



Matthias Rübner | Matthias Schulze-Böing [Hrsg.]

Gut beraten im Jobcenter?

Beratungsqualität als Herausforderung
für Führung und Praxis



Nomos

Matthias Rübner | Matthias Schulze-Böing [Hrsg.]

Gut beraten im Jobcenter?

Beratungsqualität als Herausforderung
für Führung und Praxis



Nomos

© Titelbild: Jakub u. Jędrzej Krzyszkowski/Stocksy – stock.adobe.com

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2024

© Die Autor:innen

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-2971-6

ISBN (ePDF): 978-3-7489-5153-7

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748951537>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Inhaltsverzeichnis

Matthias Rübner und Matthias Schulze-Böing

Zur Einführung in den Band 9

I. Wissenschaftliche Grundlagen und Positionen

Ágota Scharle

Beratung von Beziehern von Grundsicherungsleistungen –
veränderte Aufgaben im Kontext sozialer und wirtschaftlicher
Umbrüche 19

Olaf Craney und Peter Weber

Lebensbegleitende Bildungs- und Berufsberatung – Konzept
und Perspektiven für die Umsetzung im Kontext der
Beschäftigungsförderung 39

Peter Bartelheimer

Teilhabe als Beratungsperspektive im Jobcenter – eine
Standortbestimmung 57

Jana Molle

Kooperative Beratung in Jobcentern – Partizipation und
Prozessverlauf 69

Matthias Schulze-Böing

Beratung von Bedarfsgemeinschaften. Möglichkeiten und Grenzen
ganzheitlicher Beratung im SGB II 85

Matthias Rübner

Ganzheitliche Beratung und Betreuung im SGB II. Rechtliche
Grundlagen, methodische Ansatzpunkte und förderliche
Rahmenbedingungen 103

Uwe Berlit

- Qualitätsvolle Beratung (auch) bei der Leistungssachbearbeitung als Rechtsgebot 119

Stefan Godehardt-Bestmann

- Nah an der Komplexität des Alltags – sozialraumorientierte Beratung im Jobcenter 133

Frank Unger, Uli Sann, Silvia Kaps, Carolin Martin, Dagmar Wiesmann und Susanne Igelmann

- Motivierende Gesprächsführung in Jobcentern: Eine Einführung in Grundhaltung und Methoden 151

II. Aktuelle Studien aus Evaluation, wissenschaftlicher Begleitung und Politikberatung

Philipp Fuchs, Jenny Bennett, Frank Bauer und Jan F. C. Gellermann

- Ganzheitliche Betreuung gefördert Beschäftigter: Der Betriebszugang als Herausforderung 169

Carolin Freier

- Kooperation zwischen Arbeitsuchenden und Vermittlungsfachkräften. Wird dieses Ziel mithilfe des Kooperationsplanes greifbarer? 185

Matthias Rübner

- Beratung im beschäftigungsorientierten Fallmanagement. Konzeptionelle Grundlagen und Umsetzung in den Jobcentern 203

Matthias Knuth

- Jobcenter als Zentren für Migration und Integration. Integrationsstrategien und Kommunikation gegenüber Leistungsberechtigten und Öffentlichkeit 219

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	7
<i>Peter Bartelheimer</i>	
Fünf Botschaften zur Fallarbeit im Jobcenter	237
 <i>III. Innovative Praxiskonzepte, Best-Practice-Beispiele, Erfahrungsberichte</i>	
<i>Alexander Berzel und Christian Mittermüller</i>	
Arbeitsmarktpolitisches Dreieck in Hessen: Neue Gestaltungsoptionen der Arbeitsmarktförderung durch kooperative Arrangements zwischen Jobcentern, Trägern und Teilnehmenden	255
<i>Frank Unger, Uli Sann, Silvia Kaps, Carolin Martin, Dagmar Wiesmann und Susanne Igelmann</i>	
Einsatz der Motivierenden Gesprächsführung in Jobcentern: Lern- und Organisationsstrukturen	271
<i>Andreas Hammer</i>	
Aufsuchende Beratung bei Arbeitslosen im Kontext SGB II	283
<i>Petra Rahn und Berina Saygaz</i>	
Digitale Kompetenzen im Förderprozess entwickeln: Herausforderungen und Chancen für besonders benachteiligte Menschen im SGB II-Bezug	295
<i>Corinna Funke und Tim Bendixen</i>	
Beratung als eServicebegleitung? Gestaltung von Beratung im digitalen Jobcenter	309
<i>Jan Kaltofen</i>	
Leistungsberatung im Jobcenter – das Warum entscheidet. Ein Erfahrungsbericht aus dem Jobcenter Halle (Saale)	325

Anika Jäckle

Beratung auf Augenhöhe? Erste Erkenntnisse und Implikationen zur
Umsetzung des Kooperationsplans 337

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 351

Matthias Rübner und Matthias Schulze-Böing

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*, *Carolyn 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

I. Wissenschaftliche Grundlagen und Positionen

Ágota Scharle

Beratung von Beziehern von Grundsicherungsleistungen – veränderte Aufgaben im Kontext sozialer und wirtschaftlicher Umbrüche

Zusammenfassung

Dieser Artikel widmet sich der Rolle der Beratung von Beziehern/-innen von Leistungen der sozialen Grundsicherung angesichts demographischer und wirtschaftlicher Herausforderungen, die neue Antworten und Instrumente erfordern. Hervorgehoben wird ein zunehmender Bedarf an gut zugänglicher und stärker individualisierter Beratung und einer stärkeren Koordination mit anderen für Grundsicherungsbezieher relevanten Diensten. Anhand neuerer Forschungsergebnisse wird gezeigt, dass die Wirksamkeit von Diensten dadurch verbessert werden kann. Der Beitrag gibt einen kurzen Überblick darüber, wie die institutionelle Fragmentierung Hindernisse für eine bessere Koordinierung zwischen den Diensten schaffen kann, und zeigt anhand von Beispielen, wie diese in jüngsten Reforminitiativen umgangen wurden. Abschließend wird argumentiert, dass digitale Tools bei sorgfältiger Konzeption und Umsetzung die Weiterentwicklung der Beratungspraxis unterstützen kann, indem sie die Kosten personalisierter Angebote senken und den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Trägern von Beratungsleistungen erleichtern.

Schlagworte

Arbeitsmarktdienstleistungen, Beratung, Grundsicherung, Aktivierung, Europa

1. Neuere Trends beim Bedarf von Grundsicherungsleistungen

Die wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen der letzten Jahre haben zu einem tendenziell steigenden Bedarf an Grundsicherungsleistungen und zugleich zu einer Diversifizierung der Leistungsberechtigten geführt. Zwar sind die Arbeitsmärkte in den vergangenen 80 Jahren inklusi-

ver insofern geworden als sie sich zunehmend auch für Gruppen öffneten, die traditionell nicht im primären Arbeitsmarkt präsent waren, etwa Frauen, Studierende, Menschen mit Beeinträchtigungen, ältere Arbeitskräfte, Migranten oder Geflüchtete. Zugleich aber haben Globalisierung, beschleunigter technischer Wandel, neue Beschäftigungsformen und zuletzt auch die ökologische Transformation der Wirtschaft dazu geführt, dass Arbeitsmärkte unsicherer wurden und neue Risiken für Arbeitsuchende entstanden (Schmid, 2017; Schmid, 2020).

Die wirtschaftlichen und demographischen Umwälzungen verliefen in den Ländern Europas zwar in unterschiedlicher Geschwindigkeit, der steigende Anteil von arbeitsmarktlichen Risikogruppen in der Gesellschaft ist jedoch überall anzutreffen. Eine neuere Studie von Watson et al. (2022), die sich auf Daten der EU-Statistik zu Einkommen und Lebensbedingungen stützt (EU-SILC), zeigt etwa, dass Alleinerziehende und Familien mit behinderten erwerbsfähigen Haushaltsmitgliedern in allen EU-Mitgliedsstaaten höhere Armutsraten aufweisen. Eine frühere Studie, die Daten der Luxembourg-Income-Study (LIS) verwendete, hat gezeigt, dass steigende Armutsraten zwischen 1980 und 2000 weniger auf eine (fehlende) Umverteilung, sondern auf ökonomischen und demographischen Änderungsdruck zurückgeführt werden können (Fritzell & Ritakallio, 2010).¹

Diese Entwicklungen machen Anpassungen von Grundsicherungssystemen in mehreren Dimensionen notwendig:

- (a) der gesetzlichen Ansprüche, die den Zugang zu den Leistungen regeln;
- (b) der Leistungshöhe;
- (c) der Anspruchsbedingungen und der Regeln für die Mitwirkung beim Erhalt und der Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit;
- (d) der Koordination der Leistungen zwischen öffentlichen Stellen (oder privaten, gemeinnützigen Trägern) in der Umsetzung von Grundsicherungs- und Förderleistungen.

Die zunehmende Vielfalt der Erwerbsbevölkerung (sowohl der Beschäftigten, als auch der Arbeitslosen und der inaktiven Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) erfordern auch von Grundsicherungssystemen, einer gestiegenen Vielfalt von Fähigkeiten und Bedarfen gerecht zu werden und die

1 Fritzell und Ritakallio (2010) zeigten, dass Armutsraten vor ausgleichenden Transfers durch verschiedene soziale Leistungen in 11 westeuropäischen Ländern von 1980 bis 2000 in gleichem Ausmaß gestiegen sind. Unterschiedliche Wohlfahrtsregime in den einzelnen Ländern können dagegen die unterschiedlichen Nach-Transfer-Armutsraten in den einzelnen Ländern erklären.

genannten Systemdimensionen entsprechend anzupassen (Clasen & Clegg, 2011; Schmid, 2017; PES Network Strategy, 2021).

Alle vier Dimensionen der Systemanpassung sind gleich wichtig. In diesem Artikel werde ich mich jedoch auf die beiden letztgenannten konzentrieren, weil diese den stärksten Bezug zur Beratung haben. In den folgenden Abschnitten werde ich kurz auf die externen Herausforderungen für Grundsicherungssysteme und die Bedeutung von Beratung für Leistungsberechtigte eingehen. In den weiteren Abschnitten diskutiere ich neuere Entwicklungen des institutionellen Rahmens von Grundsicherung und Beratungskonzepten in EU-Ländern.

2. Die Bedeutung von Beratung in Grundsicherungssystemen

2.1 *Das doppelte Mandat der Beratung*

Um die aktuelle Entwicklung einzuordnen, zunächst ein kurzer Blick auf die ursprüngliche soziale Funktion von Grundsicherungssystemen. Ihr Hauptzweck lag darin, Grundbedürfnisse von Menschen abzudecken, die über kein Einkommen verfügen und andere Möglichkeiten der Unterstützung ausgeschöpft haben (Versicherungsansprüche, Vermögen, Unterstützung durch die Familie). Traditionell waren solche Leistungen auf Zielgruppen beschränkt, die man als nicht-arbeitsfähig einstufte und umfassten deshalb auch nur selten ergänzende Leistungen für die Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit. Dies hat sich mit wachsender Komplexität und Unsicherheit von Arbeitsmärkten und dem Anstieg von Langzeitarbeitslosigkeit geändert. Praktische und politische Überlegungen haben Regierungen dazu gebracht, den Bedarf solcher Leistungen zu erkennen und zugleich die Anspruchsgrundlagen für Personen im arbeitsfähigen Alter genauer zu beschreiben (Clasen & Clegg, 2011).

Im klassischen Modell des Arbeitsangebots² hat Beratung eine Doppelfunktion. Zunächst ist sie eine befähigende Leistung, die Leistungsempfängern Selbstvertrauen vermitteln, berufliche Entwicklungsmöglichkeiten klären, die Motivation zur Jobsuche erhalten, Möglichkeiten der Qualifizierung sondieren und bei der Überwindung von Vermittlungshemmnissen helfen soll.

2 In diesem Modell wählen Menschen zwischen Freizeit und Arbeit (oder Arbeitszeit), abhängig von dem Wert, den sie Freizeit und Konsum oder den Verdienstmöglichkeiten durch Arbeit beimesen.

Darüber hinaus aber dient die Anforderung zur regelmäßigen Teilnahme an Beratungsgesprächen in diesem Modell als Absicherung gegen Leistungsmissbrauch („moral hazard“). Dieses Missbrauchsrisiko entsteht dadurch, dass Behörden nicht immer über alle Informationen verfügen, um festzustellen, ob im Einzelfall wirklich Bedürftigkeit vorliegt, sodass einige Leistungsberechtigte dies ausnutzen könnten und Leistungen beantragen und dabei Informationen über ihre Arbeitsfähigkeit, Gründe des Arbeitsplatzverlustes oder ihr Einkommen vorenthalten. Beratung kann dieses Missbrauchsrisiko dadurch reduzieren, dass sie die den Leistungsberechtigten verfügbare Zeit limitiert. Dies kann ein wirksames Instrument sein, da es die Kosten für die Beantragung von Leistungen für Betrüger erhöht (zum Beispiel bei Schwarzarbeit), aber den ehrlichen Bedürftigen, die die Unterstützung durch Beratungskräfte wahrscheinlich schätzen, keine Lasten auferlegt.

Die Bedeutung der ersten, unterstützenden Funktion von Beratung kann für verschiedene Zielgruppen unterschiedlich sein. Für Menschen mit großem Abstand zum Arbeitsmarkt ist sie sicher am wichtigsten. Die Bedeutung der zweiten, regulativen Funktion von Beratung hängt nicht zuletzt mit dem Niveau der Grundsicherungsleistungen zusammen und ist dort besonders wichtig, wo Leistungen großzügig bemessen sind.

2.2 *Beratung als Aktivierungsinstrument*

Während das Missbrauchsthema in ökonomischen Modellen schon länger eine zentrale Rolle spielt, wurde die potentielle Funktion von verpflichtender Beratung (und anderen Verhaltensregeln wie Arbeitsuche und Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen) als Eindämmung von Missbrauchsrisiken und zur Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit erst in den 1990er Jahren intensiver erforscht. Sie wurde wichtiger als man erkannte, dass die Begleitung der Arbeitsuche durch Beratung ein kosteneffizientes Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) sein kann. Eine Reihe von Meta-Studien zur quantitativen Wirkungsforschung in den USA und Europa haben übereinstimmend bestätigt, dass eine begleitende Arbeitsberatung kosteneffizienter ist als Lohnkostenzuschüsse oder Qualifizierung (vgl. Heckman et al., 1999; Card et al., 2018). Es gibt zudem Befunde, die bestätigen, dass Beratung vor allem für Arbeitsuchende mit weniger guten Vermittlungschancen wirksam ist (Van den Berg & Van der Klaauw, 2006). Unterstrichen wurde dies auch durch ein Feld-Experiment in Deutschland, in dem in den Jahren 2010 und 2011 eine Broschüre an eine zufällig ausgewählte Gruppe von neu registrierten Arbeitslosen versandt wurde (Altmann et al., 2018). Sie enthielt wissenschaftliche Informationen zu Arbeits-

markttrends, zu erfolgreicher Arbeitsuche und den Auswirkungen längerer Arbeitslosigkeit, die zur Jobsuche motivieren sollten. Der Vergleich mit einer Kontrollgruppe, die diese Broschüre nicht bekommen hatte, zeigte bei durchschnittlichen Arbeitsuchenden keinen Effekt. Für diejenigen aber, die ein hohes Risiko hatten, langzeitarbeitslos zu werden, verbesserte sie die Beschäftigungschancen. In dieser Untergruppe waren Beschäftigung und Erwerbseinkommen über zwölf Monate um 4 Prozent höher als in der Kontrollgruppe³.

Die meisten dieser Befunde sind jedoch mit Bezug auf Kurzzeitarbeitslose entstanden. In Bezug auf Langzeitarbeitslose oder nicht erwerbstätige Erwachsene ist der Forschungsstand weniger aussagekräftig. Es scheint, dass positive Wirkungen sehr stark von der konkreten Gestaltung der Beratung, der Verfügbarkeit alternativer Sozialleistungen und dem jeweiligen Arbeitsmarktkontext abhängig sind (z. B. Cottier et al., 2008, de Brouwer et al., 2023).

In einem vieldiskutierten Experiment in Deutschland wurde eine große Stichprobe von arbeitsfähigen SGB-II-Langzeitleistungsbeziehern in ein sechs Monate dauerndes Programm einbezogen, das gegenüber dem Regelbetrieb eine intensivere Beratung, eine deutlich höhere Kontaktdichte und eine engere Begleitung des Arbeitsuchverhaltens aufwies. Die Evaluation dieses Versuchs zeigte, dass die intensivere Beratung und engere Begleitung im Vergleich mit der Kontrollgruppe zu signifikant kürzeren Dauern der Arbeitslosigkeit bei den Programtteilnehmenden führte, ohne dass negative Effekte auf die Arbeitsqualität feststellbar waren (Fervers, 2021).

In den letzten Jahrzehnten hat die empirische Arbeitsmarktforschung auch untersucht, auf welchem Wege Beratung die Wiederaufnahme von Beschäftigung unterstützen kann. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Durchsetzung von Verhaltensregeln bei der Arbeitsuche dabei einen wichtigen Beitrag leisten. In einer wegweisenden Studie haben Nickell et al. (2005) nachgewiesen, dass strikte Verhaltensvorgaben⁴ beim Bezug von Unterstützungsleistungen, verbunden mit Sanktionen bei der Verletzung dieser Regeln, die Zunahme von Langzeitarbeitslosigkeit eindämmen können. Eine hohe Kontaktdichte mit der Behörde kann den Leistungsempfängern mehr

3 Die Maßnahme erwies sich also als sehr effizient, wenn man berücksichtigt, dass die Herstellungskosten der Broschüre weniger als einen Euro pro Person betrugen.

4 Diese Vorgaben dienen auch dazu zu prüfen, dass Leistungsbezieher tatsächlich ohne Arbeit und in der Lage sind, kurzfristig Arbeit aufzunehmen und aktive Arbeitsuche betreiben. Ihre Einhaltung wird in verschiedenster Form überprüft, durch Einladungen zu Gesprächsterminen, Arbeitgeberkontakten, die Annahme von Arbeitsangeboten oder die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen.

Informationen liefern und ihnen helfen, ihre Strategien zur Arbeitssuche zu verbessern. Dies kann effektiver sein, wenn die Verwaltungstermine relativ häufig stattfinden (z. B. van der Klaauw & Vethaak, 2022), eine formale Anforderung an die Arbeitssuche beinhalten und mit Beratung und regelmäßiger Information zu Arbeitsangeboten verbunden werden (etwa Arni & Schiprowski, 2019).

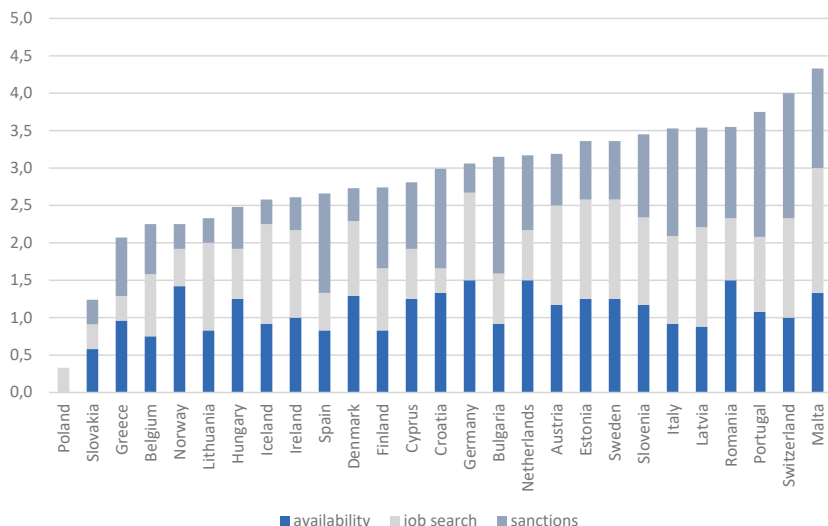
3. Die Strenge von Verhaltensvorgaben in verschiedenen EU-Ländern

Die zunehmende Vielfalt der Leistungsbezieher und insbesondere der zunehmende Anteil von erwerbsfähigen Personen in Grundsicherungssystemen hat, neben anderen Faktoren, dazu geführt, dass überall in der EU die Verpflichtung zur Arbeitssuche auch in das Regelwerk der Grundsicherung aufgenommen wurde, was auch zu einer Einebnung des zuvor sehr ausgeprägten Unterschieds zwischen den Systemen der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung geführt hat (Clasen and Clegg 2011).

Gegenwärtig bieten die meisten Grundsicherungssysteme in der einen oder anderen Form Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit an und verpflichten Leistungsberechtigte mit einem Sozialarbeiter oder Arbeitsberater zu kooperieren. Regelmäßige Erhebungen der OECD weisen darauf hin, dass die meisten EU-Länder mit ausgereiften Wohlfahrtsystemen den Bezug von Leistungen an detaillierte Bedingungen knüpfen um sicherzustellen, dass die Leistungsberechtigten aktiv nach Arbeit suchen (Grubb, 2001; OECD, 2007; Immervoll & Knotz, 2017; Immervoll et al., 2022).⁵ Wie Abbildung 1 zeigt, variiert die Strenge der Aktivierungsanforderungen erheblich zwischen den Ländern. Auch das Gewicht, das einzelnen Klassen von Anforderungen jeweils zugemessen wird, ist sehr unterschiedlich. Dies kann mit Unterschieden in der Großzügigkeit von Leistungen (das Risiko des Missbrauchs ist niedriger, wenn das Leistungsniveau niedrig oder der Zugang zu ihnen eingeschränkt ist) oder auch den politischen Kosten zusammenhängen, die mit einer strengeren Ausgestaltung des Leistungssystems verbunden sind, da diese oft zu öffentlichen Kontroversen führt.

5 Die Anforderung der Verfügbarkeit (für den Arbeitsmarkt) ist bei Grundsicherungssystemen ("lower tier assistance") oft starker ausgeprägt, während Sanktionsregeln weniger stringent sind als in der Arbeitslosenversicherung („first-tier programme“) (Immervoll & Knotz, 2017).

Abbildung 1 Strenge von Aktivierungsanforderungen für erwerbsfähige Bezieher von Grundsicherungsleistungen in Europa, 2022



Quelle: OECD, 2022 Strictness of activation requirements <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SBE>

Anmerkung: Nachrangige Leistungen (z. B. Arbeitslosenhilfe, Grundsicherung); Verfügbarkeitsregeln (availability) beziehen sich auf die Fähigkeit und Pflicht Arbeits- oder Maßnahmeangebote anzunehmen, Regeln zur Arbeitsuche (job search) beziehen sich auf die Wahrnehmung regelmäßiger Gesprächstermine mit Vermittlungsfachkräften und eigene Suchaktivitäten, Sanktionen (sanctions) beziehen sich auf die Rechtsfolgen, die das Verfehlen der beiden genannten Verpflichtungen nach sich zieht. Die Strenge (strictness) ist auf einer Skala von 1 bis 5 gemessen und wird als gewogener Durchschnitt der Ausprägungen von 11 Unterindikatoren errechnet, die jeweils einen bestimmten Aspekt der bestehenden Regel für Leistungsansprüche und Verhaltensvorgaben abbilden (siehe Immervoll & Knotz, 2018).

4. Der Zugang zu Beratung ist für Bezieher von Grundsicherungsleistungen oft eingeschränkt

Die Einführung von Vorgaben zur Arbeitsuche für Bezieher von Grundsicherungsleistungen hat in einigen Ländern zu Investitionen in Beratungsakapazitäten und Bemühungen zur Verbesserung der Koordinierung von Arbeitsmarktberatung und Sozialberatung (oder wenigstens zu Pilotprojekten) geführt. In anderen Ländern dagegen ist die Verpflichtung zur Arbeit-

suche eine rein formale Vorgabe. Wie im nächsten Abschnitt ausgeführt wird, ist dies oft dann der Fall, wenn die Umsetzung dieser Vorgabe an die öffentliche Arbeitsverwaltung delegiert wurde, ohne dort gleichzeitig entsprechende Fähigkeiten bei den Beschäftigten aufzubauen. Es gibt Erkenntnisse, dass viele öffentliche Arbeitsverwaltungen für die Unterstützung von Langzeitarbeitslosen weder über Instrumente verfügen, noch über entsprechende Personalkapazitäten, Kompetenzen und Managementstrukturen (Duell, 2020). Die Durchsetzung der Verpflichtung zur Arbeitsuche ist auch dort schwach ausgeprägt, wo man sie an lokale Sozialbehörden delegiert hat, die eher in der Tradition der Familienberatung stehen und deren professioneller Ethos sich stärker auf die Gewährung von Unterstützung und weniger auf Verhaltenskontrolle richtet.

Der Zugang zu Beratung ist für Bezieher von Grundsicherungsleistungen aber oft auch in qualitativer Hinsicht eingeschränkt, wenn Beratungsfachkräfte nur über ein begrenztes Spektrum von Unterstützungsinstrumenten verfügen. Eine neuere Erhebung zur Umsetzung der Empfehlungen des Europäischen Rates zur Integration von Langzeitarbeitslosen in den Mitgliedstaaten stellte fest, dass das Angebot zu sozialen und Arbeitsmarktdienstleistungen oft nicht dem Bedarf entspricht. In den meisten Ländern (für die Daten verfügbar waren⁶) wurden weniger als 15 Prozent der Grundsicherungsbezieher in Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung einbezogen (Commission, 2022). Weiterhin wurden die Angebote der aktiven Arbeitsförderung den Bedarfen der Zielgruppe oft nicht gerecht. In einer neueren Befragung haben nur etwas mehr als die Hälfte der Arbeitsverwaltungen angegeben, individuell zugeschnittene Maßnahmepakete anzubieten und nur ein Drittel stellte eine Unterstützung in der Nachvermittlungsphase zur Verfügung, um die Nachhaltigkeit der beruflichen Eingliederung zu unterstützen (Anghel, 2022). Nur wenige Mitgliedstaaten haben für Langzeitarbeitslose und Grundsicherungsbezieher eine eigene Strategie der aktiven Arbeitsförderung entwickelt, wenn man von öffentlich-rechtlichen Arbeitsgelegenheiten absieht, die trotz aller vorliegenden Befunde zu ihrer fehlenden Integrationswirkung weiterhin auf breiter Basis genutzt werden (vgl. Card et al., 2018).

6 DE, EL, HR, IT, LT, LU, FI (Commission, 2022)

5. Auf den Inhalt und die Qualität von Beratung kommt es an

Die neuere Forschungsliteratur weist auf die Notwendigkeit hin, die Inhalte von Beratung und das Spektrum von flankierenden Dienstleistungen weiterzuentwickeln, um den unterschiedlichen Bedarfen der immer vielfältiger werdenden Gruppe der Bezieher von Grundsicherungsleistungen gerecht werden zu können (Mosley et al., 2018; Duell 2020; Konle-Seidl 2020; OECD 2021b). Whelan et al. (2021) sehen zudem die Notwendigkeit, „Work-First“-Strategien mit der Betonung von kurzfristigen Vermittlungszielen zugunsten eines ausgewogeneren Ansatzes aufzugeben, der auch die Qualität von Arbeit und Leben in einer längerfristigen Perspektive einbezieht. Um den Bedarfen von vulnerablen Gruppen gerecht zu werden sind insofern auch neue Ansätze des Case-Managements (vgl. Rübner in diesem Band), zusätzliche Förderinstrumente und eine stärkere Zusammenarbeit mit anderen Diensten notwendig.

Verschiedene Studien zeigen, dass stärker individualisierte Ansätze, niedrigere Betreuungsschlüssel, die den Beratungskräften mehr Zeit für einzelne Fälle lassen, hochwertige Verfahren des Job-Matching und besser qualifizierte Vermittlungsfachkräfte die Beschäftigungswirkungen der Dienste verbessern können (z. B. Crepon et al., 2005, Hainmueller et al. 2016; Mailbom et al., 2016; Ravn & Bredgaard, 2020). Dabei liegen die Verbesserungen der Wirkung oft nicht primär in der Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit, sondern in der Reduzierung der Gefahr erneuter Arbeitslosigkeit (d. h. stabilerer Beschäftigung).

Besonders benachteiligte (vulnerable) Arbeitsuchende sind oft mit multiplen Integrationshemmnissen konfrontiert, etwa niedrige Qualifikation, familiäre Betreuungspflichten, Suchtprobleme, eingeschränkte Gesundheit oder Wohnungsprobleme (Fernandez et al., 2016). Aus diesem Grund ist eine stärkere Verknüpfung unterschiedlicher Dienste und eine intensivere Betreuung durch Beratungskräfte notwendig, als dies bei öffentlichen Arbeitsverwaltungen traditionell vorgesehen ist (z.B. für Kurzarbeitslose, die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten, vgl. OECD, 2021).

