

Teilhabe als Beratungsperspektive im Jobcenter – eine Standortbestimmung

Zusammenfassung

Das Bürgergeldgesetz hat Teilhabeziele in der Grundsicherung für Arbeitssuchende gestärkt, aber offengelassen, was daraus für die Beratung und Betreuung in den Jobcentern folgt. Der Beitrag beginnt aus Anlass des Modellprojekts „Soziale Teilhabe“ des Landes Nordrhein-Westfalen mit einer Standortbestimmung: Welche Teilhabeaufträge haben die Jobcenter? Er diskutiert dann in kritischer Auseinandersetzung mit dem im Modellprojekt entwickelten Instrument zentrale Themen für eine teilhabeorientierte Arbeitsweise. Dazu gehören eine thematische Öffnung, Sensibilität für strukturelle Barrieren und diverse persönliche Bedingungen, Handlungsspielraum durch Wahlmöglichkeiten und eine diskursive Öffnung der Zielsteuerung. Der Diskussionsanstoß des Modellprojekts zu einer operativen Idee von Teilhabe für die Jobcenter sollte aufgegriffen werden.

Schlagnworte

Teilhabeconcept, NRW-Jobcenter, Bürgergeld, Arbeitsmarktdienstleistung, Existenzsicherung

Förderung der sozialen Teilhabe im Jobcenter – ein Modellprojekt

Von Februar 2021 bis November 2022 entwickelten das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW), die Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit Nordrhein-Westfalen (RD NRW) und die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (G.I.B.) in einem Modellvorhaben mit den Jobcentern der StädteRegion Aachen, der Stadt Solingen sowie der Kreise Euskirchen und Recklinghausen ein Instrument zur Förderung der sozialen Teilhabe in den Jobcentern des Landes.

Das Modellprojekt hat einen Gesprächsleitfaden und einen Erhebungsbogen entwickelt und erprobt, der Integrationsfachkräfte und Leistungsbe-rechtigte über Teilhabe-einschränkungen in den Lebensbereichen Wohnen,

Gesundheit, Alltagswissen und Bildung sowie Beteiligung am gesellschaftlichen Leben ins Gespräch bringen soll. Die nach einer Skala abgefragten Unterstützungsbedarfe orientieren sich an bereits bestehenden Angeboten und Leistungen der Jobcenter und der Kommunen. Integrationsfachkräfte können einen „Fremdeinschätzungsbogen“, Leistungsberechtigte einen „Selbsteinschätzungsbogen“ zu ihrer Teilhabe in diesen Bereichen ausfüllen. Beide sollen dann gemeinsam besprochen werden. Ein Excel-basiertes Auswertungstool soll es ermöglichen, bei wiederholtem Einsatz des Bogens Entwicklungen im Fallverlauf abzubilden. Fachkräfte können erbrachte Leistungen dokumentieren, Kundinnen und Kunden können diese bewerten. Eine Arbeitshilfe für Beratungsfachkräfte gibt Hinweise zum Einsatz des Erhebungsbogens.

Die Ergebnisse des Modellprojekts wurden am 23.11.2023 auf einem Fachtag in Düsseldorf vorgestellt und in einem Arbeitspapier ausführlich dokumentiert (G.I.B., 2023).¹ Dort finden sich auch Ausführungen zu dem Teilhabekonzept, auf das sich das Projekt stützte.

Teilhabe in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) lagen 2003 Leitgedanken einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zugrunde. Da sich in den Jahren nach seinem Inkrafttreten in der Sozialberichterstattung und in anderen sozialpolitischen Leistungsbereichen Teilhabe als Gegenbegriff zu Ausgrenzung und Benachteiligung durchsetzte, konnten Teilhabeaufträge seit 2011 auch in den Rechtskreis des SGB II „einwandern“ (Bartelheimer & Henke, 2018, S. 29), obwohl diese „durchaus in einem gewissen Spannungsverhältnis zum ... Aktivierungsparadigma des ‚Förderns und Forderns‘“ stehen (G.I.B., 2023, S. 15).²

