

Zur Einführung in den Band

Beratung in den Jobcentern: Wissenschaftliche Grundlagen, empirische Erkenntnisse und zukunftsweisende Praxiskonzepte

Qualitativ hochwertige Beratung ist, wenn man so will, der fachliche Kern für eine erfolgreiche Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) in der Praxis, aber auch von Arbeitsmarktdienstleistungen insgesamt. Das Gefühl, dass man hier seit Einführung des SGB II zwar wichtige Fortschritte erreicht hat, aber noch keineswegs überall da ist, wo man sein könnte und müsste, gibt Anlass, eine Verständigung zu den wissenschaftlichen Grundlagen guter Beratung, dem Stand der Praxis und zu den Perspektiven der weiteren fachlichen Entwicklung zu versuchen. Denn immerhin verbindet sich mit diesem größten System von sozialen und Arbeitsmarktdienstleistungen in Deutschland der weitreichende Anspruch auf Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit, Teilhabe und Arbeitsmarktintegration.

Als das SGB II vor 20 Jahren in Kraft trat, ging es darum, das Verhältnis von Hilfe und Selbstverantwortung, Rechten und Pflichten neu zu justieren. Deutschland schloss sich damit einem Trend in vielen westlichen Wohlfahrtsstaaten in Richtung aktivierender Sozial- und Arbeitsmarktpolitik an, den Giuliano Bonoli treffend als *activation turn* bezeichnet hat. Beim SGB II sollte damit aber gerade nicht ein Rückzug staatlicher Unterstützung verbunden sein, sondern der Aufbruch zu einer effektiveren, wirksameren Politik der Teilhabe an Erwerbsarbeit als Voraussetzung der Überwindung von finanziellen Notlagen und Armut. Die besondere Stellung des SGB II im Vergleich zu ähnlich gerichteten Politikansätzen in anderen europäischen Ländern hängt auch mit der Architektur des Systems zusammen. Es ist ein sehr weitgehend integriertes System, in dem sowohl die Geldleistungen zur Unterstützung bedürftiger Menschen im erwerbsfähigen Alter und ihrer Familien als auch Beratungs- und Förderleistungen zur Integration in Erwerbsarbeit erbracht werden. Das Leitbild dafür war und ist, Hilfen „aus einer Hand“ zu organisieren und damit die Schnittstellen und Verfahrensbrüche zu vermeiden, die man bei getrennter Aufgabenerledigung ansonsten in Kauf nehmen müsste. Das SGB II ist gewissermaßen ein „Hybrid“ aus Arbeitsförderung und Fürsorge. Vor diesem Hintergrund umfasst die Dienstleistung der Beratung im SGB II sowohl Arbeitsberatung (inkl. Berufsberatung) als auch Sozial- und Leistungsberatung. Diese grundlegenden

Weichenstellungen auch tatsächlich zu einer komplexen sozialen Dienstleistung zusammenzuführen und im Leistungsportfolio der Träger der Grundsicherung angemessen abzubilden, ist anspruchsvoll und auch nach 20 Jahren noch nicht vollständig geleistet.

Die damals neu geschaffenen Einrichtungen zur Umsetzung der Grundsicherung, die man heute einheitlich als Jobcenter bezeichnet, sollten diesen anspruchsvollen und zugleich spannungsreichen Umbruch durch intensive Nutzung des bereitgestellten Instrumentariums nach dem Leitprinzip des „Förderns und Forderns“ realisieren. Dazu gehörte von Anfang an auch eine intensivere und umfassendere Beratung und Betreuung, die Setzung von Orientierungswerten für zielgruppenadäquate Betreuungsschlüssel und die Einräumung von Gestaltungs- und Entscheidungsspielräumen auf lokaler Ebene, die auch zur Befassung mit Beratungsmethoden und Instrumenten führte, die zuvor im Bereich der Arbeitsförderung kaum eine Rolle gespielt haben. Dabei standen und stehen die Jobcenter als operative Umsetzungsstellen des Grundsicherungssystems vor zahlreichen Herausforderungen.

Neben dem im SGB II angelegten Spannungsverhältnis aus Hilfe und Kontrolle, umfassender Unterstützung und Sanktion haben es Jobcenter – wie kaum eine andere Institution – mit einer enormen Vielfalt an Zielgruppen, Lebenslagen und regionalen Situationen zu tun, für die häufig keine einfachen Lösungen oder Patentrezepte zur Verfügung stehen. So haben sich nicht zuletzt die im politischen Diskurs bis heute erhobenen Forderungen und Erwartungen an schnelle Integrationen nicht wirklich erfüllt, setzen die Jobcenter aber wiederholt unter Zugzwang. Zudem haben verschiedene externe Krisen – von der Finanzkrise über die Corona-Pandemie bis hin zur Fluchtmigration aus der Ukraine – die Arbeit in den Jobcentern immer wieder herausgefordert. Mit dem im Jahr 2023 eingeführten „Bürgergeld“ und den zeitnah sich daran anschließenden Novellierungen haben sich erneut weitreichende Implikationen für die Praxis ergeben. So bleibt einerseits das für das SGB II konstitutive Prinzip von „Fördern und Fordern“ erhalten, teilweise sogar mit wieder verschärften Mitwirkungspflichten, andererseits sollen kooperative und ganzheitliche Beratungs- und Betreuungsansätze ausgebaut und die Leistungsberechtigten wesentlich stärker als in der Vergangenheit für Ausbildung und berufliche Weiterbildung motiviert werden.