Ein kürzlich durchgeführtes Experiment der österreichischen Arbeitsmarktservice (AMS) vermittelt hierzu eine wichtige Lehre für Innovationen im Bereich der Beratung von Langzeitarbeitslosen. In ausgewählten regionalen Dienststellen hatte der AMS ein neues Konzept erprobt, das die traditionellen Ansätze von Arbeitsberatung und aktiver Arbeitsförderung durch eine Palette von Unterstützungsangeboten ersetzt, die auf freiwilliger Basis genutzt werden konnten. In der Evaluation dieses neuen Konzepts haben Böheim et al. (2024) allerdings keine Verbesserung der Wiederbe-

schäftigungschancen gefunden. Die qualitativen Evaluation des Experiments führte zur Erkenntnis, dass ein breiterer Fokus der Beratung besser mit aktiver Arbeitsförderung hätte kombiniert werden sollen, besonders durch Maßnahmen zur Qualifizierung der Arbeitsuchenden und zur Erhöhung der Einstellungsbereitschaft auf seiten der Arbeitgeber, statt diese zu ersetzen.

6. Institutionelle Arrangements von Beratung und unterstützenden Diensten

Die Überwindung von multiplen Vermittlungshemmnissen erfordert eine koordinierte Erbringung unterschiedlicher Unterstützungsleistungen. Alleinerziehende etwa brauchen oft nicht nur Qualifizierung und Coaching, sondern auch Kinderbetreuung und ggf. auch Erziehungs- und allgemeine Lebensberatung. Jugendliche mit Migrationshintergrund und ohne Berufsausbildung brauchen evtl. Unterstützung bei der Betreuung älterer Familienangehöriger, Schuldenberatung oder Suchberatung. Die neuere Forschung zu diesen Themen (OECD, 2015; EU, 2019) hat die Notwendigkeit zur Verbesserung der Koordination von Beratung mit anderen Unterstützungsleistungen betont, gleich ob sie „in-house“ von der Arbeitsverwaltung erbracht werden oder von gemeinnützigen Trägern (Duell, 2020). Die Empfehlungen des Europäischen Rates zur Integration von Langzeitarbeitslosen haben auch die Bedeutung von Partnerschaften mit Stakeholdern hervorgehoben und empfohlen, zur Koordination von Diensten zentrale Anlaufstellen („single point of contact“) zu schaffen (EU Council, 2016).

Der guten Koordination von Sozial- und Arbeitsmarktdiensten können allerdings die institutionelle Strukturen im Wege stehen. Insbesondere wenn sehr viele Akteure im System beteiligt sind und es große Unterschiede in den Kulturen und Motivlagen der verschiedenen Organisationen zur Erbringung der Dienste gibt, kann Koordination zu einer großen Herausforderung werden (vgl. Genova, 2008).

Eine neuere Untersuchung von bestehenden Grundsicherungssystemen in Europa durch das Beratungsunternehmen Ecorys sieht in der oft anzutreffenden institutionellen Fragmentierung ein bedeutendes Hindernis für die Koordination von Diensten (van der Ende et al., 2020). Diese Studie sieht drei Kernaufgaben der Betreuung von Leistungsberechtigten: die Verwaltung von Leistungsanträgen, soziale Beratung und Arbeitsberatung. In vielen Ländern werden diese drei Aufgaben von einer einzigen Behörde wahrgenommen (der Kommune oder einer gemeinsamen Behörde), was die

Koordination erleichtert. In anderen Ländern jedoch sind diese Aufgaben auf verschiedene Institutionen verteilt (Tabelle 1).

Tabelle 1 Institutionelle Aufstellung der Grundsicherungsverwaltung in EU-Ländern

Länder	Gewährung von Unterhaltsleistungen	Sozial- / Familienberatung	Arbeitsberatung
BE, DK, NL, SE	Kommune	Kommune	Kommune
EE, FR, GR, LT, LV, PL, RO	Kommune	Kommune	Nationale Arbeitsverwaltung
DE	Gemeins. Einricht. / Kommune	Gemeins. Einricht. / Kommune	Gemeins. Einricht. / Kommune
CZ, SK	Gemeins. Einricht. / Nationale Sozialbehörde	Gemeins. Einricht. / Nationale Sozialbehörde	Gemeins. Einricht. / Nationale Sozialbehörde
AT, BG, CR, CY, IE, LX, MT, SI	Nationale Sozialbehörde	Besondere Abteil der nationalen Sozialbehörde	Nationale Arbeitsverwaltung
ES, FI, HU, IT	Nationale Sozialbehörde	Kommune (FI, HU, IT) oder gemeins. Einr. (ES)	Nationale Arbeitsverwaltung

Quelle: Zusammenstellung durch die Autorin auf der Basis der Erhebung von Ecorys, Stand 2020 (van der Ende et al., 2020).

In der Bewertung der Breite (Zahl der Dienste, die mit der Leistungsverwaltung verknüpft sind) und der Tiefe der Koordination (die Intensität des Zusammenwirkens in jeder Phase der „clients journey“) zwischen Grundsicherungsverwaltung und relevanten anderen Diensten kam die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die Bereitstellung der Grundsicherungsleistung in den meisten Ländern bis zu einem gewissen Grad mit Sozialberatung, Arbeitsberatung und Wohnungshilfe koordiniert wird, gleichzeitig aber kaum Verbindungen zu anderen, ebenfalls potentielle relevanten Diensten besteht.⁷ Die Ecorys-Untersuchung⁸ stellte zudem fest, dass der Grad der

7 Die Untersuchung bezog sich auf Arbeitsberatung, aktive Arbeitsförderung (Lohnkostenzuschüsse und Qualifizierung), Schuldenberatung, Wohnungshilfe, Kinderbetreuung, Gesundheitsdienste und Versorgungsunternehmen.

8 Die Untersuchung von Ecorys wurde gemeinsam mit dem Budapest Institute im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt (van der Ende et al., 2020). Die detaillierten Information zum Grad der Kooperation wurden von Länder-Experten zusammengetragen. Bei der Messung der Integration von Diensten ist allerdings der Vorbehalt zu machen, dass die Kooperation *innerhalb* von Institutionen möglicherweise nicht adäquat abgebildet wird. Wenn zum Beispiel Grundsicherung von der gleichen Institution wie Wohnungshilfe geleistet wird, sind diese beiden Aufgabenfelder möglicherweise dennoch nicht eng koordiniert.

Koordinierung von für Grundsicherungsbeziehern relevanten Diensten tatsächlich mit der Fragmentierung des institutionellen Gefüges korreliert ist (Tabelle 2). Sie fand einen höheren Grad der Koordination von Diensten (sowohl in Bezug auf die Breite als auch auf die Intensität der Kooperation) in Ländern, in denen die Leistungsverwaltung und die Sozialberatung von der gleichen Behörde erbracht wurden. In Ländern, in denen die Grundsicherung von den Kommunen administriert wird, erleichtert dies klar die Koordination zwischen dieser und anderen sozialen Diensten wie Schuldenberatung und Wohnungshilfe.

Tabelle 2 Grad der Koordination mit unterstützenden Diensten in Bezug auf institutionelle Arrangements von Grundsicherung und Beratung

Institutionen die Grundsicherung und Beratung erbringen	Grad der Koordination**			
	Sehr niedrig	Begrenzt	Mittel	Hoch
Kommunal oder g.E.	GR, RO	BE	EE, LT, LV, DE, DK, NL	FR, PL, SE
Beide Zentralbehörde	CR		SK	AT, BG, CZ, SI
Nationale Sozialbehörde	FI	HU, MT	CY	IE
Lokale soziale Dienste	ES, IT	LX		
Größere Reform seit 2004*	ES, GR, FI		DE, DK, LT, NL	FR, LE, SI

Quellen: Van der Ende et al. (2020, S. 78) zum Grad der Koordinierung in 2020, Scharle et al. (2018) und OECD (2023, Chapter 4) zu Reformen.

** Diese Aufstellung kann unvollständig sein, da es keine systematisch erhobenen Daten für die Jahre 2014-2023 gibt.*

*** Breite der Integration von Diensten: durchschnittliche Zahl von Diensten, die mit der Grundsicherung verknüpft sind (von 0 bis 9); Tiefe der Integration: durchschnittliches Niveau der Kooperation (von ad hoc informell zu formaler Kooperation oder gar Fusion) zwischen der sozialen Beratung und anderen Unterstützungsdiensten in einzelnen Phasen der „clients journey“ (Zuweisung, Antragsprüfung, Erbringung des Dienstes, Monitoring der Umsetzung, Sanktionen). Sie wird auf einer Skala von 1 bis 8 gemessen (z. B. 1= kein Dienst vorhanden, 2=vorhanden, aber keine Kooperation, 3=lockere informelle Kooperation bis hin zu 8=wird in einerBehörde erbracht). Der Grad von Koordination zwischen Sozialberatung und anderen unterstützenden Diensten wird als „sehr niedrig“ betrachtet, wenn die durchschnittliche Breite und Intensität zugleich unter 3 liegen, als „begrenzt“, wenn einer von beiden unter 3 liegt, als „mittel“, wenn beide mindestens bei 3 liegen, aber einer von beiden unter 4 und als „hoch“, wenn beide mindestens bei 3,9 liegen.*

Die Länder-Experten hatten dafür jedoch oft keine Einsicht in die intrainstitutionellen Verhältnisse. Auch war nicht immer erkennbar, ob es innerhalb der Länder in verschiedenen Regionen unterschiedliche Praktiken gibt.

7. Reformen zur Stärkung der Koordination von sozialer Beratung und unterstützenden Diensten

Institutionelle Fragmentierung schränkt nicht nur die Kooperation in der Leistungserbringung verschiedener Dienste ein, sondern kann auch ein Hindernis für Reformen sein. Das ist der Fall, wenn eine größere Zahl von Stakeholdern (mit vielfältigeren Interessen) von den Vorteilen einer Neuordnung überzeugt werden muss oder wenn die Fragmentierung die Umsetzung einer Reform erschwert. Eine detaillierte Untersuchung von derartigen Reformen in EU-Mitgliedstaaten zwischen 2004 und 2014 fand dafür Hinweise, zeigte aber auch, dass die Schwierigkeiten überwindbar sind. Die Studie identifizierte 14 bedeutende Reforminitiativen (von denen 13 tatsächlich umgesetzt wurden) und zeigte, dass lokale Expertise, eine starke Tradition der Kooperation auf lokaler Ebene und die Konsultation mit Stakeholdern in der Konzeptionsphase der Reform die Schwierigkeiten ausgleichen können, die sich aus einer fragmentierten Ausgangslage ergeben (Scharle et al., 2018). In der gleichen Studie konnte gezeigt werden, dass eine Anpassung des Personalbestands, um die Fallzahlen auf einem überschaubaren Niveau zu halten (oder sogar zu reduzieren), die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Reform die Beschäftigungswirkung für Bezieher von Grundsicherungsleistungen verbessert.⁹

Obwohl die Vorteile der Koordination von Sozialberatung und Arbeitsförderung für Grundsicherungsbezieher auf der Hand liegen, ist es schwierig diese genau zu messen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die integrierte oder koordinierte Art der Bereitstellung schwer zu messen ist (geschweige denn zwischen den Ländern zu vergleichen) und dass Reformen, die auf eine bessere Koordinierung abzielen, in der Regel auch andere Ziele und Elemente umfassen.

Dementsprechend ist die empirische Evidenz der Vorteile von integrierten Diensten zwar schwach, insgesamt aber positiv. Unter Verwendung der Ecorys-Erhebung als Maß für die Koordinierung und von SILC-Daten zur Messung der Beschäftigungsergebnisse stellen van der Ende et al. (2020) fest, dass eine engere Zusammenarbeit (Partnerschaft oder Zusammenschluss) von Institutionen der Arbeitsförderung und der Sozialhilfe bzw. Grundsicherung und Überweisungen zwischen den Diensten die Wahrscheinlich-

9 In Frankreich und Slowenien hat man dies mit der Schaffung von hochwertigen und auf die Bedarfe von Klienten genau abgestimmten Diensten zu erreichen, während der Fokus in Deutschland, Dänemark, Finnland, der Baskenregion in Spanien und Irland stärker auf der Verbesserung der Wirksamkeit von Arbeitsmarktdienstleistungen und der Verstärkung von Aktivierung lag (Altmann et al., 2018; Liebman & Luttmer, 2015).

keit erhöhen, dass Grundsicherungsbezieher in Beschäftigung übergehen. Die Integration mit anderen Diensten (bezogen auf Gesundheit und Wohnen) hat keine messbare kurzfristige Beschäftigungswirkung, kann allerdings zur Reduzierung von Armut beitragen. Scharle et al. (2018) zeigen, dass sich die Beschäftigungswirkungen für Grundsicherungsbezieher in 7 der 14 Reformen verbessert hat, die auch eine stärkere Integration von Diensten zum Inhalt hatten. Fünf dieser Reformen haben zudem zur Reduzierung von Armut beigetragen, so weit das die qualitativen Evaluationen und die Interviews mit Stakeholdern erkennen lassen. Dieser letztgenannte Befund spiegelt wahrscheinlich die Stärke von Beratung wider: wenn Klienten Zugang zu qualitativ hochwertiger Beratung haben, die mit anderen Diensten kooperiert und die zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und Beseitigung von Arbeitsmarkthindernissen beiträgt, können auch die Risiken von Aktivierungspolitikern wie Ausgrenzung oder Stigmatisierung minimiert werden.

8. Digitale Werkzeuge als Unterstützung und als Risiko

Während digitale Werkzeuge in öffentlichen Diensten schon seit Jahrzehnten im Einsatz sind, war die Nutzung solcher Werkzeuge im Bereich der Beratung bisher eher begrenzt, auch aufgrund des hochgradig personenzentrierten Charakters dieser Dienstleistung. Für Bezieher von Grundsicherungsleistungen birgt die Digitalisierung bedeutende Risiken, insofern diese Gruppe oft einen geringeren Bildungsstand aufweist, weniger geübt im Umgang mit Onlineanwendungen ist und in geringerem Maße Zugang zum Internet hat als andere Teile der Bevölkerung. Die Verlagerung von Dienstleistungen in digitale Kanäle kann deshalb für Bezieher von Grundsicherungsleistungen den Zugang zu diesen Leistungen und den Kontakt mit Beratungskräften erschweren. Es gibt zudem Erkenntnisse, dass Beratung in persönlicher Präsenz für die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen wirksamer ist als Online-Varianten (z. B. Vehkasalo, 2020).

Allerdings haben die jüngsten Entwicklungen im Bereich künstlicher Intelligenz (KI) und die Erfahrungen während der Covid-19-Pandemie zu einem verstärkten Interesse an und einer stärkeren Nutzung von digitalen Werkzeugen und Formaten auch im Bereich der Beratung geführt. Einige Beispiele aus neuerer Zeit lassen vermuten, dass eine sorgfältig gestaltete Nutzung digitaler Werkzeuge soziale Beratung unterstützen kann. Einige dieser Erkenntnisse stammen aus Experimenten, in denen relevante Arbeitsmarktinformationen und Empfehlungen für die Jobsuche, die an langzeitarbeitslose Teilnehmer verschickt wurden, die Integrationschancen signifikant

verbesserten (Altmann et al., 2018; Lieabman & Luttmer, 2015). In einem anderen Experiment erhielten Langzeitarbeitslose personalisierte Vorschläge über alternative berufliche Einsatzmöglichkeiten (Belot et al., 2022). Diese Vorschläge wurden auf der Basis der Merkmale der Arbeitsuchenden automatisch generiert und in eine Job-Plattform und in Suchanfragen integriert. Die Forscher fanden heraus, dass die Teilnehmer an diesem Experiment durch die Erweiterung ihrer Arbeitsuche stabilere Arbeitsplätze fanden und ein höheres Einkommen erzielten als die Kontrollgruppe, die die gleiche Job-Plattform nutzte, aber nicht die personalisierten digitalen Hilfestellungen erhielten.

Digitalisierung kann auch die Beratung unterstützen, indem sie die Informationsbasis für Entscheidungen der Beratungsfachkräfte verbessert (durch die Zusammenführung von Informationen über Klienten anderer Agenturen und Dienste), die Überweisungen zwischen Diensten beschleunigt (durch Nutzung gemeinsamer Datenplattformen oder das Teilen von Daten) und die Verwaltungsarbeit der Beratungskräfte verringert, so dass mehr Zeit für die Arbeit mit Klienten bleibt (vgl. Funke & Bendixen in diesem Band). Neuerdings gibt es einige Initiativen, die die Informationsgrundlage für Beratungskräfte im Bereich der Grundsicherung durch die Schaffung gemeinsamer Datenplattformen verbessern, zum Beispiel in Griechenland, Luxemburg und Finnland (OECD, 2023). In Luxemburg wurde 2018 eine vollständig integrierte Informationsplattform eingeführt, auf die nationale und regionale Stellen, die mit Grundsicherungsbeziehern arbeiten, zugreifen können. Die Plattform unterstützt die Fallarbeit von Fachkräften vor Ort und ihren Supervisoren in einer gemeinsamen Umgebung. Sie dokumentiert die Erstberatung, Integrationspläne, Aktivierungsmaßnahmen, den Austausch mit der Arbeitsverwaltung, den Austausch mit der Sozialversicherung, das elektronische Dokumentenmanagement usw.

9. Fazit

In diesem Beitrag wurde dargestellt, dass soziale Beratung für Bezieher von Grundsicherungsleistungen auf die demographischen und wirtschaftlichen Herausforderungen mit neuen Ansätzen und Instrumenten für die Betreuung dieser Gruppe reagieren muss. Beratung muss leichter zugänglich und stärker personenzentriert sein und besser mit anderen für die Zielgruppe relevanten Diensten koordiniert werden.

Während der Bedarf solcher Veränderungen unumstritten ist, zeigen die Befunde der Forschung auf diesem Gebiet, dass viele EU-Mitgliedstaaten noch einen Rückstand bei der Entwicklung gut koordinierter Angebote für

die Grundsicherungsbezieher aufweisen, was teilweise mit den potentiell hohen Kosten institutioneller Reformen erklärt werden kann, besonders in Ländern mit einem hochgradig fragmentierten System sozialer Leistungen. Die lange Zeit, die es dauert, bis sich Reformen auszahlen und die damit verbundenen Unsicherheiten können die Bereitschaft der Politik zu solchen Reformen weiter reduzieren, vor allem in Ländern, in denen die Governance-Strukturen als weniger effektiv anzusehen sind. Dies macht den Bedarf an weiteren Impulsen und weitere finanzielle Unterstützung durch die EU und einem starken Engagement durch Fachorganisationen auf nationaler und internationaler Ebene deutlich.

Auch weitere Forschung zu Kosten und Nutzen integrierter sozialer Dienste, zu den optimalen Formen der Kooperation in bestimmten institutionellen Kontexten und zu dem Potential risikobegrenzter digitaler Lösungen zur Kostenreduzierung können den Anstoß für institutionelle Reformen geben.

Auch Basis-Initiativen zur Verbesserung der Kooperation zwischen sozialer Beratung, und anderen sozialen Diensten sind hilfreich. Sie können viele Lücken in einem unvollkommenen institutionellen Arrangement schließen und auch eine wertvolle Ressource für die Einführung von Reformen und die Umsetzung neuer, besser koordinierter Formen der Erbringung von Sozial- und Arbeitsmarktdienstleistungen darstellen.

(Aus dem Englischen übertragen von Matthias Schulze-Böing)

Literatur

- Altmann, S., Falk, A., Jäger, S., & Zimmermann, F. (2018). Learning about job search: A field experiment with job seekers in Germany. *Journal of Public Economics*, 164, 33–49. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.05.003>
- Anghel, L.-L. (2022). *2022 PES Capacity Questionnaire Part II: Labour market training for the long-term unemployed - Survey-based Report*, European Network of Public Employment Services, August 2022. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26204&langId=en>
- Arni, P., & Schiprowski, A. (2019). Job search requirements, effort provision and labor market outcomes. *Journal of Public Economics*, 169, 65–88. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.09.004>
- Belot, M., Kircher, P., & Muller, P. (2022). Do the Long-Term Unemployed Benefit from Automated Occupational Advice During Online Job Search? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4178928>

- Böheim, R., Eppel, R., & Mahringer, H. (2024). Impact evaluation of a new counselling and support programme for unemployed with multiple placement obstacles. *International Journal of Social Welfare*. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12657>
- Böhnisch, L. & Lösch, Ch. (1973). Das Handlungsverständnis des Sozialarbeiters und seine institutionelle Determination. Zur gegenwärtigen Diskussion über den politisch-sozialen Standort des Sozialarbeiters. In: Otto, Hans-Uwe/Schneider, Siegfried (eds.): Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. Zweiter Halbband. Neuwied, Berlin: Luchterhand, pp. 21–40.
- Clasen, J., & Clegg, D. (2011). *Regulating the risk of unemployment : national adaptations to post-industrial labour markets in Europe*. Oxford University Press.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–931. <https://doi.org/10.1093/jeaa/jvx028>
- Commission (2022). *The 2022 Minimum Income Report* (pp. 2–93). European Commission and the Social Protection Committee. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26195&languageId=en>
- Cottier, L., Fluckiger, Y., Kempeneers, P., & Lalive, R. (2018). Does Job Search Assistance Really Raise Employment? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3249880>
- Crepon, B., Dejemeppe, M., & Gurgand, M. (2005). Counseling the Unemployed: Does it Lower Unemployment Duration and Recurrence? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.827344>
- De Brouwer, O., Leduc, E., & Tojerow, I. (2023). The consequences of job search monitoring for the long-term unemployed: Disability instead of employment? *Journal of Public Economics*, 224. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.104929>
- Duell, N. (2020). *New forms of active labour market policy programmes* (pp. 1–85). European Commission. <https://skillsatworkbarcelona2023.es/documentacion/adicional/NewformsOfALMPreportENG.pdf>
- EU Council (2016). *Council Recommendation of 15 February 2016 on the integration of the long-term unemployed into the labour market*, European Council. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220\(01\)&qid=1701440874239](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220(01)&qid=1701440874239).
- Fervers, L. (2019). Healing or Deepening the Scars of Unemployment? The Impact of Activation Policies on Unemployed Workers. *Work, Employment and Society*, 095001701988290. <https://doi.org/10.1177/0950017019882904>
- Fritzell, J., & Ritakallio, V.-M. (2010). Societal shifts and changed patterns of poverty. *International Journal of Social Welfare*, 19, S25–S41. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2010.00728.x>
- Genova, A. (2008). Integrated Services in Activation Policies in Finland and Italy: A Critical Appraisal. *Social Policy and Society*, 7(3), 379–392. <https://doi.org/10.1017/s147474640800034x>
- Grubb, D. (2000). Eligibility criteria for unemployment benefits. *OECD Economic Studies*, 30(II). https://www.researchgate.net/publication/246048690_Eligibility_Criteria_for_Unemployment_Benefits

- Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G. & Wolf, K. (2016). Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices, *The Scandinavian Journal of Economics*, 118(4) 941-974. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/sjoe.12166>
- Heckman, J.J., Lalonde, R.J. and Smith, J.A. (1999). The economics and econometrics of active labour market programs, in (O. Ashenfelter and D. Card, eds), *Handbook of Labour Economics*, Volume 3A. pp. 1865–2095, Amsterdam and New York: Elsevier.
- Immervoll, H., & Knotz, C. (2018). How Demanding are Activation Requirements for Jobseekers? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3234227>
- Immervoll, H., Knotz, C., & Jongmi, L. (2022). *Activity-related eligibility conditions for receiving unemployment benefits*. OECD. <https://web-archiv.euro.oe.cd/2022-12-14/647752-Activity-related%20eligibility%20conditions%202022.pdf>
- Liebman, J. B., & Luttmer, E. F. P. (2015). Would People Behave Differently If They Better Understood Social Security? Evidence from a Field Experiment. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(1), 275–299. <http://www.jstor.org/stable/24465950>
- Mailbom, J., Rosholm, M., & Svarer, M. (2016). Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation, *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(3), 541-570. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/sjoe.12180>
- Nickell, S., Nunziata, L., & Ochel, W. (2005). Unemployment in the OECD Since the 1960s. What Do We Know? *The Economic Journal*, 115(500), 1–27. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2004.00958.x>
- OECD. (2007). Activating the unemployed: what countries do. In *OECD Employment Outlook 2007* (pp. 207–241). OECD. https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2007_empl_outlook-2007-en#page7
- OECD. (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264233775-en>
- OECD. (2022) *Strictness of activation requirements database*, OECD. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SBE>
- OECD. (2023). *Boosting Social Inclusion in Spain*. OECD. <https://doi.org/10.1787/56b604a0-en>
- PES. (2021). *PES Network Strategy*. European Commission. <https://doi.org/10.2767/107564>
- Ravn, R.L. & Bredgaard, T. (2020). Relationships Matter – The Impact of Working Alliances in Employment Services. *Social Policy and Society*, 20(3), 418-435. doi:10.1017/S1474746420000470
- Scharle, Á., Düll, N., Minas, R., Fertig, M., & Csillag, M. (2018). *Study on integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market - success factors and reform pathways* (pp. 1–122). European Commission. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20246&langId=en>
- Schmid, G. (2017). Transitional Labour Markets: Theoretical Foundations and Policy Strategies. In: *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_3050-2
- Schmid, G. (2020). Beyond European unemployment insurance. Less moral hazard, more moral assurance? *Transfer: European Review of Labour and Research*, 1024258920952666. <https://doi.org/10.1177/1024258920952666>

- Staub-Bernasconi, S. (2011). Human rights and their relevance for social work as theory and practice. In L. M. Healy & R. J. Link (Eds.), *Handbook of international social work: Human rights, development, and the global profession* (pp. 30–36). New York, NY: Oxford University Press
- van den Berg, G. J., & van der Klaauw, B. (2006). Counseling and monitoring of unemployed workers: Theory and evidence from a controlled social experiment. I. *International Economic Review*, 47(3), 895–936. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2354.2006.00399.x>
- van der Ende, M., Scharle, Á., Csillag, M. & et al (2020). *Study about the methodology to measure the returns on investment from integrated social assistance schemes*, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate, Ecorys and the Budapest Institute, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/716458>
- van der Klaauw, B., & Vethaak, H. (2022). Empirical Evaluation of Broader Job Search Requirements for Unemployed Workers. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4275339>
- Vehkasalo, V. (2020). Effects of face-to-face counselling on unemployment rate and duration: evidence from a Public Employment Service reform. *Journal for Labour Market Research*, 54(1). <https://doi.org/10.1186/s12651-020-00276-8>
- Watson, D., Grotti, R., Whelan, C. T., & Maitre, B. (2021). Welfare Regime Variation in the Impact of the Great Recession on Deprivation Levels: A Dynamic Perspective on Polarisation vs Convergence for Social Risk Groups, 2005–2014. *Journal of Social Policy*, 1–21. <https://doi.org/10.1017/s0047279421000210>
- Whelan, N., Murphy, M. P., & McGann, M. (2021). The enabling role of employment guidance in contemporary public employment services: A work-first to life-first typology. *British Journal of Guidance & Counselling*, 49(2), 200–212. <https://doi.org/10.1080/03069885.2021.1879374>

Olaf Craney und Peter Weber

Lebensbegleitende Bildungs- und Berufsberatung – Konzept und Perspektiven für die Umsetzung im Kontext der Beschäftigungsförderung

Zusammenfassung

Die vorliegende Betrachtung ordnet die Unterstützungsleistungen des zweiten Sozialgesetzbuchs (SGB II) in das Konzept einer Lebensbegleitenden Beratung ein. Dazu werden die Leistungen, Konzepte und Schnittstellen der Beratungsaufträge in den Sozialgesetzbüchern sowie die breite Landschaft weiterer Angebote überblicksartig dargestellt, um daran zentrale Anforderungen an Beratung im SGB II aus der Perspektive einer lebensbegleitenden Beratung zu konkretisieren.

Schlagworte

Bildungsberatung, Berufsberatung, lebensbegleitend, Qualität, Sozialgesetzbuch

1. Einleitung

Das Recht auf lebenslanges Lernen ist im ersten Grundsatz der europäischen Säule sozialer Rechte verankert (vgl. Europäische Kommission, 2018). Zur Realisierung dieses Rechts verfolgen die Nationalstaaten seit der Jahrtausendwende Strategien, welche die Lebensbegleitende Beratung integrieren sollen (vgl. Rat der Europäischen Union, 2008). Die Europäische Union (EU) definiert die „lebensumspannende Beratung“¹ als kontinuierlichen Prozess, der die Bürgerinnen und Bürger in jeder Lebensphase zu Bildungs-, Ausbildungs- und Berufsentscheidungen befähigt und die selbstbestimmte Gestaltung des persönlichen Werdegangs unterstützt (vgl. Rat der EU, 2004; Rat der EU, 2008).