-
- 1 Der Autor konnte 2023 die im Modellprojekt erarbeiteten Materialien vor deren Veröffentlichung einsehen, sie mit den Projektverantwortlichen der G.I.B., Jan Ammon und Peter Fehse, diskutieren und das entwickelte Instrument auf dem G.I.B.-Fachtag und in den Veröffentlichungen zum Projekt aus der Perspektive der Teilhabeforschung kommentieren (Bartelheimer, 2024). Der vorliegende Beitrag stützt sich auf diesen Gastkommentar. Wie das entwickelte Instrument in den beteiligten Jobcentern eingesetzt wird und wie es sich bewährt, konnte nicht bewertet werden.
 - 2 „Das Aktivierungsparadigma schreibt dem Einzelnen die Verantwortung für seine Beschäftigungsfähigkeit zu und macht bei Einschränkungen der Beschäftigungsfähigkeit individuelle Defizite – zum Beispiel eine mangelnde Motivation – verantwortlich. Das Konzept der Teilhabe betont dagegen das Wechselverhältnis von persönlichen und strukturellen Bedingungen und die Idee der Handlungsfreiheit.“ (G.I.B., 2023, S. 15)

Ein Mindestmaß an materieller Teilhabe hat das Bundesverfassungsgericht (2010) mit seinem Regelsatzurteil eingefordert: Dem SGB II wurde mit § 1 die Verpflichtung vorangestellt, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, und daher muss der Regelbedarf „in vertretbarem Umfang eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft“ (§ 20 Abs. 1 SGB II) einschließen. Die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen an „Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft“ gelten – ebenfalls infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts von 2010 – nach § 28 als eigenständige Grundsicherungsbedarfe.

Ein zweiter, meist mit dem Attribut „sozial“ versehener Teilhabeauftrag ist den Jobcentern durch die wachsende Zahl der Fälle entstanden, in denen Ausgrenzungstatbestände und persönliche Lebensumstände einem Eintritt in Erwerbsarbeit entgegenstehen. Wie zuvor schon das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (2015 bis 2018) sollen die 2019 als Regelinstrument eingeführten langfristigen Lohnkostenzuschüsse mit ganzheitlicher beschäftigungsbegleitender Betreuung besonders arbeitsmarktfernen, langzeitarbeitslosen Leistungsberechtigten „wieder eine Perspektive zur Teilhabe am Arbeitsmarkt (...) eröffnen“ (§ 16i SGB II; Deutscher Bundestag, 2018, S. 10). Dabei steht im Vordergrund, was die Projektverantwortlichen der G.I.B. die „latente Funktion“ der Erwerbsarbeit nennen (G.I.B., 2023, S. 17), etwa Verbesserung der Lebenszufriedenheit und Gesundheit, Selbstvertrauen, Einbindung in soziale Netzwerke und arbeitgesellschaftliche Anerkennung.

Das Bürgergeldgesetz hat Teilhabe als Leitidee für die Betreuung im Jobcenter weiter gestärkt. Schon der Koalitionsvertrag von 2021 nannte nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt und gesellschaftliche Teilhabe als gleichwertige Ziele eines künftigen Bürgergelds (SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN & FDP, 2021, S. 75). Und nach der Gesetzesbegründung sollte die reformierte Grundsicherung für Arbeitsuchende „mehr Chancengerechtigkeit und gesellschaftliche Teilhabe ... ermöglichen“ (Deutscher Bundestag, 2022, S. 44). „Verbesserung der Teilhabe“ ist nach dem neuen § 15 Abs. 2 SGB II, der zum 1. Juli 2023 in Kraft trat, kein auf Teilgruppen begrenzter Auftrag mehr, sondern Ziel des Kooperationsplans³, der die bisherige Eingliederungsvereinbarung ersetzt und der für die Fallarbeit mit der großen Mehrheit der Leistungsberechtigten als „roter Faden“ dienen soll (ebd.,

3 Nach der Koalitionsvereinbarung zum Bürgergeld sollten Angebote und Maßnahmen in einer „Teilhabevereinbarung“ festgelegt werden (SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN & FDP 2021, S. 75). Da § 19 SGB IX bereits einen Teilhabeplan für Rehabilitanden/innen vorsieht, den auch die Jobcenter berücksichtigen sollen, musste die Teilhabevereinbarung dann anders benannt werden.