Digitalisierung und neue Kommunikationsformate sind weitere Stichworte, die für die zukünftige Ausgestaltung von beratungsintensiven Dienstleistungen eine zunehmend wichtigere Rolle spielen werden. Zudem ist das Verhältnis der Beratungsleistung des SGB II und der fachlichen, organisatorischen und personellen Kapazitäten der Jobcenter zu den übrigen Systemen der sozialen Daseinsvorsorge in den Kommunen und Regionen immer

wieder neu zu bestimmen, etwa mit Blick auf die Sozial- und Jugendhilfe, die Quartiersarbeit und nicht zuletzt die Angebote der freien Wohlfahrtspflege und von zivilgesellschaftlichen Initiativen. Was können die Jobcenter in diesem Zusammenhang leisten, wo können sie andere Unterstützungssysteme ergänzen und wo sind eventuell Abgrenzungen nicht nur im Hinblick auf den gesetzlichen Auftrag, sondern auch in Bezug auf das vorzunehmen, was fachlich sinnvoll und praktisch machbar ist? Eine weitere zentrale Frage dürfte sein, inwieweit es gelingt, ein bereichsspezifisches Beratungskonzept zu entwickeln, das auf das SGB II mit seinen politisch gesetzten Rahmenbedingungen („Fördern und Fordern“) und dem nach wie vor bestehenden Fokus auf die Integration in Erwerbsarbeit abgestimmt ist und die darin angelegte Spannung zwischen verschiedenen gesetzlichen Zielen wie Arbeitsmarktintegration, Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Teilhabe und Sicherung eines Lebens in Würde produktiv wendet.

In den letzten 10 Jahren sind zahlreiche Einzelbeiträge zur Beratung in den Jobcentern entstanden. Diese sind auf sehr unterschiedliche Art und Weise dokumentiert, teils als Abschlussberichte, als Zeitschriftenartikel, als Einzelbeiträge in Sammelbänden, in institutseigenen Reihen oder als nicht veröffentlichte Praxisberichte. Was bis heute fehlt, ist eine – auch für die Praxis – zusammenhängende und die verschiedenen Facetten der Beratung umfassende Gesamtdarstellung, in der die verschiedenen Diskussionsstränge gebündelt und für eine breite Zielgruppe zugänglich gemacht werden. Angesichts der aktuellen und bevorstehenden Transformationen, aber auch der teils einseitig geführten Debatte um die Bürgergeldreform möchte der Sammelband fachliche Orientierung und praktische Anhaltspunkte zur Weiterentwicklung einer qualitativ hochwertigen Beratung am Arbeitsmarkt geben. Er richtet sich an Fach- und Führungskräfte in Jobcentern, in Verbänden und bei Bildungsträgern sowie an Personen in der Lehre, Forschung und Politikberatung. Die Idee für diese Publikation ist im Rahmen einer Fachtagung des Vereins „Beschäftigungspolitik: kommunal“ im Jahr 2022 entstanden. Viele der Referentinnen und Referenten dieser Tagung sind auch in diesem Band vertreten. Der Kreis der Autorinnen und Autoren konnte jedoch für diese Publikation wesentlich weiter gezogen werden.

Der vorliegende Band gliedert sich in drei Teile: Der erste Teil befasst sich mit wissenschaftlichen Grundlagen und Positionen zur Beratung in der Beschäftigungsförderung und den Jobcentern, der zweite mit aktuellen Erkenntnissen aus Evaluation, wissenschaftlicher Begleitung und Politikberatung und der dritte mit innovativen Praxiskonzepten, Best-Practice-Beispielen und Erfahrungsberichten.

I. Wissenschaftliche Grundlagen und Positionen: In diesem Teil werden aus unterschiedlichen disziplinären Zugängen fachliche und methodische Ansatzpunkte sowie rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen und Herausforderungen guter Beratung im SGB II und in den Jobcentern ausgelotet. Dabei geht es auch um einen facettenreichen Blick auf Themenfelder und Beratungsformen, die in der Praxis häufig noch ausbaubar sind, etwa in Bezug auf Fragen der Teilhabe oder dem Angebot einer integrierten Leistungsberatung.