1 Die Resolution des Rates (2008) verwendet den Begriff der lebensumspannenden Beratung. In Deutschland hat sich der Begriff der lebensbegleitenden Beratung im Sinne der Resolution durchgesetzt.

In der vorliegenden Betrachtung zur Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung kennzeichnet diese, von der EU und der OECD gestützte Erweiterung des Beratungsverständnisses den Startpunkt, von dem aus wir versuchen, die Unterstützung im Rahmen des SGB II in die nationale Strategie zum lebenslangen Lernen einzuordnen. Zwar sind die Ziele der Integration in den Arbeitsmarkt bei den aktiven Leistungen im Gesetzestext des SGB II dominant und verstellten lange den Blick auf die Bedeutung von Lernen und Qualifizierung für dessen nachhaltige Umsetzung. Es gibt aber mittlerweile weitergehende Ansätze, mit einer stärkeren Anerkennung der besonderen Rahmenbedingungen in den Jobcentern, den vielfältigen Problemlagen der betroffenen Personen und einer Ausweitung des Leistungskatalogs, einschließlich der „ganzheitlichen beschäftigungsorientierten Beratung“ (Rübner & Göckler, 2022; Rübner & Weber, 2021; Rübner in diesem Band; Schulze Boeing in diesem Band). Diese Ansätze stellen das Integrationsziel verstärkt in den Kontext anderer Themen, besonders auch von Bildung und Teilhabe.

Aus Sicht des Nationalen Forums für Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung e.V. (*nfb*) können zwei Ziele formuliert werden, die bei der Einordnung der Leistungen des SGB III und SGB II in die Perspektive einer Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung Berücksichtigung finden sollten. Zum einen: Die vielfältigen und wichtigen Partner, die zum Ausbau der Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung in Deutschland beitragen, verlassen sich häufig auf die Angebote der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter. Darum bedarf es der Transparenz über den tatsächlichen Beitrag der Beschäftigungsförderung zur Verwirklichung der Zielsetzung der EU zur Lebensbegleitenden Beratung. Erforderlich ist ein Beratungsangebot, das nicht vorwiegend für Krisen angeboten wird und einen „kurativen“ Anspruch verfolgt, sondern eines, dass „(...) lehrreich ist, den Bürgern Lernkompetenzen und die Fähigkeit zum selbstständigen Laufbahnmanagement vermittelt und sie darauf vorbereitet, über ihre gesamte Lebensspanne hinweg kluge Entscheidungen zu treffen“ (Sultana, 2008, S. 25).

Zum anderen besteht ein Spannungsverhältnis bei der Leistungserbringung von Lebensbegleitender Bildungs- und Berufsberatung durch die zuständigen Rechtskreise sowie aufgrund der unterschiedlichen Zielgruppen. Das SGB III richtet sich in Teilen an alle Menschen jeden Alters, insbesondere aber an sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Das SGB II richtet sich mit den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit an „erwerbsfähige Leistungsberechtigte“. Dies erfordert gut aufeinander abgestimmte Angebote in beiden Rechtskreisen und mit Blick auf das lebenslange Lernen auch über die Rechtskreise hinaus sowie Angebote in gleichem Umfang und gleicher Güte für Personen außerhalb der Rechtskreise SGB II und SGB III (z. B. Stu-

dierende, Beamte, nicht-Erwerbsfähige, Selbständige, nicht aktiv betreute Leistungsberechtigte nach § 10 SGB II oder entkoppelte Jugendliche – vgl. hierzu Mögling u.a., 2015). Dabei begrenzen wir unseren Beitrag zu diesem Band auf das SGB II, dennoch wird die Frage eingebracht, ob Leistungen zur Beschäftigungsförderung im SGB II künftig auch für breitere Zielgruppen geöffnet werden sollten.

Zunächst wird im Folgenden auf die Schnittstellen der Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung innerhalb der Sozialgesetzbücher eingegangen. Im dritten Abschnitt wird die breite Landschaft der Angebote und Träger überblicksartig dargestellt. Vor diesem Hintergrund geht der vierte Abschnitt auf die Leistungen der Beratung im SGB II-Kontext ein. Der fünfte Abschnitt greift Qualitätsmerkmale der Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung auf, um daran zentrale Anforderungen an Beratung im SGB II-Kontext zu konkretisieren.

2. Lebensbegleitende Bildungs- und Berufsberatung im Rahmen des Sozialgesetzbücher

Seit den 2000er Jahren sind Angebote zur Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung Teil vereinbarter und anerkannter Strategien der Regierungen der EU, die *allen Bürgerinnen und Bürgern* bessere Zugänge zu Bildung und beruflicher Entwicklung ermöglichen sollen. So formuliert der Rat der EU:

„Vor dem Hintergrund des lebenslangen Lernens erstreckt sich Beratung auf eine Vielzahl von Tätigkeiten, die Bürger jeden Alters in jedem Lebensabschnitt dazu befähigen, sich Aufschluss über ihre Fähigkeiten, Kompetenzen und Interessen zu verschaffen, Bildungs-, Ausbildungs- und Berufsentscheidungen zu treffen sowie ihren persönlichen Werdegang bei der Ausbildung, im Beruf und in anderen Situationen, in denen diese Fähigkeiten und Kompetenzen erworben und/oder eingesetzt werden, selbst in die Hand zu nehmen.“ (Rat der EU, 2004, S. 2)

Der sich hierauf beziehende Begriff der „Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung“, wie er sich im europäischen Kontext etabliert hat, überschneidet sich mit der 2018 in der Bundesagentur für Arbeit (BA) eingeführten „Lebensbegleitenden Berufsberatung (LBB)“. Die Lebensbegleitende Beratung geht dabei über die bloße Erteilung von Rat und Auskunft hinaus. Die Berufsberatung nach § 29 ff SGB III ist in Deutschland eine Pflichtleistung der Agenturen für Arbeit (AA). Beide Begrifflichkeiten gehen zurück auf die Entschließung des Rates der EU über den Ausbau der Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der Lebensbegleitenden Beratung vom

24. Mai 2004. Jedoch beschreibt die LBB ganz konkret das in Deutschland von der BA flächendeckend vorgehaltene Dienstleistungsangebot, welches vorwiegend die Berufsberatung vor dem Erwerbsleben (BBvE), die Berufsberatung im Erwerbsleben (BBiE) sowie der digitalen Instrumente zur Berufsorientierung und Laufbahnplanung (vgl. BA, 2021). Dagegen verwendet das *nfb* sowie der vorliegende Artikel den Begriff der Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung umfassender. Eingeschlossen werden Beratungsangebote außerhalb und innerhalb der Sozialgesetzbücher, welche die Bürgerinnen und Bürger im oben beschriebenen Sinne befähigen und in ihrer beruflichen und bildungsbezogenen Entwicklung unterstützen. Diese Angebote werden im folgenden Abschnitt überblicksartig dargestellt, denn wir betrachten die Beratung im SGB II als ein komplementäres Angebot der Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung, für die besondere Zielgruppe der „erwerbsfähigen Leistungsberechtigten“.

Dazu ermöglicht und fordert – nach Ansicht der Autoren – auch das SGB II seit seinem Inkrafttreten im Jahr 2005 von den Leistungserbringern der Beschäftigungsförderung eine Perspektive der Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung als eine wichtige Strategie zur Integration in den Arbeitsmarkt. So interpretieren wir im zuletzt durch die Bürgergeldreform erweiterten § 14 SGB II die mehrfache Anwendung der folgenden Adjektive auf die Betreuungsleistungen, welche deutlich über die bloße Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Leistungserbringung zur Integration in Arbeit sowie zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit hinausgehen. Die Unterstützung ist „umfassend“ und „nachhaltig“ zu gestalten, die Beratung ist „individuell“ sowie „am Bedarf orientiert“ auszurichten und kann zudem „aufsuchend“, „sozialraumorientiert“ oder auf die Bedarfsgemeinschaften bezogen erfolgen. Der § 16 SGB II greift dazu weitere Leistungen der Beratung und zur Unterstützung der Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung aus dem SGB III auf, um die Förderung und Begleitung von Qualifizierung im SGB II zu verankern. In den §§ 16a bis 16k wird zudem seit einigen Jahren die ganzheitliche Betreuungs- und/oder Unterstützungsleistung als Kann-, Soll-, Regel- oder Pflichtleistung für konkrete Zielgruppen bestimmt. Diese erhalten über das persönliche, umfassende, nachhaltige, individuelle und bedarfsorientierte Unterstützungsangebot des § 14 SGB II sowie den für alle bestehenden Rechtsanspruch auf Berufsberatung im Sinne der §§ 29 ff SGB III hinaus, weitergehende Begleitung. Ein wichtiges Beispiel sind die Angebote zur ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II zum Aufbau von Beschäftigungsfähigkeit und zur Heranführung junger Menschen an eine Ausbildung. In diesem Kontext wird aber auch deutlich, dass Bildungsperspektiven und damit auch die Beratung im Kontext mit anderen Unterstützungsbedarfen gesehen werden müssen, etwa

in Bezug auf die familiäre Situation, Sucht- und Schuldenfragen, psychosoziale Aspekte, Bedarfe für Bildung und Teilhabe insbesondere von jungen Menschen sowie sozial aktivierende und/ oder beschäftigungsbegleitende Unterstützung (Rübner & Gökler, 2022; Rübner & Weber, 2021).

Die Beratungsaufträge in den Sozialgesetzbüchern heben sich innerhalb des Gesamtspektrums der Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung dadurch hervor, dass diese einen individuellen Rechtsanspruch auf Beratung formulieren, der die gesamte Lebenssituation in den Blick nimmt und sich in Art, Inhalt und Umfang am individuellen Bedarf ausrichtet. Es kann festgehalten werden, dass durch die gesetzlichen Normierungen ein gesamtgesellschaftlicher Konsens besteht, der in Form von professionellen Beratungsangeboten institutionell umgesetzt werden muss: Die Leistungen des § 30 SGB III sind thematisch als Berufsberatung definiert und stehen für alle offen. Die Leistungen des SGB II, § 14 stehen nur solchen Personen offen, die durch die finanziellen Ansprüche der Familie und altersbezogen Leistungsberechtigt sind. Dies trifft auch auf die Leistungen nach § 11 SGB XII zu. Noch enger gefasst sind die Leistungen nach § 13 SGB VIII in Bezug auf den notwendigen Ausgleich sozialer oder individueller Benachteiligung bzw. zur Sicherstellung der Ausbildung. Diese Hilfsangebote der Jugendämter müssen als nachrangig gegenüber denen der Jobcenter und diese wiederum als nachrangig zu den Hilfen der Berufsberatung im Sinne des § 29 ff SGB III betrachtet werden. Damit wird die Absicht des Gesetzgebers deutlich, das Lebensbegleitende Beratungsangebot zu Bildung, Beruf und Beschäftigung für alle Bürgerinnen und Bürger im SGB III zu verankern und dieses im Bedarfsfall durch weitergehende Leistungen des zweiten, achten oder zwölften Sozialgesetzbuchs zu ergänzen. In der Praxis, so ist zu vermuten wird diese Rangfolge oft fallbezogen abgewogen und nicht zwingend systematisch eingehalten. Ob ein Jugendlicher, der im SGB III oder im SGB II in eine bestimmte Maßnahme eingemündet ist, noch weitere Hilfsbedarfe im Sinne der anderen Sozialgesetzbüchern hat, könnte dabei idealerweise z.B. in Fallkonferenzen und in enger Abstimmung der Institutionen koordiniert werden.

Innerhalb der Sozialgesetzbücher sind die aktiven Förderleistungen im SGB II am weitesten ausdifferenziert. Mit den Leistungen zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, zur beruflichen Aus- und Weiterbildung, der ganzheitlichen und aufsuchenden Betreuung und Beratung, der psychosozialen Betreuung, der Schuldner- und Suchtberatung, der Förderung von Selbstständigkeit, den sogenannten 1-Euro-Jobs, den Zuschüssen zum Arbeitsentgelt, der Förderung von Langzeitarbeitslosen sowie zur Inanspruchnahme von weiteren Leistungen werden viele Angebote exklusiv für erwerbsfähige Leistungsberechtigte über die Beratung

zugänglich gemacht. Diese wurden offenkundig in der Mehrzahl dazu entwickelt, die anspruchsberechtigten Bürgerinnen und Bürger zu befähigen, sich Aufschluss über ihre Ressourcen zu verschaffen, diese zu erweitern und den jeweils eigenen Lebensweg (wieder) selbst in die Hand zu nehmen. Hinzu kommen die im § 44c Absatz 4 SGB II fixierten Betreuungsschlüssel, die ergänzend zur freiwilligen Berufsberatung im Rahmen der LBB eine qualitativ hochwertige Unterstützung durch die Jobcenter gewährleisten sollen. Zwar schreibt auch § 79 Absatz 3 SGB VIII ein Verfahren zur Personalbemessung in den Jugendämtern vor und finden vergleichbare Verfahren auch in den weiteren Rechtskreisen Anwendung, jedoch ist die konkrete Verankerung eines bezifferten Betreuungsschlüssels im Gesetzestext eine Besonderheit, die ein umfassendes Beratungsangebot ermöglichen kann, welches nicht nur auf die Beratung zur zügigen Beendigung des Hilfebedarfs begrenzt ist.

3. Träger der Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung in Deutschland

Das umfassende Beratungsverständnis der EU zielt darauf ab, alle Formen der Beratung sowie auch Angebote zur Orientierung, zur (Selbst-)Information, Reflexion und Kompetenzfeststellung mit einzubeziehen, wenn diese einen thematischen Bezug zu Bildung, Beruf oder Beschäftigung haben und dazu befähigen können, den persönlichen Werdegang selbst in die Hand zu nehmen. Angebote der Früh-, Grund- und Allgemeinbildung sind in diesem Kontext von Beginn einer Bildungs- und Berufsbiografie wichtig und weisen Schnittpunkte zur Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung auf. Gleiches gilt für Angebote zur Orientierung im Ehrenamt sowie im Ruhestand. Obwohl weitgehend anerkannt wird, dass gesellschaftlicher Zusammenhalt und die wirtschaftliche Prosperität vielfach auch auf nicht gewinnorientierten Tätigkeiten aufbauen, zum Beispiel den Tätigkeiten in Parteien, Verbänden oder der häuslichen Pflege und Erziehung, enthalten die Darstellungen zur Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung meist keine Angebote zur politischen Bildung, zur Beratung im Ehrenamt oder in der Familienarbeit.

Die Definition des Beratungsbegriffs der EU hebt darauf ab, Beratung nicht nur auf Kriseninterventionen an den Übergängen und nach erwerbsfreien Lebensphasen oder in der Arbeitslosigkeit zu begrenzen. Die Entschließung aus dem Jahr 2004 forderte die Mitgliedstaaten dazu auf ein Angebot von verzahnten Diensten, den Ausbau des Zugangs zur Beratung, die Stärkung der Qualitätssicherung, eine Neuausrichtung auf die Befähi-

gung zur selbstbestimmten Laufbahngestaltung und die Stärkung der Strukturen für die Gestaltung und Entwicklung der Systeme auf allen Ebenen zu fördern (vgl. Sultana, 2008). Die Lebensbegleitende Bildungs- und Berufsberatung sollte somit als integraler Bestandteil in den Bildungs- und Beschäftigungssystemen, einschließlich der (Hoch-)Schulen, Arbeitslosenförderung und Betriebe gestärkt werden.

Seit dem Wegfall des bis 1998 geltenden „Beratungsmonopols“ der einstigen Bundesanstalt für Arbeit, haben sich die Bereiche Schul-, Hochschul-, Ausbildungs-, Weiterbildungs-, Rehabilitations-, Migrations-, Jugend-, Frauen-, Arbeitslosen- und Berufsberatung breit ausdifferenziert und unterschiedlich entwickelt. Die zuständigen Institutionen haben unterschiedliche Traditionen, rechtliche, institutionelle, finanzielle und fachliche Rahmenbedingungen, welche die Kooperationen und Transparenz erschweren. Hier setzt die europäische Strategie an, wenn sie die Mitgliedsstaaten auffordert, eine effiziente Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Beratungsanbietern zu gewährleisten, um einen breiteren Zugang zu ermöglichen und die Kohärenz insbesondere für Risikogruppen sicherzustellen (vgl. Rat der EU, 2004).

In diesem Verständnis von Lebensbegleitender Bildungs- und Berufsberatung setzen die Länder und Kommunen mit ersten Angeboten in der Sekundarstufe I bereits vor den Orientierungs- und Beratungsangeboten der Berufsberatung der Bundesagentur für Arbeit an und erweitern diese bezüglich Umfang und Intensität (siehe Abb. 1).

Die Wirkung der europäischen Initiativen kann besonders an der systematischen und flächendeckenden Weiterentwicklung aller Landeskonzeptionen zur beruflichen Orientierung an Schulen seit 2004 verdeutlicht werden. So ist die Entwicklung und Beschlussfassung von Berufsorientierungskonzeptionen durch die Schulgremien und deren Koordinierung durch schulisches Personal mittlerweile an allen Schulen eingeführt und regional koordiniert. Seit 2010 wurde diese Entwicklung insbesondere durch die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gegründete Initiative „Bildungsketten“ gefördert. Diese versteht sich als ein zentrales Kooperationsmodell des Bundes und der Länder in der föderalen Bildungslandschaft. Die gemeinsam mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) getragene Initiative befördert dazu den bundesweiten Einsatz von Portfolioinstrumenten, Potenzialanalysen, Berufsfelderkundungen sowie im weiteren Bildungsweg die Etablierung von zusätzlichen Praktika, die Ausweitung der Berufseinstiegsbegleitung sowie das ehrenamtliche Coaching in der Ausbildung.

Um die Kooperationen am Übergang von der Schule in den Beruf mit Blick auf benachteiligte junge Menschen zu verbessern, schließen sich, ini-

Abbildung 1: Lebensbegleitende Bildungs- und Berufsberatung - Angebote über die Lebensspanne, Akteure und Zuständigkeiten (Nationales Forum für Beratung, 2022)



tiert durch die Bundesregierungen seit 2012, in immer mehr Regionen die Agenturen für Arbeit, Jobcenter und Jugendämter zu Jugendberufsagenturen zusammen und beziehen dabei weitere Akteure wie insbesondere die Kammern und Schulen mit ein. Auf Grundlage einer Erhebung des Bundesinstituts für Berufsbildung aus dem Jahr 2021 waren dies zu diesem Zeitpunkt bundesweit 353 Jugendberufsagenturen, welche sich auf 348 und somit 87 Prozent der Kreise und kreisfreien Städte verteilten (vgl. Servicestelle Jugendberufsagenturen im BIBB, 2022). Angebote arbeitsweltbezogener Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII sind nicht flächendeckend Teil dieser Angebote (Schulze-Boeing, 2023). Der in Verbindung mit dem § 1 SGB VIII hergeleitete Anspruch zur ganzheitlichen Förderung der Persönlichkeit junger Menschen auch vor und während ihrer Ausbildung und Eingliederung in die Arbeitswelt wird somit in den Jugendberufsagenturen nicht in vollem Umfang eingelöst.

Des Weiteren übernimmt auch die Hochschullandschaft im Rahmen des § 14 Hochschulrahmengesetzes (HRG) die Unterrichtung von Studierenden und Studieninteressierten sowie die studienbegleitende Fachberatung und arbeitet dazu mit der Bundesagentur für Arbeit zusammen. Darüber hinaus verpflichten auch Landesgesetze die Hochschulen zur Bildungsberatung. Zudem haben sich die Hochschulen zuletzt durch eine Entschließung der Mitgliederversammlung der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) im Jahr 2021 selbst verpflichtet, ein qualitativ hochwertiges Beratungsangebot im gesamten Student-Life-Cycle vorzuhalten, was auch Beratung zur Promotion und zur Wissenschaft als Beruf einschließt. Diese Entschließung definiert die Aufgabenbereiche der Studienberatung und schließt darin Angebote psychologischer bzw. psychotherapeutischer Unterstützung für persönliche Krisensituationen von Studierenden mit ein. Die Career-Services sowie die Alumni-Arbeit werden als weitere spezifische Beratungsaufgaben der Hochschulen festgelegt (HRK, 2021).

Insgesamt nimmt im quartären Bildungssektor für Erwachsene die Komplexität der Beratungsstrukturen in Deutschland zu. Diese Angebote Ratsuchenden und Beratenden transparent zu machen, gelingt dabei nicht in ausreichendem Maße. Gerade Personen mit schlechteren Startchancen haben Schwierigkeiten passende Angebote zu finden (OECD, 2021). Traditionell ist die Weiterbildungsberatung ein Betätigungsfeld von Kommunen, Ländern, Weiterbildungsanbietern, Betrieben, Sozialpartnern und der Bundesagentur für Arbeit. Im Rahmen der Nationalen Weiterbildungsstrategie hat die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2020 ihr flächendeckendes Beratungsangebot für Arbeitsuchende im Rahmen der Arbeitsvermittlung und für Beschäftigte im Rahmen der Qualifizierungsberatung um die Berufsberatung im Erwerbsleben (BBiE) erweitert (vgl. BMAS, 2022). Kommunale Angebote der Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung für Erwachsene werden darüber hinaus zu einem großen Teil über Ländergesetze oder spezielle Förderprogramme ermöglicht. So gehört die Beratung zu den eigenen Kursen und die Lernberatung zu den Aufgaben der Volkshochschulen, welche darüber hinaus häufig auch Bildungs- und Weiterbildungsberatungen unabhängig von den eigenen Kursen anbieten. Im Rahmen der Nationalen Weiterbildungsstrategie haben auch die Sozialpartner seit dem Jahr 2021 rund 300 betriebliche Weiterbildungsmentorinnen und -mentoren in rund 100 Betrieben neu geschaffen, das BMAS hat im Jahr 2023 mit den INQA-Coaches (Initiative neue Qualität der Arbeit) ein weiteres mitarbeiterorientiertes Beratungsprogramm für kleine und mittelständische Unternehmen eingeführt. Diese Projekte sind aber bislang auf den ESF-Förderzeitraum bis 2027 begrenzt und stehen nur den Mitarbeitenden der teilnehmenden Unternehmen offen.

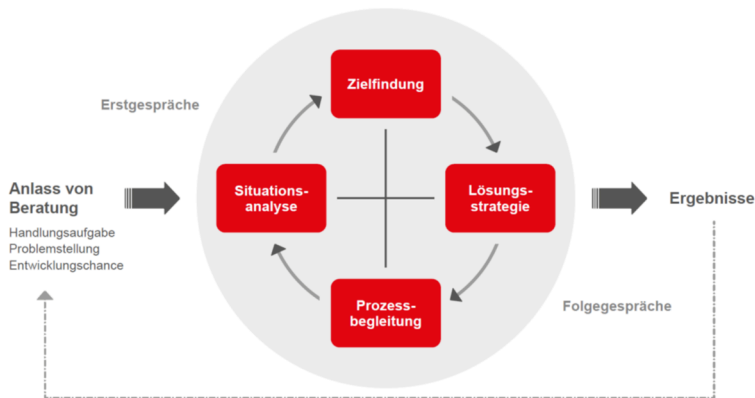
Hinzu kommen weitere zielgruppenspezifische Beratungsangebote in unterschiedlicher Trägerschaft, die ebenso die Nutzerinnen und Nutzer unterstützen ihren persönlichen Werdegang in die Hand zu nehmen. Dazu haben einige Bundesländer eigene Beratungsnetzwerke aufgebaut, Thüringen und Sachsen-Anhalt unterhalten in Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit sogenannte regionale Weiterbildungsagenturen. Übersichten zu den Weiterbildungsberatungsangeboten in allen 16 Bundesländern bietet seit dem 01.01.2024 die im Rahmen der Nationalen Weiterbildungsstrategie entwickelte Weiterbildungsplattform www.mein-NOW.de. Daneben existieren weitere kommunale und landesspezifische Beratungsangebote sowie Angebote von Selbsthilfegruppen, insbesondere für Menschen mit Behinderungen und psychischen Erkrankungen, für Geringqualifizierte, Care-Leaver, Arbeitslose, Migrantinnen und Migranten, Eltern, Alleinerziehende, pflegende Angehörige, Wohnungs- und Obdachlose sowie weitere Zielgruppen, bei denen eventuell die Beratung zu Bildung, Beruf und Beschäftigung nur ein Aspekt unter anderen darstellt. Eine Sonderrolle kommt hierbei der ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung (EUTB) zu, dessen Förderung über das BMAS zur Stärkung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im § 32 SGB IX gesetzlich festgelegt ist. Für junge zugewanderte Menschen zwischen 12 und 27 Jahren stehen bundesweit Jugendmigrationsdienste (JMD) an 500 Standorten zur Verfügung und bieten zusätzlich auch Onlineberatung in verschiedenen Sprachen an.

Die umfassenden Angebote zur Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung verdeutlichen, dass eine alleinige Betrachtung der Beratungsaufträge in den Sozialgesetzbüchern zu kurz greift, wenn es um die Beurteilung der Verwirklichung eines Lebensbegleitenden Beratungsangebots für alle Bürgerinnen und Bürger im Sinne der EU-Ratsentschlüsse geht. Beratung zu Bildung, Beruf und Beschäftigung ist vielfach aus guten Gründen in den Bildungs- und Beschäftigungssystemen sowie in freier Trägerschaft auf Landes- und kommunaler Ebene verankert und bedarf ebenso einer Verzahnung mit den Angeboten der Sozialgesetzbücher. Hier bieten die Vernetzungsbemühungen der Nationalen Weiterbildungsstrategie sowie der Jugendberufsagenturen sinnvolle Ansätze.

4. Beschäftigungsorientierte Beratung zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit

Im Rahmen der Beratung durch die Jobcenter sind gemeinsam individuelle Strategien zur Integration und/oder zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit zu erarbeitet und deren schrittweise Umsetzung zu begleiten.

Abbildung 2: Rekursives Problemlösemodell und Beratungsunterstützung (Rübner & Weber 2021)



Diese gesetzlich verankerte Beratungspflicht ist komplementär zu den weiteren Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatungsangeboten zu verstehen. Ergänzend dazu formuliert die Bundesagentur für Arbeit in ihrem rechtskreisübergreifenden Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Beratungskonzeption, Beratung als einen flexiblen und vielfältigen Unterstützungsprozess zu verschiedenen Aspekten rund um Bildung, Beruf, Beschäftigung und sozialer Teilhabe.

Das zugrundeliegende generische Prozessmodell (Abbildung 2) bezieht sich konzeptionell auf verschiedene beratungstheoretische Überlegungen sowie ein psychologisches Verständnis von Problemlösung (Rübner & Weber, 2021).

Innerhalb dieses Rahmens wird dem ganzheitlichen beschäftigungsorientierten Beratungsprozess im SGB II eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt. „Ein ganzheitlicher Unterstützungsbedarf kann vor dem Hintergrund komplexer Fallgestaltungen entstehen, bei denen eine schnelle bzw. zeitnahe Integration unwahrscheinlich ist und kurzfristige, arbeitsbezogene Vermittlungsstrategien zunächst ausscheiden“ (Rübner & Weber, 2021, S. 60).

Der Prozess setzt die gemeinsame Identifikation des Anlasses und der Problemstellungen, denen sich eine Person gegenübersteht an den Anfang jeder Beratung und versteht diesen kommunikativen Schritt als konstitutives Element auch in längeren Beratungs- und Betreuungsprozessen. Mit Blick auf Bildung, Beruf und Beschäftigung setzt dies auch im SGB II eine Aus-

differenzierung der Frage voraus, wodurch die Situation der betroffenen Person – auch aus deren Perspektive – verbessert werden kann und welche Chancen bestehen, auch wenn die Ausgangssituation zunächst wenig aussichtsreich erscheint. Der Aspekt der Förderung von Zuversicht und Motivation und die Eröffnung neuer Blickwinkel ist ein wichtiger Teil der Aufgabe der Berater/-innen bzw. „Persönlichen Ansprechpartner“.

Darauf aufbauend ist gerade im SGB II eine ganzheitliche Beleuchtung der aktuellen Situation, insbesondere der lebensweltlichen und beruflichen Aspekte wichtig. Auch hier geht es nicht um eine Feststellung aus Expertensicht, sondern um eine kommunikative Erarbeitung eines Verständnisses bei der Person, um deren Situationswahrnehmung und letztlich ihre Handlungsmöglichkeiten sukzessive zu verbessern. Ein rein technisch abgearbeitetes „Profiling“ ist aus einer beraterischen Sicht nicht zielführend.