S. 82). Wie es schien, folgte die Gesetzgebung damit der Einschätzung aus der Wissenschaft, dass viele Fallkonstellationen den Jobcentern „praktisch die Grenzen der Aktivierungspolitik“ zeigen und Teilhabe auch für den Rechtskreis des SGB II ein neues Paradigma für sein könnte (Brussig, 2019, S. 102).

Dass sich in einem Handlungsfeld eine neue Leitidee durchsetzt, ist jedoch an Voraussetzungen geknüpft. Es bedarf dafür eines klaren gesetzlichen Auftrags, aber ebenso eines fachlichen Konzepts zur operativen Umsetzung. Dazu hat das Bürgergeldgesetz mit seinem eher deklaratorischen Begriffsgebrauch keinen Impuls gegeben. Der Kooperationsplan heißt zwar „Plan zur Verbesserung der Teilhabe“, bleibt aber thematisch auf „das Eingliederungsziel und die wesentlichen Schritte zur Eingliederung“ beschränkt (§ 15 Absatz 2 Satz 2 SGB II).

Hier schlägt das Modellprojekt mit seinen Erhebungsbögen für die genannten vier Lebensbereiche Wohnen, Gesundheit, Bildung, gesellschaftliches Leben immerhin so etwas wie eine operative Idee von Teilhabe vor. Und es macht den Einsatz des entwickelten Erhebungsbogens nicht von der Zuschreibung eines arbeitsmarktfernen Status abhängig, sondern erweitert den Themenkreis der Beratung im Jobcenter generell. Nach Teilhabe in den genannten vier Lebensbereichen gefragt zu werden, würde damit auch im „Regelbetrieb“ zu einem Anspruch für (grundsätzlich) alle Leistungsberechtigten, und danach zu fragen, zu einer Prozessanforderung für (grundsätzlich) alle Fachkräfte der Bereiche Markt und Integration oder Fallmanagement.

Beratung und Unterstützung für mehr Themen öffnen

Teilhabe ist mehrdimensional: Die Vorstellung, berufliche Ziele ließen sich ohne Rücksicht auf andere Lebensbereiche verfolgen, war immer lebensfremd. Dass Ausbildung und Arbeit Teilhabe in anderen für die Person wichtigen Funktionen nicht nur fördern, sondern auch zur Voraussetzung haben, wird außerhalb der Grundsicherung zum Beispiel als Vereinbarkeit von Familie und Beruf diskutiert. In der Armutsbevölkerung sind die Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Teilhabedimensionen noch enger. Daher müssten sich teilhabeorientierte Beratung und Unterstützung in den Jobcentern thematisch öffnen.

Dazu gibt das Modellprojekt den Jobcentern ein Instrument an die Hand, mit dem sich auch Teilhabeeinschränkungen und Unterstützungsbedarfe beim Wohnen, bei der Gesundheit, bei Alltagswissen und Bildung sowie im gesellschaftlichen Leben im Gespräch aufzurufen und strukturiert

erfassen lassen. Die zugrunde liegende Annahme einer „Wechselwirkung“ zwischen sozialer Teilhabe und Beschäftigung, wonach Förderung in diesen Lebensbereichen „jenseits der Erwerbsarbeit“ auch „mittel- und längerfristig die Aufnahme einer Beschäftigung ermöglichen kann“ (G.I.B., 2023, S. 17), ist auch ein Schritt zu mehr Realismus im arbeitsmarktpolitischen Aufgabenverständnis der Jobcenter.

Dass die einbezogenen Themenfelder auf der Grundlage bestehender Angebote in den Jobcentern und „unter Auslassung von Geldleistungen und Erwerbsarbeit“ (ebd., S. 17) festgelegt wurden, ist vielleicht die pragmatische Voraussetzung dafür, diesen wichtigen Schritt zu einer Teilhabeidee für die Jobcenter gehen zu können. Es fällt aber auf, dass der soziale Nahbereich bei dieser Operationalisierung sozialer Teilhabe fehlt, obwohl es in vielen Jobcentern Ansätze zur Arbeit mit der gesamten Bedarfsgemeinschaft oder Familie gibt (vgl. Schulze-Böing, 2023) und solche Leistungen nach § 15 Abs. 2 SGB II ein Inhalt des Kooperationsplans sein können. Kinderbetreuung und soziale Nahbeziehungen haben nicht nur instrumentelle Bedeutung für Erwerbsteilhabe, sondern sie haben für die Teilhabe der Leistungsberechtigten eine völlig eigenständige Bedeutung: Auch die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten wollen gute Eltern sein.