So erläutert *Agota Scharle* die Funktion von Beratung im Bereich von Arbeitsmarktdienstleistungen aus dem Blickwinkel der Verhaltensökonomie und erläutert den Stand der Entwicklung von Beratungsansätzen für besonders förderungsbedürftige Personengruppen in einer internationalen Perspektive.

Olaf Craney und *Peter Weber* versuchen, die von der EU und OECD initiierte Erweiterung einer lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung im Rahmen des SGB II anschlussfähig zu machen und in die nationale Strategie zum lebenslangen Lernen einzuordnen, um daran anknüpfend zentrale Anforderungen an Beratung im SGB II zu konkretisieren.

Peter Bartelheimer entwirft Grundzüge eines um Teilhabeziele erweiterten Beratungsverständnisses im SGB II, das in wesentlicher Hinsicht über die Orientierung an arbeitsmarktbezogenen Zielen hinausgeht und das Mandat der Jobcenter insoweit auf einer breiteren Grundlage verortet.

Jana Molle bestimmt „gute“ Beratung in den Jobcentern aus einer sozialarbeitswissenschaftlichen Perspektive und zwar als kooperative Gestaltung von Beratungsprozessen. Darauf aufbauend entwickelt sie Schlussfolgerungen für das Selbstverständnis und die Methodik der Beratung im SGB II, die Raum für partizipative Anpassungen lässt, um so die Zusammenarbeit mit Leistungsberechtigten zu unterstützen.

Matthias Schulze-Böing verdeutlicht den Bedarf ganzheitlicher Beratungsansätze in den Jobcentern – hier insbesondere aus einer systemischen Perspektive – und zeigt anhand der Erkenntnisse aus einem Modellprojekt zum Coaching von Bedarfsgemeinschaften, dass ganzheitliche Beratung an ganz bestimmte fachliche Voraussetzungen gebunden ist und mit Bezug auf den gesetzlichen Auftrag des SGB II gesteuert werden muss, um sie optimal in das Leistungsportfolio der Jobcenter einzupassen.

Matthias Rübner vermittelt einen Überblick über rechtliche Grundlagen und methodische Kernaufgaben ganzheitlicher Beratungs- und Betreuungsansätze im SGB II, dies vor dem Hintergrund eines seit Jahren erkennbaren Ausbaus entsprechender Unterstützungsleistungen und Projekte. Daran anknüpfend werden förderliche Rahmenbedingungen für die Umsetzung in den Jobcentern diskutiert.

Uwe Berlit begründet die Notwendigkeit, die Beratung im Bereich der Geldleistungen in den Jobcentern angemessen zu gewichten und auszugestalten, um den rechtlichen Auftrag des SGB II gut zu erfüllen, aber auch um die Dienstleistungsqualität der Jobcenter zu verbessern und den Anspruch an eine bereichsübergreifende ganzheitliche Beratungskonzeption einzulösen.

Stefan Godehardt-Bestmann erläutert die Besonderheiten eines sozialraumbezogenen Ansatzes und die Möglichkeiten und Grenzen seiner Nutzung im SGB II. Dabei wird auch deutlich, dass die enge Abstimmung mit kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren für die Arbeit der Jobcenter einen zentralen Erfolgsfaktor darstellt.

Frank Unger, Uli Sann, Silvia Kaps, Carolin Martin, Dagmar Wiesmann und *Susanne Igelmann* stellen schließlich das Konzept der motivierenden Gesprächsführung vor und geben Hinweise für seine Anwendung sowie auf das damit verbundene Potential für die Beratungspraxis in den Jobcentern.

II. Aktuelle Erkenntnisse aus Evaluation, wissenschaftlicher Begleitung und Politikberatung: Der zweite Teil präsentiert Forschungsergebnisse zu etablierten sowie neueren Beratungs- und Betreuungsformen im SGB II. Zudem wird auf aktuelle Herausforderungen, offene (Forschungs-)Fragen und Implikationen für die Praxis eingegangen, auch vor dem Hintergrund der Bürgergeldreform.

Philipp Fuchs, Jenny Bennett, Frank Bauer und *Jan Gellermann* widmen sich in ihrem Beitrag der Untersuchung der ganzheitlichen beschäftigungsorientierten Betreuung, die im Rahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung nach § 16e und § 16i SGB II eingeführt worden ist. Sie gehen dabei insbesondere zwei Fragen nach: Was für eine Art von Beratung stellt diese neue Dienstleistung dar? Und welche Herausforderungen sind in der Praxis zu bewältigen, damit sie die Anforderungen an eine „gute Beratung“ erfüllt?