Betrachtet man den Begriff der „ganzheitlichen Zielarbeit“ (Rübner & Weber, 2021, S. 63) im SGB II-Kontext, so ergeben sich mehrere Spannungsfelder, die beraterisch zu bearbeiten sind. Zum einen ist es die Spannung zwischen gesetzlichem Auftrag und den Vorstellungen der Person, die möglicherweise nicht in Deckung sind. Das Risiko besteht, dass Fachkräfte hierüber hinweggehen und selbst die Ziele definieren. Zum anderen ist es die Schwierigkeit der Person, überhaupt ein Ziel für sich formulieren zu können, wenn sie aktuell für sich keine Möglichkeiten am Arbeitsmarkt sieht. Beratung sollte hier in kleinen Schritten und mit ausdifferenzierten Nahzielen arbeiten. Diese ist in engem Zusammenhang mit erlebter Selbstwirksamkeit zu sehen. Arbeitslosigkeit und weitere Problemlagen tragen häufig dazu bei, dass diese geringer ist und mit Blick auf die Zukunft keine Ziele formuliert werden können. Nur, wenn es den Fachkräften gelingt die erste Spannung zu balancieren, ergeben sich Spielräume, offen über die eigentliche Hürde zu sprechen. Dazu sollten Ziele nicht auf rasche Integration eingeengt, sondern auf nachhaltige Integration ausgeweitet werden. Bildung- und berufliche Qualifizierung können hierbei eine Rolle spielen.

Das Suchen von Lösungsstrategien sollte in der Breite des gesetzlichen Auftrags verstanden werden und die Mittel nutzen, die das Gesetz bereitstellt. Lösungsstrategien können – dem Hilfebedarf angemessen – sowohl Aspekte der Alltagskompetenz und der Förderung sozialer Fähigkeiten, die Annäherung und die Erprobung der Anforderungen von Erwerbsarbeit aber auch der Zugang zu Aus- und Weiterbildung umfassen. Die Suche nach Lösungsstrategien kann in diesem Sinne auf die ganze Bandbreite der besonderen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung durch die Jobcenter zurückgreifen, insbesondere die:

- Leistungen zur beruflichen Aus- und Weiterbildung nach dem SGB III,
- Leistungen zur Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung,
- ganzheitliche und aufsuchende Betreuung und Beratung,
- psychosoziale Betreuung, Schuldner- und Suchtberatung als kommunale Eingliederungsleistung,
- Förderung von existenzsichernder Selbstständigkeit,
- Arbeitsgelegenheiten,
- Zuschüsse zum Arbeitsentgelt und
- zusätzliche Unterstützungsleistungen zur Heranführung an und Inanspruchnahme von weiteren Leistungen.

Begleitung ist im SGB II das wichtigste Mittel. Da der Hilfebedarf in vielen Fällen nicht kurzfristig wegfällt, geht es um einen längeren Prozess, in dem die oben angesprochenen Aspekte entwickelt und über verschiedene Lösungsansätze kleinschrittig bearbeitet und eng begleitet werden (Rübner & Weber, 2021). Begleitung bedeutet hier sowohl kommunikative als auch praktische und aktive Unterstützung der Aktivitäten, die beim Klienten eine Verbesserung der Situation und das Erreichen von Entwicklungsschritten bewirken können.

5. Qualitätsaspekte für Lebensbegleitende Bildungs- und Berufsberatung im Kontext der Beschäftigungsförderung

Die Beratungs- und Unterstützungsarbeit in Jobcentern, die im Rahmen des SGB II geleistet wird, befindet sich in einer kontinuierlichen Weiterentwicklung. Neben den Veränderungen des Gesetzes sind auch die Fragen nach Professionalität und der notwendigen Qualität wichtige Perspektiven, die dazu beitragen können, letztlich die übergeordneten Ziele zu erreichen. Ausgehend von den Qualitätsstandards für gute Beratung (nfb, 2014; Schiersmann u.a., 2013), wird anhand einzelner Merkmale die Frage gestellt, wie diese Perspektiven der Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung im SGB II Berücksichtigung finden können. Das Modell zur Beratungsqualität (nfb, 2014) wurde in einem kooperativ gestalteten offenen Koordinierungsprozess entwickelt und den Beratungsakteuren in Deutschland zur Verfügung gestellt. Es formuliert übergreifende Qualitätsmerkmale (Ü), Prozessbezogene Qualitätsmerkmale (P), Beraterbezogene Qualitätsmerkmale (B) sowie organisationsbezogene Qualitätsmerkmale (O), auf die wir hier mit ausgewählten Aspekten eingehen.

Abbildung 3: *Qualitätsstandards für gute Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung im Überblick (Nationales Forum für Beratung (nfb), 2014)*



Grundsatz der Freiwilligkeit (Ü2) Beratung setzt konzeptionell auf Freiwilligkeit. Dennoch gelingt es vielen Fachkräften trotz Zwangskontext beraterisch die Bereitschaft zu einer gemeinsamen Bearbeitung der Situation und möglicher Lösungsschritte zu entwickeln. Dies erfordert zum einen Offenheit der Fachkräfte gegenüber der Perspektive der Person aber auch gegenüber deren Widerstand und Vorbehalte.

Strategie der kontinuierlichen Qualitätsentwicklung (Ü5). Die Betreuungs- und Beratungsarbeit in Jobcentern ist komplex und erfordert hohe Professionalität der Fachkräfte. Um diese Arbeit weiterzuentwickeln, sowohl mit Blick auf Abläufe als auch mit Bezug zur direkten Zusammenarbeit zwischen Fachkräften und Kundinnen und Kunden, können Prozesse der kontinuierlichen Qualitätsentwicklung wichtige Beiträge leisten. In vielen Jobcentern haben sich hierzu Formate des kollegialen Austauschs und der Qualitätsarbeit entwickelt.

Beziehungsgestaltung (P1). Wie im Abschnitt 4 ausgeführt, basiert Beratungs- und Betreuungsarbeit auf einer intensiven Kooperation. Die Grundlage hierfür ist eine sich stabilisierende Beziehung, die im SGB II-Kontext oft anspruchsvoll ist. Sowohl die Auswirkungen des Zwangskontextes auf das Vertrauen und die Kooperationsbereitschaft als auch bisherige Erfahrung-

gen mit Behörden, Sprachbarrieren und geringe Zuversicht in die Verbesserungsmöglichkeiten der eigenen Situation erschweren den Aufbau einer tragfähigen Arbeitsbeziehungen. Dies geht für die Fachkräfte auch mit Belastungen einher.

Qualifikation und Weiterbildung (B1). Beratungs- und Betreuungsarbeit ist anspruchsvoll. Sie erfordert von den Fachkräften sowohl fachliche als auch methodische und kommunikative Kompetenzen. Hinzu kommt eine hohe Anforderung an personale Kompetenzen, nicht zuletzt mit Blick auf Resilienz und Selbstorganisation. Insgesamt gibt es hohe Qualifikationsanforderungen im SGB-II-Kontext, die sowohl eine solide Ausbildung (einschlägige Studiengänge) als auch kontinuierliche Angebote der Weiterbildung und der Supervision bedürfen. Gute Beispiele aus dem Bereich des Fallmanagements wären auch für andere Fachkräfte eine sinnvolle und notwendige Grundlage für eine hochwertige Umsetzung der Aufgaben.

Solche Qualitätsmerkmale können helfen, die zentralen Punkte bezüglich guter Beratungs- und Betreuungsarbeit in den Blick zu nehmen. Hierzu ist ein offener und auch kritischer Blick notwendig. Die Auslegung der Rechtsgrundlagen vor Ort und die Beratung von Personen mit komplexen Hilfebedarfen ist hoch anspruchsvoll und bedarf professioneller Ausgestaltung der Arbeit. Dies umfasst auch einen souveränen und abwägenden Umgang bei der Nutzung und Ausgestaltung der gesetzlichen Vorgaben und Instrumente, wie zum Beispiel dem Kooperationsplan (Kohn, 2024; Freier in diesem Band; Jäckle in diesem Band). Die Spannungen, die zwischen vorhandenen Ressourcen und wünschbarer Ausgestaltung der Arbeit, aber auch zwischen einer verkürzten Sicht auf Integration und einer ganzheitlichen Beratung bestehen, sollten sowohl vor Ort wie im politisch-administrativen Raum angesprochen und zugunsten einer professionellen Arbeitsgrundlage weiterentwickelt werden. Qualität in diesem Sinne dient den Leistungsbeziehern und leistet auch gesamtgesellschaftlich und langfristig wichtige Beiträge auf dem Gebiet des lebenslangen Lernens, das als wirksame Investition in die Bildung sowie als Beschäftigungsstrategie.

6. Fazit

Die Ausrichtung des SGB II sowie deren Ausgestaltung in den Jobcentern und die bereitgestellten Ressourcen eröffnen – im Sinne Sultanas (2018) – die Chance für ein „lehrreiches“, also anregendes und reichhaltiges Beratungsangebot, welches zu einer lebensbegleitenden Beratung im Sinne der europäischen Vorgaben beitragen kann. Für die Verankerung der Unterstützungsangebote des SGB II in eine nationale Strategie zum lebenslangen Ler-

nen ist deren exklusive Leistungserbringung für Menschen, die selbst oder deren Familie in eine finanzielle Hilfebedürftigkeit geraten, problematisch. Es liegt dabei nicht im Gestaltungsspielraum der Träger des SGB II, wenn erst in Folge einer eingetretenen Hilfebedürftigkeit Entwicklungspotenziale bearbeitet werden, die gar nicht oder mittelbar und zeitversetzt mit Hilfebedürftigkeit in Zusammenhang stehen. Die Erfahrungen aus der Praxis sowie die ganzheitliche Ausrichtung der Unterstützungsangebote legen nahe, dass es hier Entwicklungsbedarfe und die Notwendigkeit der besseren Zusammenarbeit gibt. Für eine Einschätzung der Realisierung der Beratung im SGB II komplementär und in Abstimmung zu den weiteren Angeboten der Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung ist, wären weitere Untersuchungen und Erkenntnisse wünschenswert. Diese müssten Aufschluss geben, wie Phasen des Leistungsbezugs in übergreifende Prozesse der Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung einbezogen werden und umgekehrt, wie nachhaltig weitergehende Beratungsangebote anderer Träger in Beratungsprozesse während des Bürgergeldbezugs involviert sind und wie diese bei Beendigung der Hilfebedürftigkeit ggf. fortgesetzt werden können.

Dazu bieten offen gestaltete Arbeitsbündnisse einen Ansatzpunkt, wie sie in Form der Jugendberufsagenturen bereits gängige Praxis sind und zudem auch im Erwachsenenbereich denkbar erscheinen. Der Aufbau von Weiterbildungsagenturen in Thüringen und Sachsen-Anhalt zeigt für die Zielgruppe der Erwachsenen in diese Richtung, wobei hier auch noch die Einbindung der örtlichen SGB II-Träger gelingen müsste.

Zudem liefert die Umsetzung der Beratung in den Jobcentern wichtige Hinweise für denkbare Erweiterungen der Angebote der Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung. Die Beratungsangebote setzen in der Regel erst in Folge von eingetretener Hilfebedürftigkeit an. Für die Entwicklung von notwendigen Laufbahnkompetenzen wären hier gleichwertige präventive Ansätze mindestens genauso wichtig. Aber auch bei Beendigung der Hilfebedürftigkeit dürfen wichtige Prozesse zur Entwicklung von Laufbahnkompetenzen nicht abrupt stoppen. Hier müssen weiterführende Angebote der Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung ergänzt, niedrigschwelliger und attraktiver werden. Angebote sind dann weiterzuentwickeln oder die im SGB II bewährten Angebote auch weiteren Personengruppen zugänglich zu machen. Auch erscheint die weitere und genauere Untersuchung der ausdifferenzierten Angebotsvielfalt im SGB II sinnvoll, um die Weiterentwicklung der Angebote Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung in Deutschland zu begleiten.

Die Angebote der Jobcenter können zum Ausbau der Lebensbegleitenden Beratung für die Zielgruppen, die mit Blick auf die Gestaltung von

Bildung, Beruf und Beschäftigung die schwächste Ausgangslage mitbringen, viel beitragen. Hierfür ist sowohl eine Diskussion bezüglich des Verständnisses der Ziele der Arbeit der Jobcenter im Sinne des gesetzlichen Rahmens sowie ein offener Blick auf die Qualität der Umsetzung vor Ort notwendig. Professionalität und Qualität braucht eine ausreichende Ressourcenausstattung aber auch eine Haltung, die von einer mittel- und längerfristigen Entwicklungsperspektive der Menschen ausgeht und die diese Prozesse fördern und lebensbegleitend unterstützt. So verstanden könnte die Beratung und Förderung in den Jobcentern große Relevanz bei der Realisierung wichtiger gesellschaftlicher politischer Ziele haben. Um dies (noch besser) zu erreichen sind auch der professionelle Austausch sowie begleitende empirische Forschung sinnvoll und notwendig (vgl. dazu die weiteren Beiträge in diesem Band).

Literatur

- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2021). Die Lebensbegleitende Berufsberatung der BA. Richtungsweisend auf dem Berufsweg. Bundesagentur für Arbeit. https://www.arbeitsagentur.de/datei/die-lebensbegleitende-berufsberatung-der-ba_ba035445.pdf
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.) (2021). Nationale Weiterbildungsstrategie. Umsetzungsbericht. BMAS. <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Broschueren/a805-umsetzungsbericht-nationale-weiterbildungsstrategie.html>
- Europäische Kommission (2018). Europäische Säule sozialer Rechte. Generalsekretariat. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2792/919751>
- Hochschulrektorenkonferenz (HRK) (2021). Beratung im Student Life Cycle durch die Hochschulen. Entschließung der 32. Mitgliederversammlung der HRK am 16. November 2021 in Stuttgart. https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/02-Dokumente/02-01-Beschluess/e/2021-11-16_HRK-MV-Entschliessung_Beratung_student_life_cycle.pdf
- Kohn, Karl-Heinz. P. (2024, im Druck). Otto Mayers langen Schatten bannen. Bedingungen für eine gelingende Rechtswirklichkeit sozialrechtlicher Aushandlungsprozesse am Beispiel der Eingliederungsvereinbarung nach § 37 SGB III und des Kooperationsplans nach § 15 SGB II“ In: Sozialrecht aktuell, Sonderausgabe zum 56. Kontaktseminar des Deutschen Sozialrechtsverbands (im Erscheinen)
- Mögling, T., Tillmann, F. & Reißig, B. (2015). Entkoppelte Jugendliche am Übergang ins junge Erwachsenenalter. In Institut für soziale Arbeit (ISA) (Hrsg.). ISA-Jahrbuch zur Sozialen Arbeit 2015. Schwerpunkt Partizipation (S. 115-134). Waxmann Verlag
- Nationale Forum für Beratung (nfb) (Hrsg.). (2022). Lebensbegleitende Bildungs- und Berufsberatung in Deutschland: Strukturen und Angebote (3. überarb. Aufl.). W. Bertelsmann Verlag. <https://doi.org/10.3278/6004926w>

- Nationale Forum für Beratung (nfb) (Hrsg.). (2014). Professionell beraten: Qualitätsstandards für die Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung. Forschungsgruppe Beratungsqualität am Institut für Bildungswissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität. W. Bertelsmann Verlag. <https://doi.org/10.3278/6004444w>
- OECD (2021). Career Guidance for Low-Qualified Workers in Germany. OECD. <https://www.oecd.org/employment/career-guidance-for-low-qualified-workers-in-germany-5e6af8da-en.htm>
- Rat der Europäischen Union (2004). Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über den Ausbau der Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der lebensbegleitenden Beratung in Europa. Doc 9286/04, 18.05.2004.
- Rat der Europäischen Union (2008). Entschließung des Rates vom 21. November 2008 und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zu einer besseren Integration lebensumspannender Beratung in die Strategien für lebenslanges Lernen (2008/C 319/02).
- Rübner, M. & Göckler, R. (2022). Berufliche und sozialintegrative Beratung. In M. Rübner, R. Göckler, K.-H. Kohn & C. Göbel (Hrsg.), Beschäftigungsorientiert beraten, vermitteln und fördern. Grundlagen und Standards für professionelle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2. Aufl., S. 105-171). Walhalla.
- Rübner, M. & Weber, P. (2021). Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit (BeKo). Bundesagentur für Arbeit. https://www.arbeitsagentur.de/datei/grundlagenpapier-zur-weiterentwicklung-der-beratungskonzeption-de-r-ba_ba032370.pdf
- Schiersmann, C. & Weber, P. (Hrsg.). (2013). Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung. Eckpunkte und Erprobung eines integrierten Qualitätskonzepts. Bertelsmann Verlag.
- Schulze-Böing, M. (2023). Kooperation und Integration von Diensten – Herausforderung für lokale Sozialpolitik: Das Beispiel des Übergangs von Schule in den Beruf. In C. Janda (Hrsg.), Wege zur nachhaltigen Verankerung von Präventionsketten in Kommunen. Speyerer Arbeitshefte Nr. 259 (S. 71-87). Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Servicestelle Jugendberufsagenturen im Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (Hrsg.). (2022). Jugendberufsagenturen bundesweit. Ergebnisse aus der Erhebung zu rechtskreisübergreifenden Kooperationsbündnissen am Übergang Schule – Beruf. BIBB. https://www.servicestelle-jba.de/www/sjba_erhebung_jugendberufsagenturen_bundesweit_barrierefrei.pdf
- Sultana, R. G. (2008). Von der Politik zur Praxis. Ein systemischer Wandel der lebensbegleitenden Beratung in Europa. Cedefop Panorama series 154. CEDEFOP. http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/5182_DE.PDF

Peter Bartelheimer

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.

Schlagworte

Teilhabekonzept, 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 Teilhabeeinschränkungen 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 SGBII „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 Teilhabekonzept 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 Teilhabeeinschränkungen 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 Teilhabeeinschränkungen 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 anerkennen, 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 beratерischem 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 Hilfedürftigkeit, 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., Dobsław, 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]
- Bussig, M. (2019). Was kommt nach der Aktivierung? *Arbeit*, 28(2), 101–123. <https://doi.org/10.1515/arbeit-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/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]

Jana Molle

Kooperative Beratung in Jobcentern – Partizipation und Prozessverlauf

Zusammenfassung

„Gute“ Beratung ist kooperativ. Gesprächsführungskompetenzen können von Fachkräften nur in Zusammenarbeit mit den Adressaten/innen umgesetzt werden. In diesem Beitrag werden die damit verbundenen Herausforderungen in Jobcentern aus sozialarbeitswissenschaftlicher Perspektive analysiert. Im Fokus stehen zudem praxisnahe Vorschläge für eine Methodik der Gesprächsführung, die Raum für partizipative Anpassungen lässt, um die Zusammenarbeit mit Leistungsberechtigten zu unterstützen.

Schlagworte

Gesprächsführung, Kooperation, Beratung, Jobcenter, Beziehungsgestaltung

Einleitung

Mit dem Ziel, „gute“ Beratung in Jobcentern anzubieten, werden hohe Ansprüche an Fachkräfte gestellt, da weder der Prozess noch das Ergebnis einseitig steuerbar sind, sondern maßgeblich davon abhängen, inwieweit Leistungsberechtigte mitwirken und ob das Vorgehen aus ihrer Perspektive ertragreich ist. In diesem Beitrag wird „gute“ Beratung¹ in Jobcentern aus sozialarbeitswissenschaftlicher Perspektive deshalb als kooperative Gestaltung von Beratungsprozessen ausgelegt. Ziel ist es, die Programmatik einer Stärkung von Kooperation und Vertrauen in der SGB II-Beratung im Kontext der Bürgergeldreform (Deutscher Bundestag, 2022, S. 2) praxisnah zu konkretisieren. Im Fokus stehen Elemente einer themenbezogenen Methodik der Gesprächsführung (in Anlehnung an Ansen, 2024)², welche

1 Zum Beratungsverständnis im SGB II aus sozialarbeitswissenschaftlicher Perspektive siehe ergänzend Molle (2019).

2 Ansen (2024) beschreibt die Themenorientierung von Gesprächsführung wie folgt: „Die breiten Funktionen von Gesprächen in der Sozialen Arbeit erfordern es, unterschiedliche Ansätze je nach Situation und der zu bearbeitenden Themen heranzuziehen.“ (Ebd., S. 14)

die Zusammenarbeit mit Leistungsberechtigten unterstützt. Im Beitrag werden u. a. systemtheoretische und dienstleistungsorientierte Theorien, ethische und fachliche Standards aus dem beratungswissenschaftlichen Diskurs sowie Ergebnisse aus der Wirkungsforschung verknüpft. Zudem werden ausgewählte wissenschaftliche und methodenintegrative Implikationen aus dem Grundlagenpapier der Beratungskonzeption SGB II (Rübner & Weber, 2021; im Folgenden BEKO) analysiert und ergänzt. Abschließend erfolgt die Zusammenführung zentraler Erkenntnisse.

1. Beratung als kooperativer Prozess

Dieses Kapitel dient der grundlegenden Begriffsklärung, um darauf aufbauend die facettenreiche Prozesshaftigkeit von Kooperationen zu betonen und die Auswahl der inhaltlichen Elemente eines Themeninventars zur Gesprächsführung in der SGB II-Beratung zu begründen.

1.1 Kooperation

Kooperation, eine Zusammensetzung von „ko-“ (lat. „co(n)“ – mit) und *operieren* (lat. „operari“ – beschäftigt sein, arbeiten, wirken, verrichten), bezeichnet das zielgerichtete, emergente Wirken mehrerer Akteure. Wesentliche Elemente sind *Koordination* (lat. „ordination“ – Zuordnung, Ordnung), d.h. die strukturierende, planende Zusammenführung von Rollen, Aufgaben und Ressourcen, sowie *Kommunikation* (lat. „communicatio“ – Mitteilung; „communicare“ – etwas gemeinschaftlich machen, sich besprechen) als die absichtsvolle Verständigung durch Zeichen und Sprache (dwds, o. J. a; b). Die Wortherkunft betont die wechselseitige Angewiesenheit in Kooperationsbeziehungen (Tomasello, 2010, S. 55 ff.). Als Kehrseite gelten teilweise Konflikte, die dort entstehen, „wo Menschen miteinander agieren, Interessen haben, die sich beeinflussen, oder Ziele verfolgen, die nicht gleichzeitig zu realisieren sind.“ (Regnet, 2007, S. 2) Diese dichotome Lesart vernachlässigt, dass Beziehungsweisen dynamisch sind, wie die nachfolgenden Betrachtungen zur Kooperationsbereitschaft verdeutlichen.

1.2 Kooperationsbereitschaft

Parallel auftretende potenziell widersprüchliche Ziele, Interessenslagen und/oder Handlungen verweisen aus systemtheoretischer Perspektive auf die Herausforderung, unterschiedliche *Eigenzeiten* und damit verbundene

Erwartungen, verfügbare Ressourcen und Entwicklungsmöglichkeiten von Kooperierenden fortlaufend aktiv zu synchronisieren (Hosemann & Geiling, 2021, S. 89 ff.). McLeod und McLeod (2022) nennen dieses Vorgehen „*putting difference to work*“ (ebd., S. 125, Hervorh. i. O.). In der Beratung sind Fachkräfte entsprechend gefordert, verhandlungsorientiert mit unterschiedlichen Sichtweisen umzugehen (Abschnitt 2.3) und Leistungsberechtigte zu motivieren (Abschnitt 2.5), um Kooperationsbereitschaft zu unterstützen und aufrechtzuerhalten.

In Kooperationsbeziehungen können Beteiligte sich bei Schwierigkeiten in ihren Rollen zudem gegenseitig helfen (Tomasello, 2010, S. 55) – auch, um die Bereitschaft zur Zusammenarbeit erst (wieder) herzustellen. Kooperation umfasst bei Bedarf entsprechend unterschiedliche Formen stellvertretender Handlungen³. Zu den Beratungsaufgaben von staatlichen Stellen im Sozialleistungsbereich zählen z. B. praktische Hilfestellungen beim Ausfüllen von Formularen, um aktiv darauf hinzuwirken, dass Bürger/innen die ihnen zustehenden Leistungen zügig und umfassend erhalten (Papenheim et al., 2023, S. 196). Die temporäre Entlastung in Überforderungssituationen kann langfristig zur Eigenständigkeit beitragen (Ansen, 2022, S. 116 ff.). Insgesamt stehen Berater/innen eine Vielfalt an kognitiven, emotionalen, informativen, materiellen und/oder praktischen Unterstützungsformen (Nestmann & Sickendiek, 2018, S. 110 f.) zur Verfügung (ergänzend Abschnitt 2.4), die Potenzial haben, (perspektivische) Kooperationsbereitschaft zu fördern.

Kooperationskontinuität in der Beratung ist geprägt von dynamischen, personen- und kontextgebundenen Abstufungen (Abschnitt 2.5) und Ausdruckformen der Beteiligungsbereitschaft und -intensität der Akteure. Zur Bewältigung dieser Vielfalt und konstitutiver Dis-Kontinuität in abhängigkeitsgeprägten Kooperationsbeziehungen ist Vertrauen entscheidend.

3 Beispiele für Beteiligungsformen beim stellvertretenden Handeln in der Sozialberatung sind: (1) Aufgaben werden vollständig oder punktuell in Abwesenheit der Ratsuchenden erledigt; (2) Berater/innen handeln stellvertretend und erläutern ihr Vorgehen; (3) es findet gemeinsames Handeln vor Ort statt, z. B. werden Gespräche bei Behörden geübt; (4) Berater/innen beginnen Handlungen, wie Telefonate mit dem Jobcenter, und Ratsuchende führen sie anschließend eigenständig fort; (5) Ratsuchende handeln eigenständig und klären mit Berater/innen bei Bedarf offene Fragen oder Unsicherheiten (Molle & Vaudt, 2023a, S. 396).

1.3 Vertrauen erarbeiten

Um trotz möglicher Unterschiede und Schwankungen der Kooperationsbereitschaft zum gegenseitigen Nutzen zu handeln, bedarf es einer Vertrauensbasis, die als sicherer Raum fungiert (Tomasello, 2010, S. 72). Arbeitslosigkeit gefährdet die ontologische Sicherheit von Menschen, d.h. das „Zutrauen [...] zur Kontinuität ihrer Selbstidentität und zur Konstanz der sie umgebenden sozialen und materiellen Handlungsumwelt“ (Giddens, 1996, S. 118). Dieser Verlust von Routinen birgt das Risiko von Vertrauensproblemen. Häufige Themen in der Jobcenter-Beratung wie Zukunftssorgen oder die Ungewissheit aufgrund langer Wartezeiten bei der Bewilligung von Leistungen illustrieren diese Unsicherheit. Sozialberater/innen (n=10) und Jobcenter-Mitarbeitende (n=7) aus einer Mixed-Methods-Studie berichten zudem von unklaren Vorstellungen der Leistungsberechtigten über den Auftrag und die Arbeitsweisen der Jobcenter, nicht nur zu Beginn des Leistungsbezugs (Molle & Vaudt, 2023b, S. 23 f.). Die Klärung des Rahmens der Beratung in Jobcentern ist unverzichtbar, damit Leistungsberechtigte sich orientieren und entscheiden können, ob und inwieweit sie sich einlassen. Fachkräfte müssen dazu komplexe Informationen handlungsbefähigend vermitteln (Abschnitt 2.2). Diese Anforderung erstreckt sich über den gesamten Beratungsprozess, um sicherzustellen, dass Leistungsberechtigte unter Abwägung unterschiedlicher Möglichkeiten und Konsequenzen ihres Handelns (wieder) eigene Wege beschreiten können.

Fachkräfte haben angesichts möglicher Ungewissheiten der Leistungsberechtigten eine Modellfunktion. Ihr Handeln verdeutlicht, wie eine vertrauensvolle Zusammenarbeit aussehen kann, die zur Nachahmung anregt (Mutzeck, 2008, S. 75). Da Vertrauen in einzelne Personen auf Systeme übertragbar ist und andersherum (Giddens, 1996, S. 49), beeinflussen die Kontaktgestaltung *aller* Mitarbeitenden in Jobcentern (Abschnitt 2.1) sowie die Funktionalität der Leistungserbringung die Vertrauensentwicklung gleichermaßen. Einzelne engagierte Fachkräfte gleichen mit ihrer überzeugenden Professionalität strukturelle Mängel aus, u. a. im Hinblick auf fehlende Betreuungskapazitäten, Aus- und Weiterbildungslücken oder informationelle bzw. bürokratische Barrieren bei der Leistungsbeantragung (Rübner, 2020; DV, 2024, S. 8; Molle & Vaudt, 2023b), was für sie ein Überlastungsrisiko birgt (Wenzel et al., 2022, S. 78; Vaudt & Molle, 2023).