Das Teilhabekonzept wird sich auf Dauer im Handlungsfeld des SGB II nicht selektiv allein für einen „sozialen“ Bereich der Lebensführung umsetzen lassen, ohne in Gegensatz zu anderen Fachverfahren und Handlungslogiken bei den materiellen Leistungen und der Vermittlungs- und Integrationsarbeit zu geraten. Die Jobcenter werden sich das Teilhabekonzept erst dann fachlich vollständig angeeignet haben, wenn es auch maßgebend für die Sicherung des Existenzminimums und für das Verständnis von Beschäftigungsfähigkeit wird, also „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ein Ziel für alle Leistungsberechtigten wird.

Auch strukturelle Barrieren angehen

„Einschränkungen in der sozialen Teilhabe können entstehen, wenn persönliche Beeinträchtigungen oder Benachteiligungen auf strukturelle Barrieren treffen. Mögliche Teilhabedefizite oder Bedarfslagen sind also nicht bzw. nicht allein bei den Kund*innen zu verorten“ (G.I.B., 2023, S. 16). Um die Mechanismen zu verstehen, die Teilhabe einschränken, müssen persönliche und strukturelle Gegebenheiten gleichermaßen im Blick sein. Da das Modellprojekt einen Schwerpunkt darauf setzt, über bestehende Unterstützungsangebote zu informieren und beim Zugang zu ihnen zu unterstützen, ist zu fragen, wie weit diese Angebote zugunsten der Leistungsberechtigten

auch in die externen Teilhabebedingungen intervenieren. Ein kommunales Verfahren der Wohnungssicherung wird dies z. B. tun, indem es sich bei Vermieterinnen und Vermietern um die Stabilisierung des Mietverhältnisses bemüht, wozu auch die Übernahme der Mietschulden durch das Jobcenter gehört.

Soll künftig auch in den zentralen arbeitsmarktpolitischen Aufgabefeldern der Ausbildungs- und Arbeitsmarktförderung teilhabeorientiert gearbeitet werden, wird es entscheidend darauf ankommen, Beschäftigungsfähigkeit interaktiv zu verstehen (siehe hierzu Bartelheimer in diesem Band) und auch in Märkte, Angebote und Institutionen zu intervenieren, um diese inklusiver zu gestalten.

Das Entstehen individueller Teilhabechancen unterstützen

Die Möglichkeiten, Leistungen und Angebote der Jobcenter in Teilhabe „umzuwandeln“⁴, sind individuell verschieden. Das Teilhabekonzept anerkennt Diversität und verlangt, Ungleiches auch ungleich zu behandeln. Es gibt daher keine „objektiven“ Teilhabechancen: Leistungen und Angebote können die Bedingungen für Teilhabe verbessern, aber ob daraus für eine bestimmte Person wertvolle Teilhabechancen entstehen, ist ein subjektiver Prozess, der von vielen Faktoren abhängt und im Einzelfall verstanden werden will. Die Verbesserung von Teilhabe ist daher Einzelfallarbeit; zu stark standardisierte Prozessvorgaben sind dafür hinderlich.

Das Modellprojekt bietet den Fachkräften eine Struktur zur fallbezogenen Erfassung und Dokumentation von Bedarfen, will damit aber vor allem einen „diskursiven Prozess“ zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten anstoßen: Zu ihrer „Koproduktion“ (G.I.B., 2023, S. 16) gehört, dass die Erhebungsbögen beiden Seiten „einen Anstoß zur Selbstreflexion“ (ebd., S. 24) geben. Das zielt vor allem auf die verfügbaren Angebote: Aus Angaben der Kundinnen und Kunden dazu, „inwieweit sie die Teilnahme an den Angeboten persönlich weitergebracht hat“, und den Gesprächen darüber können „Hinweise für die Weiterentwicklung und Anpassung von bestehenden sowie für die Konzeption neuer Angebote gewonnen werden“ (ebd., S. 49). Die Ermutigung zur Selbstreflexion gilt aber auch für die eigene Arbeitsweise der Fachkräfte. Es sollte dabei weniger um generelle Urteile über

