, welche konkreten Qualifizierungen in welchen Fällen genutzt werden und wie dieses Angebot von den Geförderten wahrgenommen wird. (2) Zwar betreffen die Neuerungen in der Umsetzung der Begleitung die Geförderten und Arbeitgeber gewissermaßen nur indirekt als Nutznießer dieses Angebots. Dennoch gilt ein weiteres Augenmerk der Frage, wie diese von beiden Gruppen bewertet wird, welche Unterstützungsangebote relevant sind und wie die praktische Umsetzung etwa mit Blick auf Ort, Zeit und Umfang der Begleitung sich darstellt. In diesem Zusammenhang ist eine Kontrastierung mit Ergebnissen zu diesen Fragen aus dem Vorgängerprogramm besonders hilfreich, um mögliche Unterschiede zwischen den Programmen zu erkennen. (3) Schließlich gibt es weitere allgemeine Aspekte, etwa die Beschaffenheit der geförderten Arbeitsplätze, die Motive der Arbeitgeber für eine Beteiligung sowie die betriebliche Integration und die soziodemographische Zusammensetzung der Geförderten, die prägend sind für die Umsetzung von PAT PLUS. Auch diese Aspekte sollen erhoben und - soweit möglich und sinnvoll - ebenfalls mit den Ergebnissen aus dem Vorgängerprogramm kontrastiert werden.

Literatur

Apel, Helmut; Boockmann, Bernhard; Brändle, Tobias; Fuchs, Philipp; Klee, Günther; Kugler, Philipp; Sippli, Khira (2018): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Zwischenbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht 511 des BMAS.

Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Marquardsen, Kai: Qualitative Studie Arbeitgeberservice der Bundesagentur für Arbeit: Endbericht. Göttingen, 2014 (SOFI-Forschungsbericht)

Bauer, Frank; Bendzulla, Christoph; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016): Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen. (IAB-Forschungsbericht, 07/2016), Nürnberg, 237 S.

Berger, Ulrike; Offe, Claus 1984: Das Rationalisierungsdilemma der Angestelltenarbeit, in: Offe, Claus: Arbeitsgesellschaft. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven. Frankfurt am Main: Campus, S. 271-290.

Brussig, Martin / Kirsch, Johannes; Mosler, Bettina; Baser, Oya; Pfeiffer, Friedhelm; Ivanov, Boris; Pohlen, Laura; Pagels, Nils; Gabler, Andrea; Kotlenga, Sandra; Nägele, Barbara; Puhe, Henry; Kleinemeier, Rita (2018): Evaluation des Bundesprogramms "So-ziale Teilhabe" am Arbeitsmarkt (Zb1-04812-2/31). Zweiter Zwischenbericht von IAQ, ZEW, ZOOM, SOKO. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS-Forschungsbericht 504, Berlin.

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

(https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Publikationen/Arbeit/Endbericht_PAT_ISG_IAB.pdf)

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