Vor diesem Hintergrund werden im folgenden Kapitel ausgewählte Komponenten einer kooperativen und themenbezogenen Methodik der Gesprächsführung (in Anlehnung an Ansen, 2024) zur Kontaktgestaltung, Informationsvermittlung, Exploration, Intervention und Motivationsförde-

rung skizziert. Die Gliederung orientiert sich an den verschiedenen Phasen in Beratungsprozessen (Molle, 2023, S. 121 ff.).

2. Elemente einer themenorientierten Gesprächsführung in Jobcentern

Die weiteren Überlegungen schließen an beziehungsorientierte, pädagogische, motivationspsychologische, systemische und konfliktorientierte Zugänge der Gesprächsführung an.

2.1 Kontaktgestaltung

Die untrennbare Verbindung von materieller Existenzsicherung und psychosozialen Aspekten führt dazu, dass Leistungsberechtigte ihre Anliegen teilweise unabhängig von Zuständigkeiten an Jobcenter-Mitarbeitende herantragen (Molle & Vaudt, 2023b, S. 25 f.). Die vielfältigen Aufgabenbereiche erschweren die Orientierung über Verantwortungsbereiche (Vaudt & Molle, 2023), was die Notwendigkeit einer grundständigen Qualifizierung im Bereich der Kontaktgestaltung von Fachkräften in unterschiedlichen Arbeitsfeldern der Jobcenter unterstreicht (ergänzend DV, 2024, S. 4, 8).

Mit Blick auf die Kontaktgestaltung ist vertiefungswürdig, dass in der BEKO die Motivierende Gesprächsführung (Miller & Rollnick, 2015; im Folgenden: MI) und die Personenzentrierte Beratung (Rogers 1997) als wissenschaftliche Bezugspunkte der SGB II-Beratung angeführt werden, da sie „auf die Eigenverantwortung und das Wecken innerer Kräfte für die Veränderung“ (Rübner & Weber, 2021, S. 27) setzen (kritisch Gröning, 2016, S. 20 ff.). Die Begründer der MI heben als ursprüngliches Argument für die Integration einer personenorientierten Haltung in ihre Methode hervor, dass „im Mittelpunkt des Geschehens die Perspektive des Klienten steht.“ (Miller & Rollnick, 2015, S. 38) Im Kern geht es demnach um die Partizipation der Ratsuchenden im Beratungsprozess. Bei der Kontaktaufnahme impliziert diese Haltung u. a. den Verzicht auf vorschnelle Deutungen, Beeinflussungen oder Ratschläge (Abschnitt 2.3). Dazu trägt bei, Gesprächsstörer zu vermeiden. Dies umfasst a) Praktiken wie z. B. Belehren, Anordnen oder Drohen, die den Eindruck vermitteln, dass die Sichtweisen der Leistungsberechtigten falsch sind und sie ihre Probleme nicht selbstständig bewältigen können; b) Vorgehensweisen, bei denen Personen, ihr Erleben oder ihre Verhaltensweisen durch Vorwürfe, Diagnostizieren, Verhören o. Ä. als abweichend dargestellt werden oder c) Strategien wie z. B. Sarkasmus,

Ablenkung oder Rückzug, um unangenehmen Inhalten ausweichen (ausführlich Ansen, 2024, S. 39).

In beiden Beratungsansätzen gilt ein wachstumsförderndes Klima als Voraussetzung für persönliche Veränderungen. Fachkräfte verfügen hier über Gestaltungsverantwortung, um Leistungsberechtigte *aktiv* für die Zusammenarbeit *zu gewinnen* (Abschnitt 1.3). Dazu zählen zunächst auch einseitige Kontaktangebote, Geduld und Zuverlässigkeit sowie von Beginn an konkrete, wirkungsvolle Interventionen, welche das Sicherheitserleben und die Zuversicht der Leistungsberechtigten stärken (Hochuli Freund & Stotz, 2021, S. 117; Dgfb, 2014, S. 2, Abschnitt 2.4 und 2.5), ihre Notlage zu überwinden. Bestandteil eines wachstumsfördernden Klimas ist nach Rogers (1997) zudem der sog. psychologische Kontakt als Beziehungsbedingung, mit dem „jede [Person, d. Verf.] einen wahrgenommenen Unterschied im Erfahrungsfeld der anderen darstellt“ (ebd., S. 178). Zu unterscheiden ist zwischen dem kognitiven Kontakt, dem Nachvollziehen der Bedeutungen und Bewertung aus Sicht des/der Ratsuchenden, und der emotionalen Empfänglichkeit von Fachkräften. Im Beratungsdiskurs (Ansen, 2024, S. 35) finden sich hier Anknüpfungspunkte an die Idee von Resonanz (Rosa, 2022, S. 38ff.): Resonanz äußert sich durch innere Berührung bzw. Affizierung. Diese Bedeutsamkeit für das Gegenüber wird durch eine Antwort wie bspw. interessierte Nachfragen oder aufmerksame Blicke erlebbar. Resonanter Kontakt ermöglicht lebendigen Austausch, der zu Veränderungen der Stimmung oder Verfassung der Beteiligten führen kann, jedoch nur schwer methodisch planbar ist. Rogers (1997) argumentiert ergänzend, dass Methoden und Techniken „relativ unwichtig sind, außer in dem Ausmaß, in dem sie als Kanäle zur Erfüllung der Bedingungen dienen [...] durch [die] der Therapeut eine sensible Einfühlung und eine unbedingte positive Beachtung übermittelt [...]“ (ebd., S. 183).⁴

Die Umsetzung der Haltung auf der Ebene der Gesprächsführung erfolgt ihm zufolge u. a. durch Spiegeln (Rogers, 1997, S. 183). Dabei ist entscheidend, dass Leistungsberechtigte Raum erhalten, indem Fachkräfte eigene Redeanteile begrenzen und bei Bedarf strukturierende Hinweise in Form von Paraphrasen oder Zusammenfassungen anbieten (Abschnitt 2.3). Die sog. personenzentrierte Prä-Therapie integriert folgende Aspekte, die zusätzlich dabei unterstützen können, Leistungsberechtigte – auch ohne psychische Belastung (McLeod, 2019, S. 166) – zum Kontakt einzuladen:

4 Rogers (1997) verweist hier auf die folgenden Beziehungsbedingungen: (1) Psychologischer Kontakt, (2) Inkongruenz der Adressaten/innen sowie (3) Kongruenz, (4) unbedingte positive Beachtung und (5) einführendes Verstehen auf Seiten der Professionellen, (6) die Adressaten/innen auch als solche wahrnehmen.

Situationsreflexionen (wie nimmt die Person Umgebungsfaktoren wahr?), Körperhaltungsreflexionen (welche Gefühlsregungen spürt sie?), Verbalisierungen vom Gesichtsausdruck, Wort-für-Wort Paraphrasen sowie wiederaufgreifende Reflexionen, die auf einen Moment im Begegnungsverlauf zurückverweisen, in dem der Kontakt aus Sicht der Fachkraft bestand (Cameron, 2005, S. 90 f.).

Qualifizierte Kontaktgestaltung verhindert, dass Sachkonflikte zu Beziehungskonflikten führen (DV, 2024, S. 10). Dazu trägt ebenso die handlungsbefähigende Vermittlung von Informationen bei, die im Abschnitt 2.2 im Fokus steht.

2.2 Informationen anbieten

Bürger/innen auf günstige Gestaltungsmöglichkeiten zur Inanspruchnahme von Leistungen hinzuweisen und sie dabei unterstützen, subjektive, kulturelle, gesellschaftliche, institutionelle, informationelle oder bürokratische Barrieren zu überwinden, gehört zu den zentralen Beratungsaufgaben in Jobcentern (Papenheim et al., 2023, S. 190 f.). Hinzu kommt die Schließung eines Beratungskontrakts, in dem der erarbeitete Konsens über das Anliegen, Ziele, äußere Rahmenbedingungen (z. B. Zeit, Ort und Dauer) sowie Aufgaben- und Verantwortungsbereiche festgehalten wird (Stimmer & Ansen, 2016, S. 129 ff.). Der Beratungskontrakt macht Berater:innen und Ratsuchende symbolisch zu gleichwertigen Partner:innen. In Jobcentern fungiert als Kontrakt formal der Kooperationsplan gemäß § 15 SGB II (kritisch dazu Gröning, 2020, S. 27). Als fachliche Standards gelten dabei Vertraulichkeit sowie die Transparenz über Methoden, Hilfsmittel bzw. mögliche Kosten und Beschwerderechte (DGfB, 2014, S. 2). Damit sind hohe Anforderungen an die Methodik der Wissensvermittlung (Ansen & Angermeier, 2020) gestellt. Die Verantwortung, entsprechende Arbeitsbedingungen für Fachkräfte herzustellen, liegt beim Leistungsträger (Papenheim et al., 2023, S. 194).

Folgende exemplarische Vorgehensweisen sind ergänzend zur BEKO (Rübner & Weber, 2021, S. 20, 24, 35, 59) zu benennen, um Leistungsberechtigte bei der Aneignung von Wissen zu unterstützen: Um Transparenz über die Inhalte und Vorgehensweisen in der Beratung zu fördern, sind Leistungsberechtigte explizit zu ermutigen, ihre Fragen zu stellen. Die Offenlegung und der Konsens über den Gebrauch von erhobenen Informationen ist entscheidend. Bei Abweichungen von Übereinkünften ist ein (erneuter) Dialog erforderlich (Mutzeck, 2008, S. 73 ff.). Folgende Fragen bieten weitere Orientierung: „Welche Informationen braucht der Klient? Wie vermittele ich diese Informationen? Reagiert der Klient gefühlsmäßig auf diese Informationen? Kann der Klient die Informationen umsetzen?“ (Pallasch

& Kölln, 2020, S. 147). Inhalte, Vorgehensweisen und Ziele der Beratung müssen auf die individuellen Belange und Kontexte von Ratsuchenden zugeschnitten sein, um Kooperation zu unterstützen. In Abschnitt 2.3 wird deshalb die Gesprächsführung zur Exploration vertieft.

2.3 *Exploration*

Die Exploration der Erfahrungen, des Wissens und der Deutungsansätze von Leistungsberechtigten in ihren individuellen Kontexten erfüllt im zirkulären Beratungsprozess (Stimmer & Ansen, 2016, S. 114 ff.) verschiedene Funktionen: Sie strukturiert Perspektiven der Beteiligten auf die Situation und potenzielle Einflussfaktoren (DGfE, 2014, S. 1), ermöglicht die Anpassung der Beratung an sich wandelnde Lebensumstände der Leistungsberechtigten (Rübner & Weber, 2021, S. 47) und unterstützt somit auch die reflektierte Anwendung methodischer Regeln durch die Fachkräfte. Exploration ist im engeren Sinne selbst bereits eine Intervention, da sie individuelle Wahrnehmungsroutinen der Leistungsberechtigten von sich und ihrer Umwelt irritieren kann. Sie trägt so dazu bei, neue Denkweisen und Handlungen anzuregen, die „gute“ Beratung kennzeichnen (Hosemann & Geiling, 2021, S. 178 ff.; DGfB, 2014, S. 1).

Der folgende inhaltliche Bezugsrahmen bietet Fachkräften eine Orientierung, um die mitgeteilten Informationen der Leistungsberechtigten aufzunehmen und zu analysieren (Culley, 2015, S. 70): a) Erfahrungen (was Ratsuchende als Geschehen wahrnehmen); b) Verhalten (wie sie ihr Handeln beschreiben); c) Gefühle angesichts der Erfahrungen und des eigenen Verhaltens sowie d) Gedanken (welchen Sinn sie dem Verhalten von anderen oder sich selbst geben; welche Überzeugungen sie haben; wie sie ihr Anliegen selbst sehen). Unvoreingenommenheit und Diversitätssensibilität gelten dabei als ethische Standards (DGfB, 2014, S. 2; Rübner & Weber, 2021, S. 34). Fachkräfte sind entsprechend gefordert, Zuschreibungen eines Glaubwürdigkeitsdefizits zu vermeiden, die mit Beratungsgegenständen wie z. B. Arbeitslosigkeit oder Armut zusammenhängen können (Ansen, 2024, S. 19 f.). Neben individuellen Einstellungen der Fachkräfte beeinflussen gesellschaftliche Bilder von Leistungsberechtigten die Einschätzung ihrer Glaubwürdigkeit (Molle & Vaudt, 2023a; Fricker, 2023, S. 27 f.).

Die empathische Verständigung über die Perspektiven der Kooperationspartner/innen beugt Konflikten vor und eröffnet neue Verhandlungsmöglichkeiten, um gemeinsame Ziele zu erreichen. Bei Abweichungen der

Sichtweisen sind – nicht nur bei der Exploration –Aushandlungsprozesse⁵ notwendig (Hochuli Freund & Stotz, 2021, S. 116). Sie verhindern einseitige Zuschreibungen von (Miss-)Erfolgen (Hosemann & Geiling, 2021, S. 199). Die aktive Suche nach Verhandlungsmöglichkeiten, um Übereinkünfte zu erzielen, welche den Nutzen aller Beteiligten berücksichtigen, fördert Möglichkeiten zur Selbstbestimmung der Leistungsberechtigten. Eine für beide Konfliktparteien ertragreiche Lösung stärkt die Kooperationsbeziehung (Fisher et al., 2021, S. 27 ff.). Die Notwendigkeit zur Überwindung von Konflikten bzw. zur „Reparatur“ von „Brüchen“ ist zudem genuiner Bestandteil in längerfristigen Beratungsbeziehungen und wird als „rupture-repair circle“ bezeichnet (McLeod & McLeod, 2022, S. 134 f.).

Die Orientierung der Beratung am sozialen Kontext der Adressaten/-innen gilt als weiterer ethischer Standard (DGfB, 2014, S. 2) und Wirkfaktor in der Beratung (Kupfer, 2018, S. 91). Im nachfolgenden Abschnitt 2.4 wird deshalb dafür argumentiert, systemisch-konstruktivistische und narrative Ansätze neben ressourcen- und lösungsorientierten Vorgehensweisen (kritisch Gröning, 2016, S. 45 ff.) stärker mit dem Ziel in der SGB II -Beratung zu nutzen, soziale und gesellschaftliche Einflussfaktoren in der Gestaltungsphase (Molle, 2023, S. 122) einzubeziehen, etwa im Kontext ganzheitlicher beschäftigungsorientierter Beratung (Rübner & Weber, 2021, S. 62 ff.).

2.4 Interventionen gestalten

Folgende Argumente sprechen dafür, u. a. systemisch-konstruktivistische und narrative Vorgehensweisen zur kooperativen Neubewertung von Problemen und zur Entwicklung von Lösungsansätzen mit Fokus auf ihre soziale und gesellschaftliche Einbettung zu nutzen:

- Eine übermäßige Ressourcenorientierung kann den Zugang zu sozialen Rechten beeinträchtigen (Ansen, 2022, S. 45 ff.). Probleme gleichberechtigt zu würdigen und dabei als sprachliche Konstruktionen zu betrachten, die durch Handlungen und Kommunikationen verschiedener Personen entstehen und wirken, ermöglicht neue Sichtweisen (Von Schlippe & Schweitzer, 2016, S. 157 ff.).
- Armut ist ein gesellschaftliches Verhältnis, wobei „Arm sein“ die wahrgenommene sozialstrukturelle Positionierung von Betroffenen beschreibt (Barlösius, 2019). In der Beratung durch Jobcenter geht es bei

5 Ergänzend zur beeinträchtigten Verhandlungsposition von Leistungsberechtigten siehe DV, 2024, S. 4, S. 18; zur notwendigen Stärkung substanzieller Rechtsansprüche Freier 2021, S. 131; Hökendorf & Berlit, 2024 bspw. zur fehlenden Normierung der Beratungsqualität.

psychosozialen Anliegen u. a. auch um Erfahrungen des persönlichen Scheiterns und den Verlust haltgebender Strukturen bei Langzeitarbeitslosigkeit (Molle & Vaudt 2023b, S. 24). Durch die Exploration und Neugestaltung von Geschichten, die Menschen über sich selbst erzählen, können neue Perspektiven auf Probleme und Lösungen entstehen (McLeod, 2019, S. 208 ff.).

- Gesellschaftliche Ursachen für individuelle Problemlagen der Leistungsberechtigten durch gezielte Erzähleinladungen zu würdigen, bietet dabei zusätzliche Entlastung. Die Normalisierung persönlicher Probleme, die kein Einzelschicksal darstellen, trägt durch eine Einordnung in den historischen, sozialen, politischen, kulturellen und ökonomischen Zusammenhang zur Reduktion von Schuld- und Schamerleben bei (Mullaly & Dupré, 2019, S. 317 ff.). Auf der Ebene der Gesprächsführung können u. a. Reframing, sokratische Fragen, Metaphern oder narrative Elemente dazu eingesetzt werden.
- Die Gestaltung personenbezogener Netzwerke ist in der Praxis noch selten Gegenstand der Beratung, wie u. a. eine bundesweite quantitative Befragung von 144 Jobcenter-Berater/innen zeigt (zum Forschungsdesign Molle & Vaudt, 2023b). Soziale Netzwerke sind ein relevanter Ausschnitt der alltäglich erlebten Umwelt mit vielfältige Unterstützungs-, Schutz- und Kontrollfunktionen, die in der BEKO nur angedeutet werden (Rübner & Weber, 2021, S. 27; 49, 51; 61 ff.). Systemische Beratungsansätze bieten hier Möglichkeiten, um das Netzwerkbewusstsein von Leistungsberechtigten zu fördern und sie bei der Gestaltung ihrer Beziehungen zu stärken (Ansen, 2024, S. 65 ff.).

Motivationspsychologisch betrachtet führen lebenslagenbedingte, situative, interaktive und persönliche Einflussfaktoren (Teater, 2020, S. 125) im Verlauf einer Beratung auch zur Einschränkung oder Festigung von Motivation. Auf die Dynamik von Veränderungsprozessen wird unter methodischen Gesichtspunkten in Abschnitt 2.5 näher eingegangen.

2.5 Motivationsprozesse unterstützen

Die Prozesshaftigkeit von Motivation in der Beratung wird umfassend diskutiert (zusammenfassend Stimmer & Ansen, 2016, S. 83 ff.). Fachkräfte spielen in der Phase der Absichtslosigkeit bspw. eine Schlüsselrolle, indem sie Informationen geben, für Wünsche oder Bedürfnisse sensibilisieren und behutsame Rückmeldungen ohne Drängen anbieten (Stimmer & Ansen, 2016, S. 90 ff.). Bei der Exploration blockierender Ambivalenzen, der Entwicklung attraktiver Ziele und der Planung von Handlungen sind die

subjektive Bedeutsamkeit von Veränderungen, die Einschätzung der Dringlichkeit und Zuversicht der Leistungsberechtigten entscheidend (Miller & Rollnick, 2015, S. 191 f.)⁶ für die Auswahl von Gesprächsführungstechniken. Hier besteht Anschluss an die Dienstleistungsorientierung, welche die unumgängliche Mitarbeit von Adressaten/innen in Unterstützungsprozessen unter der Voraussetzung eines Höchstmaßes an Selbstbestimmung hervorhebt (Keupp, 2018, S. 560 ff.).

Ambivalenzen können dabei dauerhaft bzw. wiederkehrend bestehen, da die Übergänge zwischen den Phasen der Intentionsbildung, Handlungsinitiierung und Handlungen fließend sind. Entscheidend dafür, dass Motivationstendenzen (immer wieder) in Handlungen münden, ist, ob potenzielle Gelegenheiten zur Erreichung bestimmter Ziele bestehen, inwieweit Leistungsberechtigte sie als solche wahrnehmen und wie sie zurückliegende Ursachen für (Miss-)Erfolge rückblickend bewerten (Heckhausen & Heckhausen, 2018, S. 7 ff.). Fachkräfte können dabei unterstützen, indem sie bspw. wohlwollende oder konstruktive Kommentare und Rückmeldungen zu den Stärken der Leistungsberechtigten geben, die sie beobachten oder in der unmittelbaren Zusammenarbeit erfahren (ausführlich Ansen, 2024, S. 61 f.). „Gute“ Beratung zeigt sich darin, dass Ratsuchende ausreichend Zeit und Raum erhalten, um unter Abwägung von unterschiedlichen Sichtweisen und Konsequenzen ihres Handelns eigene Wege zu beschreiten (DgB, 2014, S. 1).

Grundlegend ist zudem zwischen Beziehungs- und Veränderungsmotivation zu unterscheiden (Klug & Zobrist, 2021, S. 25 f.). Lassen sich Leistungsberechtigte auf Jobcenter-Fachkräfte ein, kann daraus Veränderungsmotivation entstehen – und andersherum. Allerdings birgt die Krisenhaftigkeit von (drohender) Arbeitslosigkeit Risiken für Abhängigkeit und Druck, sich den machtvollen Vorstellung und Vorgaben der Fachkräfte zu unterwerfen, was die Interaktion beeinflusst (ausführlich Kessl, 2021). Um Vereinnahmungstendenzen zu begegnen (ergänzend Jaeggi & Celikates, 2017, S. 98 ff.), entwickeln Leistungsberechtigte im Zweifelsfall subtile Widerstands- und Bewältigungsstrategien (Thiersch, 2013). Beispielsweise nutzen sie „impression management“, um äußerlich motiviert zu erscheinen, während echte Veränderungen ausbleiben (Freier, 2021, S. 126 ff.). Reaktanz von Leistungsberechtigten als einen Bewältigungs- bzw. Lösungsansatz umzudeuten oder ihnen unbedingte Kooperation zu unterstellen, um gemeinsam verhandlungsorientiert alternative Erklärungs- bzw. Interventionsmög-

6 Miller und Rollnick (2015) fassen diese Elemente mit dem Akronym DARN zusammen, das im englischen Original für Desire, Ability, Reason und Need steht (ebd., S. 191 f.). Die Begriffe wurden hier übersetzt und zusammengeführt (ergänzend Teater, 2020, S. 123 ff.).

lichkeiten zu entwickeln, kann ergänzend dazu beitragen, als Fachkraft eine konstruktive, offene und freundliche Haltung zu wahren (Herwig-Lempp, 2022, S. 203 f.).

3. Fazit

„Gute“ Beratung ist kooperativ. Gesprächsführungskompetenzen können von Fachkräften nur in Zusammenarbeit mit den Adressaten/innen umgesetzt werden. Die Auseinandersetzung mit einer Öffnung für partizipative Anpassungen der Gesprächsführungsmethodik trägt daher zum professionellen Charakter von Beratungsprozessen bei, die stets unter der Bedingung von Ungewissheit bei gleichzeitigem Handlungsdruck erfolgen (Ansen, 2024, S. 11 ff.; Helsper, 2021, S. 56). Die aufgezeigten Ansätze der Gesprächsführung liefern Impulse für kooperatives Handeln, um Leistungsberechtigte im Kontakt besser zu erreichen, ihre Aneignung von Wissen zu unterstützen, verhandlungsorientiert mit verschiedenen Sichtweisen umzugehen, soziale und gesellschaftliche Kontexte in die Beratung einzubeziehen und für die Zusammenarbeit zu motivieren. Zukünftige Forschung sollte sich ergänzend auf die kommunikative Ausgestaltung von stellvertretendem Handeln und gleichberechtigten Aushandlungsprozessen konzentrieren.

Wer eine kooperative Perspektive auf Beratung einnimmt, löst sich unabhängig von konzeptionellen und methodischen Präferenzen von der Vorstellung, auf die Sicht- und Handlungsweisen von Menschen kausal einwirken zu können. Eine Programmatik von Kooperation und Vertrauen als Grundlage des Beratungsprozesses bleibt hinter ihren Möglichkeiten zurück, wenn die Praxis gleichzeitig zunehmend restriktiver gestaltet wird. Aktuelle politische Erwägungen, die u. a. eine erneute Verschärfung von Sanktionen (BMAS, 2024, S. 18) bzw. die Aussetzung der Anpassungen von Regelsätzen beinhalten, unterminieren den ursprünglichen Anspruch der Bürgergeldreform. Er droht unter die Räder zu kommen.

Auf sozialstaatliche Leistungen angewiesene Menschen fühlen sich in politischen Entscheidungen immer weniger repräsentiert, dies schwächt das Vertrauen in Parteien und demokratische Institutionen (u. a. Brülle & Spannagel, 2023). Die Beratung im SGB II leistet einen wesentlichen Beitrag zur Förderung und zum Erhalt der Demokratie, in dem Maße, wie sie Leistungsberechtigte unterstützt, ihre materiellen Notlagen zu überwinden. Gesetzliche Regelungen sollten deshalb Beratungsqualität wissenschaftlich fundiert normieren und Finanzierungsstrukturen absichern, die Fachkräften einerseits notwendige Weiterbildungsmöglichkeiten bieten und andererseits Arbeitsbedingungen (ergänzend Rübner, 2020) mit ausreichend

Gestaltungsspielräumen schaffen, um Kooperationskontinuität angesichts der arbeitsbedingten Belastungen von Leistungsberechtigten zu unterstützen. Kooperative Beratung braucht politischen und gesetzlichen Rückhalt.

Literaturverzeichnis

- Ansen, H., & Angermeier, K. (2020). Der Faktor „Zeit“ in der Sozialen Schuldnerberatung. Zeit für Lernprozesse unter Zeitdruck. *Magazin erwachsenenbildung.at*, 41, 13–1 bis 13–18.
- Ansen, H. (2022). Das Recht auf Unterstützung: Sozialanwaltschaft als Auftrag der Sozialen Arbeit. Stuttgart: Kohlhammer.
- Ansen, H. (2024). *Gespräche führen in der Sozialen Arbeit. Kommunikation wirksam gestalten*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Barlösius, E. (2019). Gesellschaftstheoretische Grundlagen und Potenziale soziologischer Armutsforschung. In P. Böhnke, J. Dittmann, & J. Goebel (Hrsg.), *Handbuch Armut: Ursachen, Trends, Maßnahmen*. (S. 35–44). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Brülle, J., & Spannagel, D. (2023). *Einkommensungleichheit als Gefahr für die Demokratie*. WSI-Verteilungsbericht 11/2023. Abgerufen unter: https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008729/p_wsi_report_90_2023.pdf [04.03.2024]
- Cameron, R. (2005). Psychological Contact – Basic and cognitive contact. In J. Tolan (Hrsg.), *Skills in Person-Centered Counselling and Psychotherapy* (S. 87–99). London: Sage Publ.
- Culley, S. (2015). *Beratung als Prozeß: Lehrbuch kommunikativer Fertigkeiten* (6. Aufl.). Weinheim/Basel: Beltz.
- Deutsche Gesellschaft für Beratung e.V. (DGfB) (2014). *Wie erkenne ich gute Beratung? Eine Information für Ratsuchende*. Abgerufen von: https://dachverband-beratung.de/dokumente/Wie%20erkenne%20ich%20gute%20Beratung_DGfB_Flyer_2014.pdf [04.03.2024]
- Deutscher Bundestag. (2022). Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz). *Drucksache 20/3873 vom 10.10.2022*. Abgerufen von: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/038/2003873.pdf> [04.03.2024]
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2024). Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung (Drucksache 20/12779) vom 27.09.2024. Abgerufen von: http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2024/2024-09-27_BMAS_FH_AeA_SGB_III_ModernisierungsG.pdf [20.10.2024]
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (DV). (2024). *Empfehlungen des DV zum Beschwerdemanagement und Schlichtungsverfahren im SGB II*. Abgerufen von: https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2023/dv-1-23_beschwerdemanagement_sgb_ii.pdf [04.03.2024]
- Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache (dwds). (o. J.-a). *Kommunikation*. Abgerufen von: <https://www.dwds.de/wb/Kommunikation?o=kommunikation> [04.03.2024]
- Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache (dwds). (o. J.-b). *Kooperation*. Abgerufen von: <https://www.dwds.de/wb/Kooperation> [04.03.2024]

- Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (2021). *Das Harvard-Konzept: Die unschlagbare Methode für beste Verhandlungsergebnisse* (5. erw. u. neu übers. Aufl.). München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Freier, C. (2021). Beratung im Aktivierungsparadigma. *Soziale Passagen*, 13(1), 115–134.
- Fricker, M. (2023). *Epistemische Ungerechtigkeit: Macht und die Ethik des Wissens*. München: C.H. Beck.
- Giddens, A. (1996). *Konsequenzen der Moderne*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Gröning, K. (2016). *Sozialwissenschaftlich fundierte Beratung in Pädagogik, Supervision und Sozialer Arbeit*. Gießen: Psychosozial-Verlag.
- Gröning, K. (2020). *Grundlagen des Beratungsprozesses in der Pädagogik*. Wissenschaftliche und ethische Positionsbestimmungen. socialnet Materialien. Abgerufen von: <https://www.socialnet.de/materialien/29070.php> [06.06.2024]
- Jaeggi, R., & Celikates, R. (2017). *Sozialphilosophie: Eine Einführung*. Verlag C.H. Beck. <https://doi.org/10.17104/9783406640575>
- Heckhausen, J., & Heckhausen, H. (2018). Motivation und Handeln: Einführung und Überblick. In ders. (Hrsg.), *Motivation und Handeln* (5., überarb. u. erw. Aufl., S. 1–12). Berlin/Heidelberg: Springer.
- Helsper, W. (2021). *Professionalität und Professionalisierung pädagogischen Handelns: Eine Einführung*. Barbara Budrich.
- Herwig-Lempp, J. (2022). *Systemische Sozialarbeit: Haltungen und Handeln in der Praxis*. Göttingen: Brill.
- Hochuli Freund, U., & Stotz, W. (2021). *Kooperative Prozessgestaltung in der Sozialen Arbeit: Ein methodenintegratives Lehrbuch* (5., erw. u. überarb. Aufl.). Stuttgart: Kohlhammer.
- Hökendorf, J., & Berlit, U.-D. (2024). § 14 Grundsatz des Förderns. In J. Münder, U. Geiger, & A. Lenze (Hrsg.), *SGB II: Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende* (8. Aufl., S. 514–527). Baden-Baden: Nomos.
- Hosemann, W., & Geiling, W. (2021). *Einführung in die Systemische Soziale Arbeit* (2. Aufl.). München: UTB.
- Kessl, F. (2021). Die Macht (sozial)pädagogischer Beratung. Eine Betrachtung gegenwärtiger Bestimmungsvorschläge. *Zeitschrift für Sozialpädagogik*, 19(2), 186–203.
- Keupp, H. (2018). Empowerment. In G. Graßhoff, A. Renker, & W. Schröer (Hrsg.), *Soziale Arbeit: Eine elementare Einführung* (S. 559–571). Wiesbaden: Springer VS.
- Klug, W., & Zobrist, P. (2021). *Motivierte Klienten trotz Zwangskontext*: (3., überarb. Aufl.). München: Ernst Reinhardt Verlag.
- Kupfer, A. (2018). Einflussfaktoren auf Beratungsprozesse. *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 165(3), 89–92.
- McLeod, J., & McLeod, J. (2022). *Counselling Skills: Theory, Research and Practice* (3rd ed.). London: Open University Press.
- McLeod, J. (2019). *An introduction to counselling and psychotherapy* (6th ed.). London: Open University press.
- Miller, W. R., & Rollnick, S. (2015). *Motivational interviewing* (3. Aufl.). Freiburg i.B.: Lambertus.