4 Zum Begriff der Umwandlung im Teilhabekonzept nach dem Befähigungsansatz („capability approach“) siehe Bartelheimer et al. (2020, S. 32). Als Befähigung („capability“) bezeichnet Sen die „praktische Möglichkeit, ein Leben zu führen, das man mit gutem Grund wertschätzen“ kann (Sen, 2010, S. 272).

einzelne Unterstützungsangebote gehen als um ein besseres Verständnis davon, was unter welchen Bedingungen und in welchen Fallkonstellationen individuelle Teilhabechancen eröffnen kann und wovon das abhängt. Auch die Anforderungen, die die Prozesse im Jobcenter oder Angebote Dritter an die Leistungsberechtigten stellen, können für die Leistungsberechtigten externe Zugangsbarrieren sein, an denen die Inanspruchnahme und „Umwandlung“ von Unterstützungsangeboten scheitert.

Das Projekt setzt bei der Operationalisierung von Teilhabe nicht an Zielen an, sondern an Unterstützungsbedarfen. Dafür spricht, dass sich Teilhabeziele für die individuelle Lebensführung oft erst in einem längeren Prozess klären, z. B. indem resignative Anpassung an einschränkende Lebensumstände überwunden werden kann. Dagegen lassen sich viele Unterstützungsbedarfe relativ schnell erkennen.

Die Entscheidung, nur Bedarfe abzufragen, die Jobcenter selbst oder durch Verweis auf Angebote Dritter bearbeiten können, hat einleuchtende pragmatische Gründe. Sie birgt aber auch die Gefahr, das Gespräch und die Reflexion von vornherein auf bestehende Angebote zu begrenzen. Dass ein Unterstützungsbedarf kenntlich wird, für den es noch kein gutes Angebot gibt, kann eine wichtige Information sein. Bei der Fallarbeit zu stark von den bestehenden Angeboten her zu denken, kann zu dem Missverständnis führen, dass die Leistungsberechtigten mit dem Zugang zu einem Angebot oder mit der Teilnahme an einer Maßnahme bereits Teilhabe erreicht haben. Zwar fragt der Selbsteinschätzungsbogen die Kundinnen und Kunden nach einer persönlichen Bewertung der wahrgenommenen Angebote. So lässt sich aber nicht erfassen, warum sich Leistungsberechtigte vielleicht gegen ein Angebot entschieden haben oder warum sie an einer Stelle, an die sie verwiesen wurden, nicht angekommen sind. Die Reflexion über Nichtnutzung kann ebenso zur „verstärkte(n) Einbeziehung der Kund*innenperspektive“ (Amonn & Fehse 2022, S. 17) beitragen wie die nachträgliche Bewertung eines genutzten Angebots.

Materielle Ressourcen haben im Teilhabeconcept instrumentelle Bedeutung für die Lebensführung. Das Modellprojekt orientiert sich an Teilhabechancen, weil „für unterschiedliche Menschen unterschiedliche individuelle Voraussetzungen bestehen“ und der gleiche materielle Mitteleinsatz je nach ihren konkreten Umständen und Beeinträchtigungen mehr oder weniger Teilhabeeffekte erzielt (G.I.B., 2023, S. 14). Es wäre jedoch ein Missverständnis, daraus zu schließen, Teilhabe sei nur eine Leitidee für Beratung und Unterstützung. Ohne die materiellen Mittel wird das Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe nicht erreicht, das die Jobcenter sicherstellen sollen. Viele Informationen, die zur Klärung von Leistungsansprüchen erhoben werden müssen, können zugleich auf Teilhabe einschränkungen der Bedarfs-

gemeinschaft bzw. der Familie hinweisen. Eine teilhabeorientierte Arbeitsweise müsste daher den Leistungsbereich der Jobcenter enger in die Unterstützungsarbeit einbinden, als das in der derzeitigen Aufbauorganisation der Jobcenter die Regel ist.