Carolin Freier setzt sich mit den Konsequenzen einer wichtigen Neuerung im Instrumentarium des SGB II auseinander: dem Übergang von der Eingliederungsvereinbarung zum Kooperationsplan. Basierend auf Rechts- und Verwaltungsdokumenten sowie Forschungsergebnissen zeigt sie Chancen und Grenzen für die Gestaltung von Kooperationsbeziehungen auf, die sich in einem weiterhin bestehenden Spannungsfeld von Hilfe und Kontrolle bewegen.

Matthias Rübner geht auf das seit Einführung des SGB II etablierte Verfahren des beschäftigungsorientierten Fallmanagements ein. Dabei wird zum einen die herausgehobene Rolle von Beratung im Fallmanagement beleuchtet und zum anderen die praktische Umsetzung in den Jobcentern

untersucht. Abschließend wird ein Ausblick auf zukünftige Chancen und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bürgergeldreform gegeben.

Matthias Knuth analysiert die Praxis der Beratung mit Blick auf die besonderen Bedarfe von neu Zugewanderten und Geflüchteten kritisch und entwirft die Vision von Jobcentern als „Zentren für Migration und Integration“, dies auch mit einem erweiterten Auftrag und neu justierten Strategien zur Förderung von Integration.

Peter Bartelheimer formuliert als Schlussfolgerung aus der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation zur Fallarbeit in Jobcentern fünf zentrale Botschaften an die Beratungspraxis. Dabei setzt er sich kritisch mit der Frage der Verwirklichung von Qualitätsmaßstäben im Spannungsfeld von Aktivierung und bedarfsorientierter Unterstützung auseinander, auch im Lichte der aktuellen Entwicklung rund um das Bürgergeld.

III. Innovative Praxiskonzepte, Best-Practice-Beispiele, Erfahrungsberichte: Ein zentraler Referenzpunkt des Sammelbandes ist die Praxis in den Jobcentern und den benachbarten Politik- und Handlungsfeldern. Vor diesem Hintergrund werden im dritten Teil Einblicke in verschiedene Projekte zur Erprobung neuer Ansätze der Beratung und ihrer fachlichen Entwicklung gegeben und Schlussfolgerungen für die weitere Ausgestaltung gezogen, auch mit Blick auf den organisatorischen Rahmen und das fachpolitische Umfeld.

Alexander Berzel und *Christian Mittermüller* berichten über eine Innovationsstrategie im Rahmen der föderalen Arbeitsmarktpolitik eines Bundeslandes. Anhand eines Verbundprojektes im Bereich des Coachings von Bedarfsgemeinschaften erläutern sie die Architektur einer relationalen regionalen Arbeitsmarktpolitik, die als „arbeitsmarktpolitisches Dreieck“ von Jobcentern, Trägern und Teilnehmenden Gestaltungsraum für Innovation und fachliche Entwicklung bietet.

Frank Unger, Uli Sann, Silvia Kaps, Carolin Martin, Dagmar Wiesmann und *Susanne Igelmann* beschreiben die Aufgaben für Führung, Personal- und Organisationsentwicklung beim Einsatz der motivierenden Gesprächsführung in Jobcentern und ihrer nachhaltigen Verankerung in der Beratungspraxis.

Andreas Hammer beschäftigt sich mit dem immer wichtiger werdenden Thema der aufsuchenden Beratung im Kontext des SGB II und gibt Hinweise zur praktischen Umsetzung, bei der sich neue rechtliche, psychologische und arbeitsorganisatorische Fragen stellen.

Petra Rahn und *Berina Saygaz* erläutern anhand eigener Projekterfahrungen den engen Zusammenhang der Nutzung digitaler Beratungskanäle mit

dem Aufbau digitaler Kompetenz bei den Klientinnen und Klienten des SGB II, die in dieser Hinsicht oft besonders benachteiligt sind.

Auch *Corinna Funke* und *Tim Bendixen* gehen der Frage nach, wie digitale Kommunikationskanäle produktiv für die Beratung im Jobcenter genutzt werden können und arbeiten die organisatorischen und fachlichen Voraussetzungen für ein „digitales Jobcenter“ heraus.

Jan Kaltofen zeigt am Beispiel eines erfolgreichen Änderungsprozesses im Jobcenter Halle (Saale), wie der Leistungsberatung im SGB II ein neues Gewicht gegeben werden kann.

Anika Jäckle berichtet schließlich auf Basis einer explorativen Studie über erste Erkenntnisse, wie Integrationsfachkräfte den Kooperationsplan für ihre Beratungsarbeit bewerten und in ihr Handlungsrepertoire integrieren und leitet daraus Implikationen für die Praxis ab.

Als Herausgeber bedanken wir uns bei allen Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge – auch für ihre Bereitschaft der weiteren Überarbeitung nach erfolgtem Review. Wir wünschen eine anregende und abwechslungsreiche Lektüre und freuen uns über Rückmeldungen für kommende Publikationsprojekte.

Matthias Rübner
Mannheim

Matthias Schulze-Böing
Offenbach am Main