- Molle, J. (2019). *Würdigung und Arbeitslosigkeit: Eine Analyse des Beratungsverständnisses im SGB II*. Wiesbaden: Springer VS.
- Molle, J. (2023). Beratung. In C. Spatscheck & D. Kreft (Hrsg.), *Methodenlehre in der Sozialen Arbeit: Konzepte, Methoden, Verfahren, Techniken* (4. Aufl, S. 119–124). München: UTB.
- Molle, J., & Vaudt, S. (2023a). Beziehungsgestaltung in der Sozialberatung. *Soziale Arbeit*, 72(11), 392–398.
- Molle, J., & Vaudt, S. (2023b). Bürger:innen in Jobcentern – vernachlässigte Themen aus empirischer Perspektive. *Soziale Arbeit*, 72(1), 22–29.
- Mullaly, B., & Dupré, M. (2019). *The New Structural Social Work: Ideology, Theory, and Practice* (4th revised ed.). Toronto: Oxford University Press Canada.
- Mutzeck, W. (2008). *Kooperative Beratung: Grundlagen, Methoden, Training, Effektivität* (7., aktual. u. erw. Aufl.). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Nestmann, F., & Sickendiek, U. (2018). Beratung. In H.-U. Otto, H. Thiersch, R. Treptow, & H. Ziegler (Hrsg.), *Handbuch Soziale Arbeit* (6. überarb. Aufl., S. 110–120). München: Ernst Reinhardt Verlag.
- Pallasch, W., & Kölln, D. (2020). *Pädagogisches Gesprächstraining* (10. überarb. Aufl.). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Papenheim, H.-G., Baltes, J., Palsherm, I., & Kessler, R. (2023). *Verwaltungsrecht für die soziale Praxis* (27. überarb. Aufl.). Frankfurt a. M.: Fachhochschulverlag.
- Regnet, E. (2007). *Konflikt und Kooperation: Konflikt-handhabung in Führungs- und Teamsituationen*. Göttingen: Hogrefe.
- Rogers, C. R. (1997). Die notwendigen und hinreichenden Bedingungen therapeutischer Persönlichkeitsveränderung. *Psychotherapie-Wissenschaft*, 5(3), 177–185.
- Rosa, H. (2022). *Unverfügbarkeit* (5. Aufl.). München: Suhrkamp.
- Rübner, M. (2020). Bundesweite Felderkundung zur Implementation von Case Management in der Beschäftigungsförderung. Teil 2: Umsetzung und Verbesserungspotentiale in den Jobcentern. *Case Management*, 4, 207–214.
- Rübner, M., & Weber, P. (2021). *Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit* (Bundesagentur für Arbeit, Hrsg.). Abgerufen von: https://www.arbeitsagentur.de/datei/grundlagenpapier-zur-weiterentwicklung-der-beratungskonzeption-on-der-ba_ba147050.pdf [04.03.2024]
- Schlippe, A. von, & Schweitzer, J. (2016). *Lehrbuch der systemischen Therapie und Beratung I und II: Limitierte Studienausgabe*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Stimmer, F., & Ansen, H. (2016). Beratung in psychosozialen Arbeitsfeldern: Grundlagen - Prinzipien - Prozess. Stuttgart: Kohlhammer.
- Teater, B. (2020). *An Introduction to Applying Social Work Theories and Methods* (3. Ed.). London: McGraw-Hill Education Ltd.
- Thiersch, H. (2013). Unerkannt lassen: Gefahren und Grenzen von Aufdeckungsarbeit in der Beratung. In F. Nestmann, F. Engel, & U. Sickendiek (Hrsg.), *Das Handbuch der Beratung, Band 3* (S. 1695–1709). dgvt-Verl.
- Tomasello, M. (2010). *Warum wir kooperieren*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

- Vaudt, S., & Molle, J. (2023). Beratung in Jobcentern: Risiken struktureller Überforderung verringern. *Blätter der Wohlfahrtspflege (BdW)*, 170(6), 207–210.
- Wenzel, L., Kakar, H., & Sandermann, P. (2022). Vertrauensaufbau zwischen geflüchteten Eltern und frühpädagogischen Angeboten: Ausgewählte Ergebnisse einer explorativen Mixed-Methods-Studie. *neue Praxis*, 52(1), 61–81.

Matthias Schulze-Böing

Beratung von Bedarfsgemeinschaften. Möglichkeiten und Grenzen ganzheitlicher Beratung im SGB II

Zusammenfassung

Dieser Beitrag beleuchtet die Möglichkeiten und Grenzen ganzheitlicher Fallarbeit im SGB II im Kontext des gesetzlichen Auftrags und des Mandates des SGB II und der Entwicklung von praktischen Problemstellungen bei der Umsetzung dieses Auftrags in Jobcentern, bei beauftragten Dritten und kooperierenden Trägern. Diese konzeptionellen Überlegungen sind im Rahmen der Arbeit eines Projektverbundes zum Coaching von Bedarfsgemeinschaften entstanden, über die in diesem Beitrag ebenfalls in knapper Form berichtet wird. Der Beitrag schließt mit Empfehlungen für die Gestaltung ganzheitlicher Fallarbeit im Prozess und im Netzwerk lokaler Unterstützungsstrukturen.

Schlagworte

Ganzheitliche Beratung, Trägerkooperation, Integration, Coaching von Bedarfsgemeinschaften, Jobcenterorganisation

1. Wandel der Aufgabenstellung des SGB II

Als die Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 aus der Zusammenführung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe in der „Hartz-4“-Reform entstand, wurde als einer der zentralen Vorteile des neuen Systems die Möglichkeit einer ganzheitlichen Förderung und Betreuung der Leistungsberechtigten gesehen. „Hilfe aus einer Hand“ war die Formel für den neuen Ansatz, der sich an Vorbildern aus den USA, Großbritannien und den Niederlanden orientierte. Auf der leistungsrechtlichen Seite („passive Leistungen“) übernahm man die Konstruktion der Bedarfsgemeinschaft aus der vormaligen Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Auf der Seite der Beratung und Vermittlung, also den „aktiven“ Leistungen des Sozialgesetzbuches II (SGB II) bezog man sich schon früh auf Konzepte des „integrierten Fallmanagements“ als einer Methode, komplexe und mul-

multiple Probleme von Klienten in einer strukturierten Form zielorientiert und bei Bedarf auch im Zusammenwirken verschiedener fachlicher Dienste zu bearbeiten. Die im § 16a vorgesehenen kommunalen Eingliederungsleistungen in Verantwortung des kommunalen Trägers der Grundsicherung mit Kinderbetreuung, Schuldnerberatung, psychosozialer Betreuung und Suchtberatung dokumentieren das Bewusstsein des Gesetzgebers, dass die klassischen Instrumente der Arbeitsförderung bei der Förderung der Zielgruppen des SGB II oft nicht ausreichen und einer Flankierung durch Instrumente der sozialen Arbeit bedürfen. Auch der im Jahr 2023 neu formulierte § 14 zum Grundsatz des Förderns brachte mit dem Hinweis auf aufsuchende und sozialraumorientierte Beratung in Absatz 3 Instrumente jenseits des klassischen Portfolios der Arbeitsberatung ins Spiel.

Beratungskonzepte, die über das Individuum hinausgehen und Familien bzw. Bedarfsgemeinschaften als soziale Systeme ansprechen, spielten bisher jedoch weder in den Fachkonzepten für Beratung, etwa dem auch für Jobcenter geltenden „Beratungskonzept“ (BeKo) der Bundesagentur für Arbeit, noch in der Praxis eine größere Rolle (Rübner & Weber, 2021). Ein Band mit einem repräsentativen Querschnitt zum aktuellen Stand der Beratungswissenschaften im Bereich der Berufs- und Arbeitsberatung aus dem Jahr 2021 trägt bezeichnenderweise den programmatischen Titel „Vom Individuum her denken“ (Scharpf & Frey, 2021). Dies entspricht dem Ansatz der Arbeitsförderung nach dem SGB III, die im SGB II trotz dem bei der Gesetzgebung formulierten Anspruch der Zusammenführung zweier Förder- und Unterstützungssysteme nach wie vor den Orientierungsrahmen für die Beratungspraxis darstellt.

In der Praxis der vormaligen Sozialhilfe war ein Blick über das Individuum hinaus auf seinen familiären, kulturellen und sozialräumlichen Lebenskontext dagegen noch stärker verankert, wie viele in den 1990er und den ersten 2000er Jahren entstandene ambitionierte Fachkonzepte zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe zeigen (z. B. MASQT, 2000). Es war zwar der Anspruch der Gesetzgebung zum SGB II, genau diese avancierten Modelle sozialer Arbeit auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende fruchtbar zu machen. In der Umsetzung dominierte dann jedoch in weiten Bereichen die Orientierung an den Beratungsmodellen, die für die Arbeitsförderung im Rechtskreis SGB III entwickelt worden sind.

Mit der Methode des „Fallmanagements“ (Case-Management) versuchte man, komplexe individuelle Probleme, die sich hindernd auf die Integration in Erwerbsarbeit auswirken können, etwa Schulden, Suchtprobleme, Wohnungsprobleme, fehlende Kinderbetreuung u. ä., fachgerecht zu adressieren und die Bearbeitung dieser Probleme stärker zu steuern (Wendt, 2024). Die Dienstleistungsperspektive wurde damit wesentlich erweitert

und umfasst nicht mehr nur Arbeitsvermittlung und –beratung im engeren Sinne, sondern eine Vielzahl von flexibel auf den Einzelfall abzustellenden Diensten wie Schuldnerberatung, psychosoziale Hilfen, gesundheitsbezogene Dienste, die arbeitsteilig erbracht, aber zentral koordiniert werden. Bezugspunkt war hier zunächst der/die einzelne Arbeitsuchende. Dieser Ansatz erlangte mit den Hartz-Reformen und der Einrichtung von Jobcentern seinen Durchbruch im Bereich der Arbeitsförderung (Göckler & Rübner, 2024; Reis et al., 2011).

Aufgrund des (erfreulichen) Rückgangs der Zahl der Arbeitslosen auch im Rechtskreis des SGB II ist bei den verbliebenen Leistungsberechtigten der Anteil der Menschen mit komplexen Problemlagen und intensiverem Förder- und Betreuungsbedarf gestiegen. Hier geht es in der Regel nicht nur darum, eine Arbeitsstelle zu finden. Oft sind elementare Kenntnisse und Kompetenzen, etwa der deutschen Sprache, erst aufzubauen. Oft stehen der Integration in Erwerbsarbeit vielfältige Lebensprobleme, gesundheitliche Beeinträchtigungen, Wohnungslosigkeit, Verschuldung, massive familiäre Probleme entgegen. Auch die verschiedenen Immigrationswellen der 2010er Jahre, zunächst die durch die Erweiterung der EU nach Südosteuropa, die Flüchtlingsbewegung ab 2015 und zuletzt die große Zahl von Flüchtlingen aus der Ukraine, forderten die Praxis des SGB II heraus, ohne dass dies bisher in den Beratungskonzepten im SGB II umfassend reflektiert wurde.

Gleichwohl hat die Frage, wie die familiäre Situation der Arbeitsuchenden in der Beratung angemessen berücksichtigt werden kann und die Familie gewissermaßen als Co-System in die Beratung einbezogen wird, das sowohl positiv und förderlich für die Integration in Erwerbsarbeit als auch konträr zur Aufnahme von Erwerbsarbeit wirken kann, die Fachdiskussion des SGB II von Anfang begleitet. Besonders hervorzuheben sind dabei die breiten und vielfältigen Bemühungen, Alleinerziehende stärker in Erwerbsarbeit zu integrieren (Deutscher Verein, 2009; Deutscher Verein, 2015; Kaps et al., 2020).

In den folgenden Abschnitten werde ich konzeptionelle Überlegungen zur Einordnung ganzheitlicher Beratung im Beratungs- und Förderportfolio des SGB II entwickeln. Es folgt, als Praxisbezug, ein Blick auf die Erfahrungen eines Verbundes von Projekten zur Erprobung des Coachings von Bedarfsgemeinschaften, aus denen Schlussfolgerungen für das Beratungskonzept des SGB II und die Umsetzung ganzheitlicher Beratung gezogen werden.

2. Ein erweitertes Mandat des SGB II?

Durch die jüngste Reform des SGB II (Bürgergeld) wird das Beratungs- und Unterstützungsmandat der Jobcenter erweitert. „Ganzheitliche und bei Bedarf aufsuchende Betreuung“ wird als spezifisches Förderinstrument im SGB II (§ 16k) verankert. Soziale Teilhabe ist ein wichtiges Unterziel. Die Finalität des gesetzlichen Auftrags bleibt jedoch die Integration in Erwerbsarbeit (Schulze-Böing, 2023).

Ein weiter gefasster Teilhabebegriff im SGB II wirft nicht nur die Frage auf, wie er inhaltlich gefüllt werden kann, sondern auch die, wie das SGB II mit den Leistungen anderer Rechtskreise, vor allem denen von SGB VIII, SGB IX und XII verknüpft, aber auch von ihnen abgegrenzt werden kann. Ein weit gefasster Auftrag birgt stets das Risiko des Verlustes von Spezialisierungsvorteilen und des fachlichen Fokus, eine Überdehnung der ja weiterhin knappen finanziellen und personellen Ressourcen der Jobcenter und das Verwischen des fachlichen Profils dessen, was Jobcenter leisten sollen und leisten können. Ein unreflektierter Übergang zu einem weiter gefassten Mandat birgt zumindest theoretisch das Risiko, dass sich die Ergebnisqualität im Bereich beim Übergang in Erwerbsarbeit verschlechtert, ohne dass man sicher sein kann, dass diese sich für weit gefasster soziale Teilhabeziele entsprechend verbessert. Zwischen dem arbeitsmarktpolitischen und dem sozialen Auftrag des SGB II besteht zumindest ein gewisses Spannungsverhältnis, auch wenn sich soziale Teilhabeziele teilweise durchaus aus dem arbeitsmarktpolitischen Ziel der Integration in Erwerbsarbeit ableiten, nämlich vielfältige Integrationshemmnisse sozialer Art abzubauen, um auch für besonders benachteiligte, „vulnerablen“ Personengruppen über die soziale Teilhabe die Teilhabe an der Erwerbsarbeit zu ermöglichen.

3. Die systemische Perspektive

Allerdings stößt auch dieses Konzept an Grenzen, nämlich dort, wo deutlich wird, dass das System Familie einen entscheidenden Einfluss auf das Gelingen oder Misslingen des Prozesses der Arbeitssuche und der Arbeitsintegration haben kann. Aus der systemischen Gruppen- und Familienpsychologie weiß man, dass Familien und soziale Gruppen Systeme bilden, die einer Eigenlogik folgen. Diese orientiert sich nicht nur an der rationalen Umsetzung der Interessen der einzelnen Familienmitglieder, sondern auch und vor allem an der Erhaltung der Stabilität des gesamten Systems und seines Gleichgewichts. Dies kann für das Individuum förderlich sein, wenn die Familie die Arbeitssuche befürwortet und den Arbeitsuchenden dabei

psychisch und sozial unterstützt. Das System kann aber auch hinderlich sein, wenn eine erfolgreiche Arbeitssuche seine Stabilität zu gefährden droht, Rollenbilder in Frage gestellt werden oder die Alltagsbewältigung der Familienmitglieder gefährdet erscheint. Während in der „systemischen“ Psychologie zu der Rolle von Familien als Faktor der Unterstützung und Befähigung, aber auch in bestimmten Fällen der Erschwerung und Blockade von individuelle Entwicklungsprozessen nicht nur aufgrund kultureller Normen (Auernheimer 2016), sondern auch über unbewusste, den Handelnden verborgenen Interaktionsmechanismen umfangreiche Forschung vorliegt und für die Praxis von Pädagogik und Beratung erschlossen wurde (vgl. etwa Stierlin, 2001; Ritscher, 2013; Lindemann, 2019), gibt es bisher kaum Ansätze, diese Konzepte auch im Bereich der Arbeitsförderung zu nutzen.

4. Von der Arbeitsvermittlung zur systemischen Beratung

Betrachtet man die Entwicklung der Konzepte zur Arbeitsvermittlung und Integration in Erwerbsarbeit kann man in grober Zusammenfassung vier Leitbilder oder Grundmodelle unterscheiden:

1. Arbeitsvermittlung als Arbeitsnachweis, der auf ein Matching von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt zielt
2. Arbeitsvermittlung als personenbezogene Dienstleistung; Ziel: Befähigung zu effektiver Arbeitssuche und individuelle Unterstützung bei der Platzierung im Beschäftigungssystem (auch in Form von assistierter Vermittlung)
3. Arbeitsvermittlung als Teil ganzheitlicher Beratungs- und Unterstützungskonzepte (Fallmanagement); Ziel: Überwindung von in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen, Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit
4. Arbeitsvermittlung als Teil systemischer Beratungs- und Unterstützungsansätze, die die Person als Teil eines „Feldes“ von Wechselbezügen im sozialen Umfeld anspricht und die Ressourcen dieses Feldes nutzt; Ziel: Erreichung eines neuen Gleichgewichts in den sozialen Bezugssystemen des/der Arbeitssuchenden, das die Beteiligung an Erwerbsarbeit zulässt und unterstützt.

Es sind Stufen einer zunehmenden Ausdifferenzierung von Beratung und Vermittlung, die sich keineswegs wechselseitig ausschließen, sondern notwendige Bestandteile eines zeitgemäßen Portfolios von Arbeitsmarktdienstleistungen bilden, das der Vielfalt von Lebenslagen und Unterstützungsbe-

darfen der Arbeitsuchenden gerecht werden kann. Die Herausforderung für eine gute Praxis der Arbeitsförderung liegt zum einen darin, sicherzustellen, dass diese Beratungs- und Arbeitsmarktdienstleistungen kompetent, wirksam und nicht zuletzt auch wirtschaftlich in dem Umfang erbracht werden, der von der Struktur des Klientels her geboten ist, also diese Dienstleistungen eines Jobcenters passgenau auf die Bedarfe der Arbeitsuchenden des entsprechenden Bezirks in einer gegebenen Situation des regionalen Arbeitsmarktes abzustimmen. Zum anderen liegt die Herausforderung darin, diese unterschiedlichen Arbeitsansätze wirksam zu integrieren und als System flexibel zu gestalten, so dass kundenbezogenen Übergänge zwischen verschiedenen Formen der Förderung möglich sind und der Umfang und die Komplexität der Förderung möglichst „genau richtig“ ist und weder zu viel noch zu wenig Aufwand in der Beratung und Betreuung des Klientels geleistet wird. Denn es ist klar, komplexe fallbezogene Interventionen sind in der Regel mit hohem Personal-, Zeit- und Sachaufwand verbunden und die vorhandenen Sach- und Personalressourcen werden immer ein limitierender Faktor in der Methodenwahl der Förderung sein.

5. Projektverbund Coaching von Bedarfsgemeinschaften

Im Rahmen des EU-Förderprogramms REACT / Next Generation EU¹ wurde im Bundesland Hessen im Jahr 2022 ein Verbund von fünf Projekten gefördert, an denen fünf Jobcenter und sechs Bildungsträger beteiligt waren. Die Standorte der Projekte waren in Nord-, Mittel- und Südhessen gelegen, drei in Großstädten, zwei in ländlichen Räumen².

Zielgruppe waren Familien mit komplexen Problemlagen und besonderer Benachteiligung, bei denen die Standardverfahren der Beratung erkennbar an ihre Grenzen gekommen sind. Es handelte sich bei den Probanden der Projekte durchweg um Personen mit einer großen, teilweise sehr großen, Distanz zum Arbeitsmarkt. Zum Teil gab es nur sehr geringe oder vollständig fehlende Kenntnisse der deutschen Sprache. Viele Familien waren in akuter Wohnungsnot durch fehlenden, zu kleinen oder aus anderen Gründen ungeeigneten Wohnraum. Beruflich verwertbare Qualifikationen waren oft nicht vorhanden. Prägend war der Eindruck, dass die Familien,

-
- 1 REACT steht für "Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe" (Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas). Es handelt sich hier um ein Programm der Europäischen Union zur Bewältigung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie.
 - 2 Vgl. zur Struktur des Verbunds und zu den Beteiligten Schulze-Böing (2023a).

die von den Projekten angesprochen wurden, nur wenig integriert und mit dem Zurechtkommen in der deutschen Gesellschaft noch überfordert waren. Vielen Familien fehlten elementare Kenntnisse der deutschen Behördenkulisse. Sie wussten nicht, wo Hilfen für die verschiedenen auftretenden Lebensprobleme zu erhalten und wie diese zu beantragen sind. Die Kinder dieser Familien waren besonders betroffen, da die Eltern das Schulsystem oft nicht verstanden und ihre Kinder nicht so unterstützen konnten, wie das im deutschen Schulsystem notwendig ist. In vielen Fällen war die Frage der Kinderbetreuung nicht geklärt. Zum Teil waren die Probleme der Familien sehr akut, so dass schnelle Intervention erforderlich schien.

6. Kooperation zwischen Jobcenter und Träger

Die fünf Projekte unterschieden sich von normalen Vergabemaßnahmen dadurch, dass jeweils eine enge Kooperation zwischen Jobcenter und Träger auch in der operativen Durchführung vorgesehen war. An einigen Standorten hatte diese Kooperation sogar eher den Charakter einer „Kollaboration“ (Beinhocker 2022) mit einer sehr engen fall- und sozialraumbezogenen Abstimmung, teilweise mit gemeinsamen virtuellen Projektteams. An den meisten Standorten wurden auch organisatorische Vorkehrungen getroffen, um eine enge Abstimmung innerhalb der Jobcenter zwischen der Administration von Geldleistungen und den Beratungsfachkräften zu gewährleisten, etwa durch die Verlagerung der Zuständigkeit für die Geldleistungen der Teilnehmenden an eine Sachbearbeitungskraft, die Teil des Projektteams wurde.

7. Arbeit mit den Bedarfsgemeinschaften

In der Arbeit mit den Bedarfsgemeinschaften gab es in den Projektstandorten unterschiedliche Vorgehensweisen. Eine große Rolle spielten Ad-Hoc-Interventionen, um besonders akute Probleme wie Bedrohung durch Wohnungslosigkeit, Probleme mit der Schule oder aufenthaltsrechtliche Fragen zu klären (Schulze-Böing, 2023a, S. 15-22). Vor allem aber wurden neue Beratungskonzepte entwickelt und erprobt.

Unter systematischen Gesichtspunkten sind dabei die folgenden Aspekte von besonderer Bedeutung:

Aufsuchende Arbeit

Neue Beratungssettings können wesentlich dazu beitragen, schwer zugängliche Klienten und Familien zu erreichen. Es gab und gibt in der Praxis des SGB II immer wieder Versuche, die Beschränkungen von Beratungssituationen im Behördenkontext zu überwinden und die Beratung in Sozialräume und vertraute Orte im Wohnumfeld der Klienten zu verlagern, etwa in Form von Sprechstunden in Quartiersbüros, „Walk & Talk“-Runden mit Klienten, Beratungen bei sozialen Initiativen, Kirchengemeinden, Trägern und anderem.

Als „aufsuchend“ gelten hier Beratungsgespräche außerhalb der eigenen Räumlichkeiten der Jobcenter oder Träger. Ein bedeutender Anteil dieser Beratungsgespräche fand in den Wohnungen der Bedarfsgemeinschaften des Projekts statt. Von den Beratungskräften wurde durchweg von einer sehr positiven Resonanz auf das Angebot berichtet³. Als besonders zweckmäßig erwies sich diese Beratungsform, wenn es um die Wiederherstellung von abgebrochenen Kontakten zu Familien ging und um Wohnungsprobleme, aber auch bei Erziehungsproblemen und bei sonstigen familiären Problemen. Aufsuchende Beratungsgespräche am Arbeitsplatz konnten dazu beitragen, Arbeitsverhältnisse nach Integration nachhaltiger zu gestalten.

Aufsuchende Beratung hat sich in den Projekten als gute Ergänzung des Methodenportfolios von Jobcentern erwiesen. Es ist allerdings zu beachten, dass diese Beratung meist mit deutlich mehr Aufwand verbunden ist als das Standardsetting mit Komm-Struktur. Deshalb ist es wichtig, über Kriterien für die Entscheidung dieser besonders zeitaufwendigen Beratungsform zu verfügen.

Es ist weiterhin notwendig, die aufsuchende Beratung in die *Beratungssystematik* der Jobcenter einzubetten. Darin sollten typisierend Indikationen für den Einsatz dieses Instruments, Regeln für die Durchführung der aufsuchenden Beratung und Kriterien für die Beendigung und die Rückkehr zu Standardsettings festgelegt werden. Bloße Intuition der Beratungskräfte reicht nicht aus, um dieses aufwendige Instrument sachgerecht einzusetzen.

Weiterhin ist zu empfehlen, dass Arbeitshilfen bzw. Verfahrensanweisungen im Rahmen des Qualitätsmanagements erstellt werden, in denen die „Basics“ der aufsuchenden Arbeit verbindlich festgehalten werden. Dazu gehören:

3 Quelle für die folgenden Ausführungen: Schulze-Böing (2022)

- Explizite Zustimmung der Klienten
- Empfehlungen für das Verhalten in privaten Räumen von Klienten (auch in Räumen bei Dritten)
- Empfehlungen für Gesprächseröffnung und –abschluss
- Informationen zu besonders zu beachtenden kulturellen Aspekten (interkulturelle Kompetenz)
- Kriterien, wann Besuche mit zwei Beratungskräften durchzuführen sind (am besten geschlechtergemischt)
- Empfehlungen zur Eigensicherung

Kinder als Schlüssel zu Familien

Wenn man Kinder nicht nur als Störfaktoren für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (Stichwort: Sicherstellung der Kinderbetreuung) betrachtet, sondern auch als Katalysatoren für Integration und Prozesse sozialen Lernens, kann man die systematische Einbeziehung von Angeboten für Kinder als Teil einer ganzheitlichen Arbeitsförderung sehen. Kinder einbeziehende Angebot haben sich bei einzelnen Projekten des Verbundes als sehr erfolgreich erwiesen – nicht nur für die Kinder selbst, sondern auch für die Erwachsenen, zu denen dadurch ein guter Zugang gefunden wurde. An einem Standort wurden zum Beispiel „Familiennachmittage“ an einem attraktiven Freizeitort angeboten, zu denen ausdrücklich Eltern und Kinder gemeinsam eingeladen waren. Eine der beiden dieses Angebot betreuenden Beratungskräfte leitete Spielaktivitäten für die Kinder, die andere suchte das zwanglose Gespräch mit den Eltern und brachte auch die Familien untereinander in Kontakt. Es zeigte sich, dass es überraschend schnell gelang, in diese Gespräche auch Fragen der Arbeitsuche, der Bearbeitung von Vermittlungshemmnissen und der beruflichen Weiterentwicklung einzubringen und denkbare Problemlösungen zu erörtern. Der lockere Kontext „öffnete“ gewissermaßen den Geist auch für neue, bisher eher ausgeklammerte Perspektiven. Zudem ergaben sich informelle Kontakte der Selbsthilfe zwischen den verschiedenen teilnehmenden Familien und Effekte des „Peer-Learning“.