Ohne Wahlmöglichkeiten keine Teilhabe

Eine Aktivität oder eine Situation schafft Teilhabe, wenn man sich unter Alternativen „mit guten Gründen“ (Sen, vgl. Fußnote 2) für sie entscheiden konnte. Teilhabeorientierte Unterstützung muss daher den Leistungsberechtigten auch unter einschränkenden persönlichen Bedingungen Rechte und Einfluss in der Beziehung zu den Fachkräften belassen. Das Modellprojekt ist sensibel für diesen Handlungsspielraum: Es sieht vor, Einschätzungen der Fachkräfte und der Leistungsberechtigten zu Teilhabebeeinschränkungen und Unterstützungsbedarfen zunächst getrennt zu erheben, um so eine gemeinsame Reflexionsgrundlage zu erhalten. „Personenzentriert“ zu arbeiten, heißt keineswegs, auf eine eigene, ggf. abweichende fachliche Fallsicht zu verzichten oder dafür Überzeugungsarbeit zu leisten. Es heißt nur anzuerkennen, dass die Sichtweise der Adressatinnen oder Adressaten deren Handeln bestimmen wird und sie nichts „mit guten Gründen“ tun werden, wovon sie nicht überzeugt sind.

Die Arbeitshilfe betont die Notwendigkeit, die Erhebungsbögen freiwillig einzusetzen und den Leistungsberechtigten zu versichern, dass „aufgrund der Eintragungen im Bogen keine negativen Konsequenzen zu befürchten sind“ (G.I.B., 2023, S. 50). Auch überlässt sie den Fachkräften bzw. den Jobcentern die Wahl des geeigneten Zeitpunkts für den Einsatz des Instruments – die Bögen sind kein Instrument nur für Erstgespräche.

In der Praxis wird es sicher darauf ankommen, dass die Jobcenter, die das Instrument nutzen, im Rahmen der Rechts- bzw. Weisungslage zum Kooperationsplan Spielraum für den vorgesehenen freiwilligen, d. h. sanktionsfreien Einsatz des Instruments gewähren. Nach der im Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat verabschiedeten Fassung von § 15 SGB II bleibt der Konflikt zwischen dem Kooperationsplan als beraterrischem Instrument und als Sanktionsgrundlage bestehen. Dass der Plan nun keinen überprüfbaren rechtlichen Anforderungen mehr genügen muss, entlastet zwar die Fachkräfte. Doch nach § 15 Abs. 5 sollen sie weiterhin die dort festgelegten „Eigenbemühungen“ sanktionsbewehrt überprüfen. Auch die Vorgabe, dass Entscheidungen über Ziele und Unterstützungsleistungen im Erstgespräch für ein halbes Jahr zu treffen sind, begrenzt faktisch den Einfluss der Leistungsberechtigten, die sich oft erst in einem längeren, bei

Bedarf assistierten Prozess mit guten Gründen für Teilhabeziele entscheiden können.⁵

Ein Anstoß zu Steuerungsdiskursen

Dass erreichte Teilhabe aus der Perspektive des Individuums zu bewerten ist, führt oft zu der skeptischen Frage, ob man sie überhaupt messen könne. Doch auf Dauer gilt: Was in den Jobcentern nicht gemessen wird, das wird auch nicht gemacht.

Bereits seit 2011 ist die „Verbesserung der sozialen Teilhabe“ nach § 48b Abs. 3 eine der vier Dimensionen für die Zielsteuerung der Jobcenter. Für die dort „insbesondere“ genannten Ziele (Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Integration in Erwerbstätigkeit und Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug) legt die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Steuerung SGB II Kennzahlen fest. Soziale Teilhabe ist dagegen nicht operationalisiert.

Daher ist es positiv, dass das Modellprojekt von vornherein ein eigenes Dokumentationsverfahren und Messkonzept mitbringt. Mit den Erhebungsbögen soll zu verschiedenen Zeitpunkten erfasst werden, als wie stark Leistungsberechtigte und Fachkräfte im jeweiligen Fall den Unterstützungsbedarf in den einbezogenen Teilhabebereichen einschätzen. Damit setzt das Projekt einen Impuls zu teilhabeorientierten Steuerungsdiskursen. Es warnt zugleich vor dem naheliegenden schnellen Schluss von abnehmendem Unterstützungsbedarf auf Wirksamkeit und Wirkungen der Leistungen: Denn die Bedarfe werden auch durch Faktoren beeinflusst, die „außerhalb des Einflussbereichs der Jobcenter“ liegen (G.I.B., 2023, S. 49).

Grundsätzlich ist es schwierig, fallbezogenen Leistungen beobachtete Veränderungen als Wirkungen zuzurechnen, und gut aufbereitetes Erfahrungswissen ist erforderlich, um Annahmen darüber zu entwickeln und zu überprüfen, was unter welchen Bedingungen wie wirkt.⁶

Von den Unterstützungsbedarfen kann aber nicht ohne weiteres auf die erreichte Teilhabe geschlossen werden, und der Zusammenhang ist auch nicht linear. Werden z. B. „im Zuge einer Verbesserung der Situation nach und nach auch ambitionierte Ziele angestrebt“, so können sich „die wahrgenommenen Unterstützungsbedarfe trotz oder vielmehr sogar wegen

5 Im Interesse eines solchen Prozesses hatte sich das Nationale Forum Beratung (2022, S. 2) in der Anhörung zum Referentenentwurf des Bürgergeldgesetzes gegen die Vorgabe von § 15 SGB II ausgesprochen, den Kooperationsplan „unverzüglich nach der Potenzialanalyse“ zu erstellen, und eine „Individualisierung des zeitlichen Einsatzes“ gefordert.

6 Pawson & Tilly (1997) bezeichnen solche Annahmen als „Programmtheorien“.

eines erfolgreichen Unterstützungsprozesses erhöhen“ (G.I.B., 2023, S. 18). Dagegen dürfte resignative Anpassung an Ausschlussstatbestände den wahrgenommenen Unterstützungsbedarf zuverlässig senken.

Dass die Einschätzungen mittels einer numerischen Skala abgefragt werden, kann zu einer vorschnellen Quantifizierung von Ergebnissen verleiten. Auch hier geht es zunächst darum, einen „diskursiven Prozess“ darüber zu beginnen, in den qualitative Informationen – etwa die Freitexteinträge oder Daten aus den Fachverfahren der Jobcenter – mit einbezogen werden könnten.⁷

Diskussionsanstoß zu einer operativen Idee von Teilhabe für die Jobcenter

Das Teilhabekonzept kann die Diversität der Lebenslagen und Unterstützungsbedarfe in der Grundsicherung für Arbeitsuchende besser anerkennen, als es die Leitidee der Aktivierung tut. Es kann den gemeinsamen Bezugspunkt für materielle Leistungen und Beratung, Unterstützung und Vermittlung abgeben. Und es kann ein Verständnis von Arbeitsförderung ermöglichen, das Teilhabeeinschränkungen in allen Lebensbereichen berücksichtigt, neben der persönlichen Unterstützung bei Qualifizierung und Arbeitsuche einen Handlungsauftrag für einen inklusiveren Ausbildungs- und Arbeitsmarkt umfasst und so auch in Zeiten des Fachkräftemangels und der Transformation bestehen kann.

Das Modellprojekt hat nach eigener Einschätzung „eine pragmatische Bestimmung des Teilhabebegriffs für den SGB II-Bereich erarbeitet“ (G.I.B., 2023, S. 12). Aus Sicht der sozialwissenschaftlichen Teilhabeforschung lässt sich dazu auch Kritisches anmerken (ausführlicher: Bartelheimer, 2024). Aber während von der Bürgergeldgesetzgebung nicht der erwartete klare Impuls für einen solchen fachlichen Perspektivenwechsel ausging, stellt das Modellprojekt immerhin eine operative Idee von Teilhabe für die Jobcenter zur Diskussion, lädt zur Reflexion darüber ein und macht einen Schritt zur weiteren praktischen Erprobung.

Und letztlich ist entscheidend, ob eine fachliche Aneignung des Teilhabekonzepts in den Jobcentern überhaupt beginnt. Denn Konzepte und Haltungen für eine teilhabeorientierte Arbeitsweise lassen sich weder theoretisch aus dem Teilhabebegriff noch aus einer Legaldefinition ableiten.

⁷ Ein solches „diskursives“ Element für die Zielsteuerung der Jobcenter haben Brülle et al. (2016) mit Blick auf Teilhabe schon einmal vorgeschlagen.