In diesem Zusammenhang können „Familienzentren“ wichtige Kooperationspartner für Jobcenter sein. Diese Zentren sind meist an Kitas von Kommunen oder freien Trägern angeschlossen, seltener an Schulen oder Jugendzentren. Familienzentren haben das Ziel, Familien zu stärken, zu beraten, Unterstützungsangebote bei Erziehungsfragen und sozialen Problemen zu vermitteln und Orientierung im Behördenverkehr und bei Gesundheitsfragen zu geben (Schlevogt & Vogt 2014). Familienzentren erfüllen auch Funktion eines „sozialen Ortes“, ermöglichen Begegnungen zwischen Eltern und gesellschaftlichen Gruppen und bieten oft auch eigene Programme an.

Bisher haben Familienzentren selten mehr als eine nur punktuelle Kooperation mit Jobcentern, anders als z. B. entsprechende Einrichtungen in Großbritannien („Early Excellence-Center“, „Family Hub“), wo die Einbeziehung von Jobcentern und Hilfen bei der Arbeitssuche zum Selbstverständnis dieser Zentren gehört.

Aufbau von sozialen Kontakten

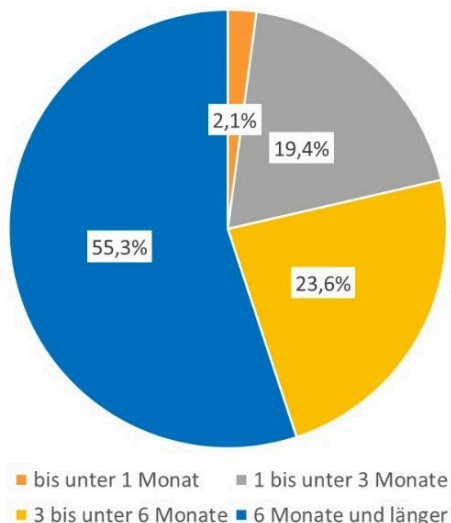
Familien der Zielgruppe sind in vielen Fällen nicht nur benachteiligt im Hinblick auf Bildung, Qualifikation und ihre soziale Lage. Sie leben oft auch sehr isoliert, haben wenig Kontakte zu anderen Menschen an ihrem Wohnort und deshalb auch wenig Zugang zu Informationen, die für die Verbesserung ihrer Lebenssituation nützlich sein können. Deshalb hatten mehrere Projekte Gemeinschaftsaktivitäten für Familien mit ihren Kindern unternommen, etwa Ausflüge, gemeinsames Kaffeetrinken und anderes. Während dieser Aktivitäten wurden in informeller Atmosphäre Gespräche unter den anwesenden Eltern angeregt, an denen auch eine Beraterin des Jobcenters teilnahm und dazu beitrug, dass die Projekthalte – Arbeitssuche, Bildung, aktive Mitwirkung bei der Verbesserung der Lebenslage – zum Gegenstand der Gespräche wurden. Dadurch entstanden produktive Gruppeneffekte, teilnehmende Erwachsene halfen sich mit Tipps für Problemlösungen und motivierten sich oft gegenseitig, weiter aktiv an der Überwindung der jeweiligen Probleme zu arbeiten.

8. Die Projekte des Verbundes

In den fünf Projekten des Verbundes wurden im Jahr 2022 insgesamt rund 570 Bedarfsgemeinschaften betreut. Die durchschnittliche Teilnehmerzahl lag bei 183 Bedarfsgemeinschaften mit 717 Personen, darunter 386 Kindern, also etwa zwei Kindern pro Bedarfsgemeinschaft. Es wurden durchschnittlich 2,2 Beratungsgespräche pro Monat geführt, was als eine relativ hohe Kontaktdichte angesehen werden kann. Rund 39 Prozent der Gespräche wurden „aufsuchend“ geführt. 55 Prozent der Bedarfsgemeinschaften waren mehr als sechs Monate in den Projekten (vgl. Abbildung 1).

Gut 20 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unter den Angehörigen der Bedarfsgemeinschaften konnten noch in der Projektlaufzeit in Erwerbsarbeit integriert werden, weitere 4,4 Prozent konnten ihre bestehende Erwerbstätigkeit ausweiten und damit ein höheres Einkommen erzielen.

Abbildung 1: Abgänge Bedarfsgemeinschaften im Projektverbund – eigene Darstellung

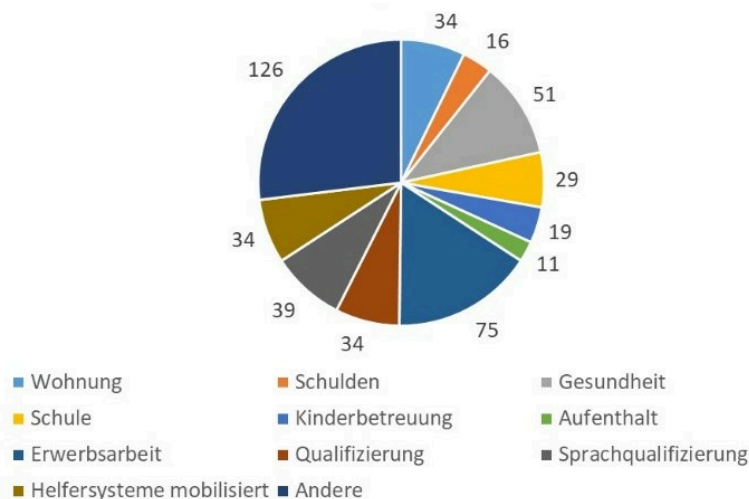


Angesichts der Problemdichte bei den für die Projekte ausgewählten Bedarfsgemeinschaften ist es nicht überraschend, dass für die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt längere Zeiträume als nur ein Jahr veranschlagt werden müssen. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die Erreichung von Zwischenzielen. Um diese normalerweise in den Datensystemen der Jobcenter nicht abgebildeten Ergebnisse sichtbar zu machen, wurde im Projektverbund eine eigene Erfassung auf der Basis einer heuristischen Klassifizierung von Problemlösungen vorgenommen.⁴ Erreichte Problemlösungen wurden nach vorgegebenen Kriterien von den jeweils verantwortlichen Beratungsfachkräften festgestellt und dokumentiert. Für die Dokumentation des Projektverbundes wurden die Fälle pseudonymisiert, so dass in jedem Fall nachprüfbar war, ob der Eintrag den zuvor vereinbarten Kriterien für die Inzidenz entspricht und sich einzelne Projekte nicht etwa „schönrechnen“. Eine solche Dokumentation von Ergebnissen außerhalb des engeren Bereichs der im Controlling des SGB II und in der Statistik der BA abgebildeten „Outcomes“ der Fallarbeit scheint für die Praxis der ganzheitlichen Beratung sehr wichtig zu sein, um auch hier Erfolge sichtbar

4 Vgl. dazu Schulze-Böing (2023a, S. 27-30).

zu machen, aber auch um die entsprechenden Leistungsprozesse kritisch beobachten und steuern zu können. Abbildung 2 zeigt die wichtigsten erreichten Unterstützungsziele.

Abbildung 2: Ergebnisse im Projektverbund – eigene Darstellung



9. Grenzen ziehen und Übergänge im Hilfesystem gestalten

Ganzheitliche Beratung wirft immer auch die Frage auf nach deren Grenzen und nach dem richtigen Maß von Interventionen, die mit dem rechtlichen Mandat des SGB II und mit den Mitteln dieses Rechtskreises möglich, sinnvoll und wirksam sind. Das Ziel des SGB II ist, wie oben bereits angemerkt, mit dem Übergang zum „Bürgergeld“ nicht verändert. Nach wie vor sind die Leistungen des SGB II eine Grundsicherung für Arbeitsuchende und nach wie vor ist die Finalität des rechtlichen Handelns in den Jobcentern auf die Integration in Erwerbsarbeit und die Befähigung zur selbstständigen Sicherung des Lebensunterhalts gerichtet, auch wenn anerkannt wird, dass dieses Ziel für einen großen Teil der Leistungsberechtigten nur über Zwischenschritte und einen gewissen Zeitraum zu erreichen sein wird. Das Zusatzziel der Nachhaltigkeit der Integration in Erwerbsarbeit ist allerdings durch die Bürgergeldreform noch einmal stärker akzentuiert worden, ist aber für das SGB II nicht wirklich neu und war schon lange Zeit Teil seines

Zielsteuerungssystem. Das Mandat des SGB II ist zweifellos nicht im Sinne eines offenen Unterstützungs- und Inklusionsauftrags erweitert worden, sondern bleibt fokussiert.

Die Frage, was gehört noch zum Auftrag des SGB II, was befindet sich in Grenzbereichen und was jenseits des Auftrags, stellt sich bei ganzheitlichen Beratungsansätzen noch etwas dringlicher als im Regelgeschäft der Beratung im Jobcenter, die zu Recht meist eine Form der Arbeitsberatung ist. Wenn in der Betreuung von Familien Probleme wie Wohnungslosigkeit, familiäre Krisen, psychosoziale Probleme und anderes zum Thema werden, entsteht immer auch die Frage, welche Kompetenzen das Jobcenter zur Bearbeitung dieser Themen hat, welche Zeitressourcen vorhanden sind und ob originär zuständige Stellen existieren, an die man verweisen oder die man einschalten kann. Es besteht immer die Gefahr, bei starker Dehnung des Mandats Leistungen unprofessionell und nicht in der nötigen Qualität zu erbringen, sich in der Dynamik von Fällen zu verlieren und Parallelstrukturen zu den eigentlich zuständigen, spezialisierten Diensten in einer Kommune entstehen zu lassen, mit der Gefahr, möglicherweise bestehende strukturelle Mängel im Angebot sozialer Dienste vor Ort ungewollt zu perpetuieren, in dem man Lücken und Defizite stillschweigend, meist allerdings nur schlecht und recht, ausfüllt.

Ganzheitliche und systemische Beratung funktioniert am besten, wenn auch das Management von Einrichtungen systemisch denkt, also nicht nur die Zusammenhänge innerhalb der eigenen Organisation und des eigenen Aufgabenbereichs im Auge hat, sondern auch die Verknüpfungen mit anderen Aufgabenbereichen, anderen Rechtskreisen und anderen Zuständigkeiten. Je häufiger Problemlagen bei Klienten vielschichtig und multidimensional werden, desto wichtiger ist eine Kultur systemischen Problemlösens, das die Grenzen der eigenen Kompetenzen und Zuständigkeit nicht negiert, sondern grenzüberschreitende Kommunikation und Prozesse gestaltet und steuert (Malik, 2009).

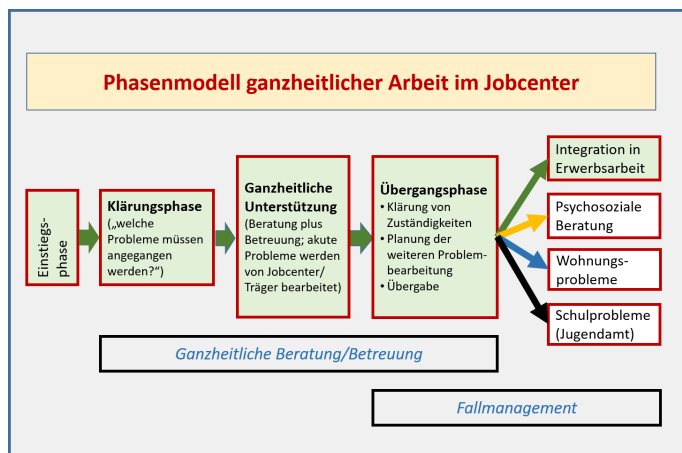
Für die konkrete Arbeit im Förderprozess ist es wichtig, die Beratungskräfte mit einer gewissen „Systemintelligenz“ auszustatten, sie in die Lage zu versetzen, den eigenen Arbeitsbereich in einem größeren Zusammenhang zu verorten, zu wissen, wer wofür ansprechbar ist, welche Ressourcen außerhalb des jeweils eigenen Bereichs mobilisiert werden können und ihnen zudem im Rahmen von Führung, Supervision und Fortbildung eine gewisse Sicherheit bei den Entscheidungen über die Grenzen des eigenen Arbeitsauftrags und der eigenen Handlungsmöglichkeiten zu vermitteln. Die Erfahrungen der Projekte zeigen, dass manchmal ganz einfache Arbeitshilfen nützlich sind, wie eine Adressliste mit konkreten Ansprechpartnern in Behörden und Beratungsstellen oder ein Besuch bei wichtigen Koopera-

tionspartnern am Beginn des Einsatzes im Arbeitsfeld der ganzheitlichen Beratung. Auch die aktive Kommunikation des eigenen Arbeitsansatzes in der lokalen Kulisse von potentiellen Kooperationspartnern mit geeigneten Medien, Broschüren, kleinen Videos, aber auch organisationsübergreifende Gesprächskreise und Präsentationen in Ausschüssen und Gremien (z. B. im Jugendhilfeausschuss) können das systemische Arbeiten wesentlich unterstützen.

Gegen eine Selbstüberforderung der Jobcenter durch eine falsch verstandene Ganzheitlichkeit sprechen aber nicht nur Argumente von Ressourcenökonomie und fachlichem Spezialisierungsbedarf, sondern auch das Argument der Sicherung von Nachhaltigkeit. Endet z. B. der Leistungsbezug nach dem SGB II, können ganzheitlich betreute Fälle in der Sackgasse landen, wenn möglicherweise ein Arbeitsplatz gefunden wurde und ein auskömmliches Familieneinkommen erzielt wird, aber andere persönliche und familiäre Probleme noch nicht gelöst sind. Das Jobcenter ist dann nicht mehr zuständig und andere ggf. zuständige Stellen sind noch nicht mobilisiert. Das kann dazu führen, dass man versucht, im System des SGB II zu bleiben („Klebeffekt“), was wiederum die Integration in Erwerbsarbeit konterkarieren könnte.

Möglicherweise lässt sich das Dilemma zwischen Ganzheitlichkeit und Abgrenzung auflösen, wenn man den Prozess in einem Phasenmodell denkt, wie er in Abbildung 3 dargestellt ist:

Abbildung 3: Phasenmodell ganzheitliche Arbeit im SGB II – eigene Darstellung



Die ganzheitliche Arbeit mit den Klienten bzw. Familien geht Schritt für Schritt in ein Fallmanagement über, das die arbeitsteilige Weiterbearbeitung der Probleme organisiert, überwacht und bei Bedarf im Sinne von Prozesskorrekturen interveniert. Es gibt dann im Prozess eine Übergangsphase, in der die Probleme sortiert und den zuständigen Stellen zugeordnet sind, Übergaben in geeigneter Form erfolgen und die Anschlüsse im Problembearbeitungsprozess gesichert werden, man an der nächsten Station also nicht wieder von vorne anfängt, sondern auf das aufbaut, was im Jobcenter im Sinne einer Erstversorgung bereits geleistet ist. Zur Idee des Fallmanagements gehört dann, dass der Prozess auch in den Folgephasen weiter begleitet wird. All das ist natürlich sowohl mit den Klienten wie mit allen beteiligten Stellen gut abzustimmen, damit die Akzeptanz für ein solches Vorgehen gesichert ist.

10. Schlussfolgerungen

Sehr oft erschließen sich Vermittlungshemmnisse, aber auch besondere Entwicklungspotentiale erst in der systemischen Perspektive, die die Einzelnen in ihrem sozialen Lebenszusammenhang erkennt und anspricht. Deshalb spricht alles dafür, die Arbeit mit Bedarfsgemeinschaften in das Methodenportfolio von Jobcentern und Trägern aufzunehmen.

Ein ganzheitliches, systemisches Vorgehen im Bereich des SGB II ist jedoch voraussetzungsvoll. Es erfordert eine gute Koordination zwischen Beratungskräften und der Verwaltung von Geldleistungen in Jobcentern und gute Koordination mit Trägern, die in die Projektdurchführung eingebunden werden. Nicht zu unterschätzen sind die mit systemischem Arbeiten verbundenen Qualifikationsanforderungen an die beteiligten Fachkräfte. Es ist zu empfehlen, dass für solche Angebote nur entsprechend vorqualifizierte Kräfte eingesetzt werden. Zumindest sollte aber dafür gesorgt werden, dass die Arbeit durch Fortbildung und Supervision begleitet wird.

Familienbezogene Angebote brauchen flexibel einsetzbare Ressourcen. Generell sollten stets besondere Angebote für Kinder vorgesehen werden. Oft tragen Aktivitäten, die auf den ersten Blick als Freizeitaktivitäten erscheinen, stärker zum Erfolg der Maßnahme bei als klassische Formen der Beratung, der Wissensvermittlung und des Trainings.

Um den Zugang zu Familien zu ermöglichen und zugleich Brücken zu Unterstützungsangeboten jenseits des Repertoires des SGB II zu schaffen, sind Partnerschaften mit familienbezogenen Institutionen, etwa Familienzentren, außerordentlich wichtig. Auch gut funktionierende Netzwerke mit Beratungseinrichtungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und an-

deren Behörden sind von entscheidender Bedeutung. Hier ist es wichtig, dass in Jobcentern ggf. auch die oberste Leitungsebene engen Kontakt zur Umsetzung der Maßnahme hat und sich bei Bedarf schnell und proaktiv einschaltet, um Blockaden in der Kooperation mit externen Partnern aufzulösen.

Wichtig ist ein reflektierter Umgang mit den Möglichkeiten und Grenzen der Intervention im Rechtskreis des SGB II. Ein zu breiter Ansatz ist hier ebenso problematisch wie ein zu eng an der klassischen Sichtweise der Arbeitsförderung orientierter Ansatz. Es ist wichtig, die Ziele des SGB II nicht aus den Augen zu verlieren und die Aktivitäten gut zu fokussieren. Dafür gibt es allerdings keine einfach ableitbaren Regeln. Notwendig ist dafür eine kompetente und reflektierte Praxis, die mit Komplexität und Uneindeutigkeit in der Fallarbeit umgehen kann und dabei weder das Ziel, noch die Grenzen der zeitlichen und personellen Ressourcen aus den Augen verliert.

Literatur

- Auernheimer, G. (2016). *Einführung in die interkulturelle Pädagogik* (10. Auflage). Darmstadt: WBG.
- Beinhocker, E. (2022). Fair Social Contracts and the Foundations of Large-Scale Collaboration. *INET Oxford Working Paper* No. 2022-26.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2009). *Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben*. Empfehlung DV 4/09 AF II. Berlin.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2015). *Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Verbesserung der Erwerbsintegration von Alleinerziehenden*. Empfehlung DV 23/14. Berlin.
- Göckler, R. & Rübner, M. (2024). *Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. Entwicklungslinien, professionelle Standards und Variantenvielfalt des Case Managements in der Beschäftigungsförderung* (7. Aufl.). Regensburg: Walhalla.
- Hessisches Ministerium für Arbeit und Soziales (2021). *REACT-EU: Interventionsstrategie zur Unterstützung bei der Bewältigung der sozialen Folgen der Corona-Pandemie*. Aufruf zur Konzepteinreichung. Wiesbaden.
- Kaps, P., Oschmiansky, F., Ebach, M. & Popp, S. (2020). *Durchführung von Fallstudien zur Erhebung von Erfolgskriterien zur ganzheitlichen Integrationsarbeit von Bedarfsgemeinschaften mit Kind(ern)*. Projekt Nr. 13-18-00486. Endbericht an die Bundesagentur für Arbeit. Berlin: Zentrum für Evaluation und Politikberatung.
- Lindemann, H. (2019). *Konstruktivismus, Systemtheorie und praktisches Handeln*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Malik, F. (2009). *Systemisches Management, Evolution, Selbstorganisation. Grundprobleme, Funktionsmechanismen und Lösungsansätze für komplexe Systeme* (5. Auflage) Bern / Stuttgart / Wien: Verlag Haupt.

- MASQT (Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen) (2000): Modellprojekt „Sozialbüros“ NRW. Endbericht. Düsseldorf.
- Reis, C., Hobusch, T. & Kolbe, C. (2011): Fallmanagement im SGB II und SGB XII. Ein kritischer Leitfaden Frankfurt am Main: Fachhochschulverlag.
- Ritscher, W. (2013). *Systemische Modelle für die Soziale Arbeit* (3. Auflage) Heidelberg: Carl Auer-Verlag.
- Rübner, Matthias / Weber, Peter (2021): Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit (BeKo), Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit <https://web.arbeitsagentur.de/portal/metasuche/suche/information?volltext=Beko>
- Scharpf, M. & Frey, A. (Hrsg.) (2021): *Vom Individuum her denken. Berufs- und Bildungsberatung in Wissenschaft und Praxis*. Bielefeld: wbv-Publikation.
- Schlevogt, V.& Vogt, H. (Hrsg.) (2014): *Auf dem Weg zum Kinder- und Familienzentrum. Ein Praxisbuch*. Berlin: Cornelsen.
- Schulze-Böing, M. (2022): Family Fit – hessischer Projektverbund Coaching von Bedarfsgemeinschaften, Interviews mit Beratungsfachkräften, Offenbach am Main https://www.researchgate.net/publication/380537379_Interviews_operative_Fachkrafte_Auswertungpdf
- Schulze-Böing, M. (2023): Bürgergeld – kein Paradigmenwechsel, eine sinnvolle Weiterentwicklung, erschienen auf Bruchstuecke.info am 5. Januar 2023 <https://bruchstuecke.info/2023/01/05/buergergeld-kein-paradigmenwechsel-eine-sinnvolle-weiterentwicklung/>
- Schulze-Böing, M. (2023a): Hessischer Projektverbund Coaching von Bedarfsgemeinschaften, Abschlussbericht, Offenbach am Main. https://www.researchgate.net/publication/369383877_Hessischer_Projektverbund_Coaching_von_Bedarfsgemeinschaften_Abschlussbericht
- Stierlin, H. (2001). *Psychoanalyse - Familientherapie - systemische Therapie. Entwicklungslinien, Schnittstellen, Unterschiede*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Wendt, W.-R. (2024). Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen. Eine Einführung (8. Auflage). Freiburg: Lambertus.

Matthias Rübner

Ganzheitliche Beratung und Betreuung im SGB II. Rechtliche Grundlagen, methodische Ansatzpunkte und förderliche Rahmenbedingungen

Zusammenfassung

In den letzten Jahren wurden im SGB II ganzheitliche Ansätze der Beratung und Betreuung erkennbar ausgebaut, zuletzt durch die Bürgergeldreform. Vor diesem Hintergrund zielt der vorliegende Beitrag darauf ab, einige grundlegende Bezugspunkte ganzheitlicher Beratungs- und Betreuungsansätze herauszuarbeiten. Zunächst erfolgt eine begriffliche Einordnung, gefolgt von einer Darstellung der zentralen Rechtsgrundlagen im SGB II. Der Hauptteil dieses Beitrags befasst sich mit fünf Kernaufgaben ganzheitlicher Ansätze: dem Aufbau einer vertrauensvollen Arbeitsbeziehung, der schrittweisen Situationsklärung, der motivierenden Zielarbeit, den vielfältigen Vermittlungs- und Vernetzungsaktivitäten und der kontinuierlichen Prozessbegleitung. Abschließend werden die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung in den Jobcentern diskutiert, basierend auf Interviews mit Fach- und Führungskräften.

Schlagworte

Beratung, Betreuung, Prozessbegleitung, Jobcenter, Bürgergeld

1. Einleitung

Seit Einführung des SGB II wurden die Leistungen mit einem ganzheitlichen und umfassenden Förderansatz erheblich ausgebaut – eine Entwicklung, die in der breiten Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen wird. Auch die laufende Debatte rund um das Bürgergeld setzt erkennbar andere Akzente, strittig sind hier vor allem Fragen nach der „richtigen“ Ausgestaltung von Anreizen und Sanktionen, wer als „unterstützungswürdig“ anzusehen ist und wer nicht. Fitzenberger (2024, S. 1) beobachtet in vielen dieser Debattenbeiträge „ein verengtes und teilweise unzutreffendes Bild“, weil da-

rin „die Vielschichtigkeit der Problemlagen von Menschen im Bürgergeldbezug (..) oftmals verkannt“ wird. Gerade auf diese vielschichtigen und nicht einfach zu lösenden Fallgestaltungen sind ganzheitliche Ansätze der Beratung und Betreuung im SGB II gerichtet und werden von Fachkräften in den Jobcentern mehrheitlich als wichtige Eckpfeiler und Bezugspunkte für die eigene Arbeit eingestuft (Beckmann et al., 2024; Rübner, 2024).

Vor diesem Hintergrund soll es im vorliegende Beitrag zunächst um eine begriffliche und rechtliche Einordnung gehen: Was ist unter einer ganzheitlichen Beratung und Betreuung im Kontext des SGB II zu verstehen (Abschnitte 2 und 3)? Der Gesetzgeber verzichtet in den einzelnen Rechtsnormen weitgehend auf Detailregelungen und eröffnet den zuständigen Leistungsträgern damit einen erheblichen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung. Dies betrifft u.a. Fragen der konzeptionellen Ausgestaltung eines ganzheitlichen Beratungs- und Betreuungsangebotes. Darauf geht der vierte Abschnitt näher ein, in dem Kernaufgaben und methodische Ansatzpunkte einer ganzheitlichen Beratung und Betreuung systematisiert und ausgelotet werden. Im fünften Abschnitt werden schließlich erfolgskritische Rahmenbedingungen für die Umsetzung in den Jobcentern aufgezeigt.

Der Beitrag baut auf Vorarbeiten auf, die der Verfasser in einer Handreichung für Fach- und Führungskräfte der Bundesagentur für Arbeit erstellt hat. Die empirische Basis für diese Handreichung bilden Experteninterviews mit ausgewählten und an ganzheitlichen Projekten beteiligten Fach- und Führungskräften aus 15 Jobcentern, die im Zeitraum von April bis Juli 2022 durchgeführt worden sind (zum Hintergrund Bundesagentur für Arbeit, 2020). Die hier erhobenen Projektbeispiele verdeutlichen – wie auch zahlreiche andere Förderprogramme und Regelangebote –, dass ganzheitliche Beratungs- und Betreuungsansätze in den Jobcentern umsetzbar sind, zugleich aber von verschiedenen förderlichen Rahmenbedingungen abhängig sind.

2. Begriffliche Einordnung

Die Bezeichnung „ganzheitlich“ wird hier so verstanden, dass alle für die Eingliederung in Arbeit relevanten Problemlagen und Einflussfaktoren, die die erwerbsfähige Person betreffen, Berücksichtigung finden können, insbesondere auch solche, die über rein vermittlungsbezogene Merkmale der Person hinausweisen (Rübner & Weber, 2021). Ein ganzheitlicher Ansatz nimmt insoweit die Lebenssituation der leistungsberechtigten Person insgesamt in den Blick und arbeitet mit den betreffenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten an allen Problemlagen, die den Zielen einer Eingliederung in Arbeit im Weg stehen. Damit im Zusammenhang stehend ist

auch der Begriff der „Beschäftigungsfähigkeit“ zu sehen. Beschäftigungsfähigkeit kann als eine Grundvoraussetzung der Person verstanden werden, überhaupt am Arbeitsmarkt teilnehmen zu können. „Daraus folgt, dass die zum Aufbau dieser Fähigkeit beitragende Hilfe- und Unterstützungsdienstleistung die ganze Person betreffen muss, nicht etwa einzelne Bestandteile ihrer Beschäftigtenrolle“ (Bauer, Fuchs & Gellermann, 2022, S. 30). Es sind die persönlichen und sozialen Voraussetzungen von Beschäftigungsfähigkeit, die in ganzheitlichen Ansätzen verstärkt in den Blick genommen werden.