Auch das Konzept der Aktivierung musste, um praktisch wirksam zu werden, in Handlungsmodelle und Fachverfahren übersetzt werden. Solche für eine teilhabeorientierte Arbeit der Jobcenter zu entwickeln, stellt eine eigenständige fachliche Aufgabe dar, die im Handlungsfeld gelöst werden muss. Und das Modellprojekt hat das Potenzial, eine praxisbezogene Diskussion darüber zu eröffnen. Es bleibt zu wünschen, dass der Impuls in den Jobcentern praktisch aufgegriffen wird und der Diskussionsanstoß von Politik und Wissenschaft konstruktiv und neugierig begleitet wird.

Literatur

- Amonn, J. & Fehse, P. (2022). *Modellprojekt Soziale Teilhabe. Instrumente zur Erfassung von Teilhabebedarfen in den Jobcentern in NRW*. Vortragsfolien, 28.11.2022. Bottrop: G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung.
- Bartelheimer, P., Behrisch, B., Daßler, H., Dobslaw, G., Henke, J. & Schäfers, M. (2020). *Teilhabe – eine Begriffsbestimmung*. Wiesbaden: Springer.
- Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta (2018). Vom Leitziel zur Kennzahl, Teilhabe messbar machen, Düsseldorf. Abgerufen unter: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/67644> [9.8.2024]
- Bartelheimer, P. (2024). *Eine Idee von Teilhabe für die Jobcenter – Überlegungen aus der sozialwissenschaftlichen Teilhabeforschung*. G.I.B.-Beiträge zur Arbeits- und Sozialpolitik. Abgerufen unter: <https://www.gib.nrw.de/veroeffentlichungen/sonstige> [27.02.2024]
- Bartelheimer, P., & Henke, J. (2018). *Vom Leitziel zur Kennzahl. Teilhabe messbar machen*. Abgerufen unter: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/67644> [9.8.2024]
- Brülle, H., Krätschmer-Hahn, R., Reis, C., & Siebenhaar, B. (2016). *Zielsteuerung im SGB II: Kritik und Alternativen*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung (WISO Diskurs 09). Abgerufen unter: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12599-20160712.pdf> [23.6.2016]
- Brussig, M. (2019). Was kommt nach der Aktivierung? *Arbeit*, 28(2), 101–123. <https://doi.org/10.1515/arbeits-2019-0008>
- Deutscher Bundestag (2018). Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz – 10. SGB II-ÄndG). Berlin: Drucksache 19/4725 vom 4. 10. 2018. Abgerufen unter: <https://ds.erver.bundestag.de/btd/19/047/1904725.pdf> [5.7.2023]
- Deutscher Bundestag (2022). *Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)*. Berlin: Drucksache 20/3873 vom 10. 10. 2022. Abgerufen unter: <https://ds.erver.bundestag.de/btd/20/038/2003873.pdf> [17.10.2022]
- G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH. (2023). *Förderung der sozialen Teilhabe von Kund*innen im Jobcenter: Ergebnisse eines nordrhein-westfälischen Modellprojekts*. Bochum: Arbeitspapier Wege in Arbeit. Abgerufen unter: <https://www.gib.nrw.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere> [04.12.2023]

- Nationales Forum Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung e.V. (nfb) (2022). *Stellungnahme des Nationalen Forums Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung e.V. (nfb) im Rahmen der Verbändeanhörung zum Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)*. Abgerufen unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Stellungnahme/n/Buergergeld/buergergeld-nfb.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [5.9.2022]
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage Publications.
- Schulze-Böing, M. (2023). *Hessischer Projektverbund Coaching von Bedarfsgemeinschaften*. Abschlussbericht. Offenbach am Main: MainArbeit. Kommunales Jobcenter Offenbach. Abgerufen unter https://www.mainarbeit-offenbach.de/fileadmin/user_upload/Inhalt/Dateien/PDF/Aktuelle-Informationen/2023-03-Bericht-Family-Fit.pdf [17.2.2023]
- Sen, A. (2010). *Die Idee der Gerechtigkeit*. München: C.H. Beck.
- SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN, & FDP (2021). *Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag*. Abgerufen unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800> [29.12.2021]