„Beratung“ ist eine kommunikative personenbezogene Dienstleistung, die sich in Art und Umfang am Bedarf und Anliegen der ratsuchenden Person orientiert. Auf Basis von methodisch angeleiteten Reflexionsprozessen, Anregungen und Informationen geht es darum, die Selbstbestimmung und Handlungsfähigkeit der ratsuchenden Person zu erweitern (Schiersmann & Thiel, 2012). Sie kann fachspezifisch ausgerichtet sein, z. B. in Form einer leistungsrechtlichen Beratung, einer Suchtberatung oder einer Berufsberatung, aber auch Querschnittsaufgaben übernehmen, z. B. als prozessbegleitende Beratung im Rahmen der Integrationsarbeit.

Der Begriff der „Betreuung“ geht über den der Beratung hinaus (Bartelheimer, 2023). Im SGB II taucht dieser Begriff an vielen Stellen auf, es ist von psychosozialer, sozialpädagogischer, beschäftigungsbegleitender und ganzheitlicher Betreuung die Rede. Eine solche Betreuung kann ein breites Spektrum an Hilfeformen umfassen, beispielsweise assistierende Dienstleistungen, eine Kontakthanbahnung zu Serviceeinrichtungen, eine moderierende Unterstützung, eine engere Begleitung des Eingliederungsprozesses bzw. die Stabilisierung eines bestehenden Beschäftigungsverhältnisses. Unterstützungsformen dieser Art gehen über Beratung hinaus, sind aber in der Regel in einen Beratungsprozess eingebunden, z. B. wenn Aktivitäten vorbereitend besprochen oder zu einem späteren Zeitpunkt gemeinsam ausgewertet werden. Die Dienstleistungen der Beratung und Betreuung werden als integrale Bestandteile eines Gesamtkonzeptes verstanden. Bereits in der programmatischen Rechtsvorschrift des Förderns (§ 14 SGB II) verbinden sich beratende und betreuende Dienstleistungen in der Funktion der persönlichen Ansprechperson. So integriert eine ganzheitliche Unterstützung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten stets Elemente der Beratung und Betreuung, von Rat und Tat.

3. Rechtliche Grundlagen

Das SGB II umfasst zahlreiche Förderleistungen, die eine ganzheitliche Unterstützung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ermöglichen. In der einführenden Rechtsnorm zum Fördern finden sich erste programmatische Weichenstellungen (§ 14 SGB II). Danach sollen die Jobcenter erwerbsfähige Leistungsberechtigte umfassend und nachhaltig mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit unterstützen und hierzu jeweils eine persönliche Ansprechperson benennen. Im Zuge mehrerer Gesetzesnovellierungen wurden in § 14 SGB II auch die zentralen Regelungen zur Beratung integriert. Das Bürgergeldgesetz hat den Unterstützungsauftrag nochmals um drei Punkte erweitert: Erstens wird dieser um den Aspekt der Nachhaltigkeit ergänzt. Zweitens werden die Aufgaben der Beratung konkretisiert und facettenreicher beschrieben, beispielsweise wird die zentrale Rolle von Beratung im Integrationsprozess erstmals ausformuliert. Drittens wird klargestellt, dass Beratung auch aufsuchend und sozialraumorientiert erfolgen kann. Zudem werden die Dienstleistungen der Beratung und Betreuung als integrale Bestandteile eines umfassenden Unterstützungskonzepts verstanden.

Ein weiterer Ausbau ganzheitlicher Ansätze erfolgte durch die Einführung einer sogenannten „ganzheitlichen Betreuung“, die als eigenständige oder flankierende Leistung, im Vorfeld (§ 16k) oder während einer Beschäftigung (§§ 16e, 16i) angeboten werden kann. Diese ganzheitlich ausgerichtete Betreuung richtet sich an erwerbsfähige Menschen, die ohne besondere Unterstützung absehbar keine realistischen Chancen auf Aufnahme einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. Beide Leistungen können durch die Jobcenter selbst oder durch Dritte erbracht werden. Das mögliche Unterstützungsspektrum ist breit angelegt. Dazu gehören verschiedene Beratungsaufgaben, Begleitung und aufsuchende Arbeitsformen. Der Gesetzgeber verknüpft hier arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen mit einem umfassenderen sozialintegrativen Ansatz.

Im SGB II sind noch weitere Förderleistungen verankert, die auf eine ganzheitliche und umfassende Unterstützung von leistungsberechtigten Menschen zielen und damit Gegenstand der Beratung und Betreuung durch die Jobcenter sein können. Dazu gehören die kommunalen Eingliederungsleistungen wie die Suchtberatung, die psychosoziale Betreuung und die Schuldnerberatung (§ 16a), die im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten mögliche sozialpädagogische Betreuung (§ 16d) und die niedrigschwelligen Betreuungs- und Unterstützungsleistungen für schwer zu erreichende junge Menschen (§ 16 h). Bei den Leistungen zur Bildung und Teilhabe (§ 28) sind die Jobcenter aufgefordert, Eltern dabei zu unterstützen, diese Leistungen möglichst in Anspruch zu nehmen (§ 4). Schließlich sind die Jobcenter

gehalten, sich fallübergreifend mit lokalen Akteuren zu vernetzen und zusammenzuarbeiten (§§ 17, 18).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Anspruch einer ganzheitlichen Unterstützung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II breit verankert ist. Der Auftrag lautet, dass die Integrationsarbeit der Jobcenter bei Bedarf auch ganzheitlich ausgerichtet sein soll.

4. Methodische Ansatzpunkte

Im Rahmen einer ganzheitlichen Beratung und Betreuung stellen sich verschiedene Kernaufgaben, die von den beteiligten Fachkräften regelmäßig bewältigt werden müssen. Dies haben die erwähnten Experteninterviews mit Fach- und Führungskräften aus unterschiedlichen Jobcentern eindrücklich unterstrichen. Zu den Kernaufgaben zählen 1. der Aufbau einer vertrauensvollen Arbeitsbeziehung, 2. die schrittweise Situationsklärung, 3. eine motivierende Ziellarbeit, 4. vielfältige Vermittlungs- und Vernetzungsaktivitäten sowie 5. eine kontinuierliche Prozessbegleitung (zum Hintergrund Göckler & Rübner, 2024; Cassio & Efremova, 2023; Rübner & Weber, 2022). Die Aufgaben bauen aufeinander auf, werden aber nicht als fest gefügte Phasen verstanden, die einmal zu durchlaufen sind, sondern als wiederkehrende Prozesselemente eines dynamischen Fallverlaufs. Erforderlich ist ein flexibles, am spezifischen Bedarf der beteiligten Personen ansetzendes Vorgehen, das gleichwohl die Kernaufgaben und die übergreifende Zielperspektive der Beschäftigungsorientierung im Blick behält. Die Kernaufgaben können je nach Beratungsansatz unterschiedlich gewichtet und ausgestaltet werden – beispielsweise spielen im Fallmanagement die Vermittlung und Vernetzung von Leistungsanbietern konzeptionell eine größere Rolle als bei der ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II, die im Vergleich dazu unterstützende Dienstleistungen vielfach selbst erbringt.

4.1 Aufbau einer vertrauensvollen Arbeitsbeziehung

Für eine ganzheitlich orientierte Beratung und Betreuung ist die Etablierung und Aufrechterhaltung einer vertrauensvollen Arbeitsbeziehung elementar. Vertrauen ist ein zentraler Bestandteil sozialer Beziehungen (Linke, 2021). Im Vertrauen drückt sich die Erwartung aus, dass man sich auf eine andere Person verlassen kann. In Beratungssituationen ist es beispielsweise wichtig, dass der Klient den Eindruck gewinnt, dass die Beratungsperson an seinen Anliegen und Überlegungen interessiert ist, dass sie sich Zeit nimmt

und zuhört und dass sie fachlich kompetent ist. Vertrauen bzw. fehlendes Vertrauen kann sich zum einen auf Personen und zum anderen auf Institutionen (Systemvertrauen) beziehen (Luhmann, 1989). Fachkräfte sehen sich regelmäßig vor die doppelte Aufgabe gestellt, Vertrauen in die eigene Person als „persönlicher Ansprechpartner“ herzustellen und gleichzeitig mit bestimmten Einstellungen – nicht selten Vorbehalten, Skepsis oder Ängsten – gegenüber dem Jobcenter umzugehen.

Vertrauensbildende Maßnahmen beginnen bereits bei der Wahl des Beratungssettings. Bei Bedarf kann dazu auch das Angebot gehören, Leistungsberechtigten einen flexiblen, niedrigschwelligen und unbürokratischen Zugang und Einstieg in den Beratungsprozess zu ermöglichen. Flexible Settings außerhalb des Jobcenters haben sich bei Personen bewährt, die über die klassischen Wege nur schwer erreichbar sind und für eine intensivierte Zusammenarbeit erst einmal gewonnen werden müssen.

Auf Seiten der Beratungsperson ist vor allem eine Haltung gefragt, die professionellen Standards entspricht, dazu gehören Aspekte wie Empathie, Wertschätzung, Respekt und Offenheit. In vielen Beratungsansätzen stellt das Grundvertrauen in das Veränderungs- und Entwicklungspotential des Menschen eine wichtige Facette der beraterischen Haltung dar (Bamberger, 2015; Miller & Rollnick, 2015). Ein wichtiges Ziel von Beratung ist es deshalb, diese Stärken, Veränderungsmotive und Potentiale gemeinsam freizulegen und handlungswirksam werden zu lassen.

Die Bürgergeldreform hat neue Spielräume geschaffen, die die Umsetzung einer ganzheitlichen Beratung und Betreuung erleichtern (u. a. den Kooperationsplan, die ganzheitliche Betreuung oder die sozialraumorientierte Beratung). Gleichzeitig ist es im Rahmen des bestehenden Sozialrechtsverhältnisses wichtig, dass die Leistungsberechtigten darüber informiert werden, welche konkreten Mitwirkungspflichten zu berücksichtigen sind, z. B. mit Blick auf eine Terminvereinbarung. Auch ist Transparenz über die gegenüber der Regelvermittlung veränderte Arbeitsweise herzustellen (höhere Kontaktdichte, stärkere Gewichtung von sozialintegrativen Themen, veränderte Spielräume in Bezug auf Mitsprache und Mitwirkung). Dies sind wichtige Voraussetzungen damit Offenheit und Vertrauen entstehen und eine ergebnisoffene Unterstützung geleistet werden kann (Molle & Vaudt, 2023).

4.2 Schrittweise Situationsklärung

Die Bandbreite der möglichen Themen- und Handlungsfelder, die im Rahmen einer ganzheitlichen Beratung und Betreuung zur Sprache kommen können, steht noch nicht von Anfang an fest. In der Literatur wird des-

halb von einem „diffusen“ Problembezug gesprochen (Reis, 2020). Hinzu kommt, dass einige Themen erst offen angesprochen werden, wenn sich eine vertrauensvolle Arbeitsbeziehung zwischen den Gesprächspartnern etabliert hat. Typische Stolperfallen sind vorschnelle Etikettierungen („ein Fall von ...“), zügige Fokussierungen auf ein bestimmtes Thema und damit zusammenhängende Lösungsangebote („ein Fall für ...“) (Müller, 1993; Miller & Rollnick, 2015). Die Situationsklärung stellt keine einmalige Phase dar, an dessen Ende eine „Gesamtdiagnose“ steht, sie ist vielmehr ein Prozess und ist mehrdimensional angelegt. Es geht sowohl um eine Thematisierung beschäftigungsorientierter als auch damit im Zusammenhang stehender sozialintegrativer Aspekte wie die gesundheitliche, familiäre oder finanzielle Situation. Ziel ist es, mit der betreffenden Person ein zusammenhängendes Bild über ihre aktuelle Lebenssituation zu entwickeln. Gerade in komplexeren Fallgestaltungen ist das Wechselspiel von Personen- und Kontextmerkmalen zu berücksichtigen, beispielsweise indem nach der bestehenden Versorgungslage, der Einbindung in sozialräumliche Strukturen oder Netzwerke gefragt wird. Die Situationsklärung stellt eine kommunikative Aufgabe dar, die auf Koproduktion und größtmögliche Beteiligung der betreffenden Personen setzt. Die Methoden zur Situationsklärung können je nach Fallkonstellation stark variieren – sie reichen von biografischen Erzählaufforderungen über Hausbesuche bis hin zu diagnostischen Verfahren. Die gemeinsame Situationsklärung sollte auch dazu beitragen, den Blick von einer schwierigen, „verfahrenen“ Gesamtsituation auf einzelne Themenfelder und Handlungsbedarfe zu lenken.

4.3 Motivierende Ziellarbeit

In der Forschung gilt das Vorhandensein von erstrebenswerten Zielen als bedeutende Quelle für das Wohlbefinden (Maier, Heckhausen & Steinmann, 2019). Eine fehlende oder unzureichende Einbindung in Bildung und Beruf sowie eine lang andauernde Arbeitslosigkeit stellen besondere Risikomerkmale dar und können dazu führen, dass entsprechende Ziele und Pläne in weite Ferne rücken. Für die Beratungspraxis stellt sich deshalb häufig die Aufgabe, einen Perspektivwechsel von einer „Problemzentrierung“ zu einer „Lösungverschreibung“ (Bamberger, 2015) einzuleiten. Es geht darum, einen für die betreffende Person anschlussfähigen Rahmen zu schaffen, um über eigene Zielperspektiven nachzudenken und den Blick wieder nach vorne zu richten. Dies betrifft nicht nur beschäftigungsorientierte Ziele, wie am Beispiel der Arbeit mit Familien immer wieder deutlich wird (Bartelheimer, 2023). Wenn nicht nur kurzfristige Veränderungen und Ziele umgesetzt werden sollen, sondern auch Veränderungen in bestimmten Le-

bensbereichen angestrebt werden, ist es sinnvoll, verschiedene Zielebenen zu unterscheiden. Je nach Lage des Falls ist zu entscheiden, auf welcher Zielebene man arbeiten möchte bzw. kann. In manchen Fällen müssen zunächst akute Probleme gelöst werden, bevor sich der Blick auf langfristige Projekte richten kann. Diesen Prozess anzustoßen und zu begleiten ist eine Kernaufgabe ganzheitlicher Beratung.

4.4 Vielfältige Vermittlungs- und Vernetzungsaktivitäten

In einem ganzheitlichen Ansatz stellt die sorgfältige Ermittlung, Besprechung und Bereitstellung von Hilfsangeboten und Ressourcen eine Kernaufgabe dar. Ziel ist es, die Teilhabechancen der Leistungsberechtigten und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Nachfolgend werden verschiedene Aspekte beschrieben, die für die Umsetzung dieser Kernaufgabe von Bedeutung sind.

Hilfsangebote und Maßnahmen müssen häufig zunächst sorgfältig vorbereitet und eingeleitet werden. Dazu kann die Bereitstellung von Informationen über Inhalte und Rahmenbedingungen gehören, die Besprechung von Erwartungen und Sorgen sowie die Sichtung und Auswahl verschiedener Optionen und Modelle. Evaluationsbefunde (Christoph et al., 2015) verdeutlichen, dass diese individualisierte, passgenaue Form der Vermittlung von Eingliederungsleistungen zu positiven Effekten führt. So beurteilen Teilnehmende die Tätigkeit und Passung von Arbeitsgelegenheiten und die dort geknüpften Sozialkontakte positiver, wenn der Zugang einvernehmlich und freiwillig erfolgte. Auch das gesellschaftliche Teilhabeempfinden wird durch die Faktoren „einvernehmlicher Zugang“ und „wahrgenommene Hilfe durch die Fachkraft“ positiv beeinflusst.

In einem ganzheitlichen Unterstützungsansatz sind die Angebote und Leistungen nicht allein auf die Anbahnung und Aufnahme einer Beschäftigung ausgerichtet, sondern immer auch in den Bereichen soziale Rahmenbedingungen, gesundheitliche Leistungsfähigkeit, materielle Lebenslage und Arbeitsvermögen angesiedelt. Bei sehr arbeitsmarktfernen Personen ist auch an Maßnahmen zu denken, in denen zunächst bestimmte Alltagskompetenzen und soziale Fähigkeiten wiederaufgebaut werden müssen, um eine Annäherung an die Anforderungen von Erwerbsarbeit, Aus- und Weiterbildung zu ermöglichen (Freier, 2016). Dazu können z. B. die Entwicklung und Förderung von Schlüsselkompetenzen für den beruflichen Alltag, der Aufbau von Tagesstrukturen, gesundheitsförderliche Verhaltensweisen oder regelmäßige Sozialkontakte außerhalb des Bekanntenkreises gehören. Fachkräfte benötigen hier ein umfangreiches und aktuelles Wissen über die lokalen Infrastrukturen und spezifischen Netzwerke. Hinzu kommt die

interne Vernetzung, insbesondere mit der Leistungsabteilung, da für die Betroffenen die Klärung von leistungsrechtlichen Fragen häufig von entscheidender Bedeutung ist (vgl. den Beitrag von Berlit in diesem Band).

Wann genau mit der Vermittlung in Ausbildung und Arbeit begonnen werden soll, kann nur im konkreten Einzelfall entschieden werden. Vielfach ist die Lösung sozialintegrativer Handlungsbedarfe die Voraussetzung für gelingende Integrationsarbeit. Das bedeutet aber nicht, dass in jedem Fall zunächst diese Themen zu bearbeiten sind, bevor Fragen der Ausbildung oder Arbeit in Angriff genommen werden können (Bartelheimer, 2023). Die Teilhabe an Erwerbsarbeit kann durchaus „die Funktion eines Katalysators für die Lösung von anderen Lebensproblemen“ haben, insoweit spricht einiges dafür, „die Bearbeitung persönlicher und sozialer Probleme soweit wie möglich mit dem Prozess der Arbeitsmarkintegration zu synchronisieren“ (Schulze-Böing, 2023, S. 31). Dies entspricht nicht nur dem gesetzlichen Auftrag, sondern auch dem Wunsch der meisten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (Oschmiansky et al., 2017; Brussig et al., 2019). Da wir es hier mit einem Personenkreis zu tun haben, der in der Regel nicht ohne weitergehende Unterstützung wieder integrierbar ist, reicht es nicht aus, Stellenangebote auszuwählen und vorzuschlagen, einige Grundregeln und Tipps bei der Stellensuche und Bewerbung mitzuteilen und den Bewerbungsprozess mit Leistungen aus dem Vermittlungsbudget zu flankieren. Diese geringe bis mittlere Interventionsstufe bei der Stellenbesetzung (Bartelheimer, 2017) kann bei einem marktnahen Personenkreis zielführend sein, im Rahmen einer ganzheitlichen Betreuung ist aber eine höhere Interventionsstufe erforderlich. Diese umfasst vertiefte Stellen- und Bewerberanalysen, die Anleitung und praktische Assistenz bei Bewerbungsaktivitäten und kreative Ansätze (Freier et al., 2017; Rübner, 2022).

Eine weitere Facette des Unterstützungsprozesses besteht in der Erschließung des persönlichen Netzwerks der leistungsberechtigten Personen. Dabei geht es vor allem um die Frage, welche Kontakte verstärkt genutzt oder verändert werden könnten, um die eigene Situation zu verbessern oder zu stabilisieren. Fachkräfte übernehmen hier vor allem eine anregende und ermutigende Funktion, auch unter Einbeziehung der ganzen Bedarfsgemeinschaft. Dazu können auch Hinweise auf sozialräumliche Angebote gehören und die Ermutigung zur Teilnahme an entsprechenden Aktivitäten. Studien zeigen, dass Freunde und Bekannte, die bei der Bewältigung von Alltagsproblemen helfen können, die Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen erhöhen, gleiches gilt für die Mitgliedschaft in Sportvereinen, Gewerkschaften oder Kirchen (Krug, Trappmann & Wolf, 2020).

Gegenüber dem Regelgeschäft ist der Koordinationsbedarf der unterschiedlichen Leistungen und beteiligten Akteure insgesamt als höher ein-

zustufen. Fachkräfte sind hier stärker gefordert, mit Akteuren zusammenzuarbeiten, die nicht unmittelbar durch Verträge an bestimmte Gewährleistungspflichten gebunden sind. Die Fall- und Leistungssteuerung ist hier aufwändiger und erfordert eine interprofessionelle Abstimmung der beteiligten Akteure, die optimalerweise auf bereits bestehenden Kooperationsbeziehungen aufbauen kann (Göckler & Rübner, 2024).

4.5 Kontinuierliche Prozessbegleitung

Eine Heranführung an den Arbeitsmarkt kann bei Vorliegen einer komplexen Bedarfslage zumeist nur mittel- bis langfristig erfolgen. Darauf hat sich ein ganzheitliches Beratungs- und Betreuungskonzept – auch organisatorisch – einzustellen. Erforderlich ist eine kontinuierliche Prozessbegleitung, möglichst durch eine feste Ansprechperson und einen regelmäßigen Austausch (Brussig et al., 2019). Die im Folgenden genannten Facetten verstehen sich als Prozesselemente, die jederzeit genutzt werden können, häufig auch kombiniert in einem Gespräch, und in einer engen Wechselwirkung mit den Vermittlungsaktivitäten stehen.

Im Handlungsansatz des Case Managements spielt das sogenannte „Monitoring“ eine zentrale Rolle im Unterstützungsprozess. Es bezeichnet die „Absicherung, Prüfung sowie die kontinuierliche quantitative und qualitative Bewertung der vermittelten bzw. organisierten Angebote und Unterstützungen“ (DGCC, 2020, S. 27) – alles Aufgaben, die sich auch im Rahmen ganzheitlicher Unterstützungskonzepte stellen. Damit übernimmt das Monitoring eine wichtige, qualitätssichernde Funktion, insbesondere in den Fällen, wo Leistungen nicht selbst, sondern durch Dritte erbracht werden, und ermöglicht so eine zeitnahe Reaktion auf Veränderungen, Herausforderungen und Probleme. Das Monitoring ist zum einen auf die betreffende Person selbst gerichtet, zum anderen aber auch auf die vermittelten Dienste und Kooperationspartner. Die erforderlichen Informationen und Daten können aus regelmäßigen Kontakten zu den Leistungsberechtigten und Leistungsanbietern bezogen werden.

Unter dem Aspekt der gewachsenen Beziehung zu der betreffenden Person können sich die Anlässe und Gegenstände der regelmäßig stattfindenden Gespräche über eine breite Themenpalette erstrecken. Eingebettet in diesen prozessbegleitenden Austausch sind häufig auch Beratungselemente, die einen stärker informierenden und Rat gebenden Charakter aufweisen, beispielsweise über Eingliederungsleistungen, das Bildungs- und Teilhabepaket, sozialräumliche Anlaufstellen und Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Leistungen anderer Träger. Je nach Stand und Handlungsbedarf kann die Beratung auch unmittelbar beschäftigungsorientierte Fragestellun-

gen aufgreifen, z. B. im Hinblick auf die Entwicklung einer individuellen beruflichen Perspektive, die Verbesserung des Informationsstands über relevante Berufe und Beschäftigungsmöglichkeiten, die Entwicklung eines konkreten Qualifizierungs- und Eingliederungspfads unter Berücksichtigung der aktuellen Lebenslage und Leistungsfähigkeit der Person.

Assistierende Dienstleistungen bezeichnen eine Gruppe von Tätigkeiten, die über rein kommunikative Handlungsformen, wie das Beraten und Informieren, hinausgehen. Sie umfassen begleitende, anleitende und stellvertretend durchgeführte Aktivitäten (Bartelheimer, 2023). Sie können während des Gesprächs oder im Anschluss daran erfolgen. Die Fachkraft kann mit Erlaubnis der Person Teilaufgaben übernehmen, vor allem in Form eines Einstiegs in eine für die Person wahrnehmbare Bearbeitbarkeit dieser Angelegenheiten. Bei den assistierenden Dienstleistungen stellt sich für die Fachkraft ein „pädagogisches Grunddilemma“ (Schütze, 1992): Auf der eine Seite steht das (für notwendig erachtete) exemplarische Vormachen und stellvertretende Handeln, auf der anderen Seite die Gefahr, der betreffenden Person zu wenig zuzutrauen und sie unselbständig zu machen. Fachkräfte sind hier gefordert, im Einzelfall eine Balance aus Hilfe und Eigenverantwortung zu finden (Bauer, 2021).

5. Förderliche Rahmenbedingungen

In diesem abschließenden Teil geht es um die Frage nach erfolgskritischen Rahmenbedingungen für die Umsetzung einer ganzheitlichen Beratung und Betreuung in den Jobcentern. Grundlage der folgenden Ausführungen bilden die einleitend erwähnten Experteninterviews mit Fach- und Führungskräften aus 15 Jobcentern. Insgesamt konnten auf diese Grundlage sechs Punkte identifiziert werden.

1. *Führungskräfte als Promotoren:* Aus den Interviews wird zunächst deutlich, dass es mindestens eine treibende Kraft, einen aktiven „Promotor“ aus dem Führungskreis bedarf, um ganzheitliche Ansätze zu initiieren und vor allem auch am Laufen zu halten. Häufig war es die mittlere Führungsebene, die hier für die entscheidenden Impulse, die Unterstützung ihrer Mitarbeitenden und die Weiterentwicklung gesorgt hat.
2. *Geeignete Fachkräfte:* Eine ganzheitlich ausgerichtete Fallarbeit erfordert eine intensive Auseinandersetzung mit Menschen in schwierigen, teils prekären Lebenslagen. Fachkräfte benötigen für ihre Arbeit ein hohes Maß an Offenheit, Toleranz und Flexibilität. Es ist vor allem die Bereitschaft zu einer ganzheitlichen Arbeitsweise, die Fach- und Führungskräfte

immer wieder betonen. Darüber hinaus spielt die Fachlichkeit eine wichtige Rolle, die je nach Betreuungskonzept und Zielgruppe unterschiedliche Schwerpunkte aufweisen sollte und Weiterbildungsbedarfe nach sich zieht (z. B. zu Themen wie Sucht, Arbeit mit schwer erreichbaren jungen Menschen, aufsuchende und sozialraumorientierte Beratung).

3. *Erweiterte Handlungsspielräume:* Aufgrund der geforderten Flexibilität der Fallarbeit sind Handlungsspielräume unverzichtbar, beispielsweise bei Kontaktdichte, Dauer von Beratungsgesprächen, Weitergabe von Durchwahlnummern oder dem Ort der Beratung. Ein wichtiger Faktor ist das Vertrauen von Führungskräften in die eigenverantwortliche und kompetente Aufgabenerledigung ihrer Mitarbeiterschaft. Handlungsspielräume und Vertrauen beziehen sich aber nicht nur auf die Fachkräfte, sondern auch auf die Adressaten der Leistung. So erfolgte der Zugang zu den ganzheitlichen Angeboten in den befragten Jobcentern nahezu durchgängig auf der Basis von Freiwilligkeit, es wurden (verstärkt) Wahl- und Entscheidungsspielräume eröffnet und bis auf wenige Ausnahmen (und hier nur bei Meldeterminen) auf der Basis von Vereinbarungen ohne Rechtsfolgen gearbeitet. Diese Formen der Selbstbegrenzung sind wichtig, um die mit ganzheitlichen Ansätzen verbundene Zunahme an Einflussmöglichkeiten auf den persönlichen Nahbereich der Leistungsberechtigten einzuhegen (Molle, 2023).
4. *Angepasste Personalkonzepte und Supportstrukturen:* Die ganzheitliche Fallarbeit erfordert eine erhöhte Kontaktdichte und kleine Betreuungsschlüssel. Auch die personale Kontinuität durch feste Ansprechpersonen wurde immer wieder als wichtiger Faktor für die Vertrauensarbeit hervorgehoben. Im Personalkonzept der Jobcenter sind diese Punkte entsprechend zu berücksichtigen. Vielfach wurden in den befragten Jobcentern auch zusätzliche Ressourcen über Förderprogramme akquiriert. Weiterhin zu berücksichtigen ist, dass Fachkräfte im Rahmen ihrer ganzheitlichen Fallarbeit regelmäßig mit stark belasteten Menschen und multiplen Problemlagen konfrontiert sind und die Herstellung eines professionellen Verhältnisses von Nähe und Distanz herausfordern ist (Rübner & Weber, 2021). Auch die Balance aus Fördern und Fordern stellt sich in ganzheitlichen Beratungssettings als deutlich anspruchsvoller dar. Hier sind kontinuierliche Supportstrukturen wie Teambesprechung, Fallberatung, Supervision und Fortbildungen wichtig und sollten niedrigschwellig angeboten werden.
5. *Mehrdimensionale Ergebnissicherung:* In einigen Jobcentern wurden Wege gefunden, um die vielschichtige Fallarbeit dokumentieren zu können und vor allem auch Erfolge jenseits einer Arbeitsmarktintegration sichtbar zu machen. Mit Hilfe dieser dezentralen Ansätze war es möglich,

Aktivitäten und Fortschritte fallbezogen und teamintern zu dokumentieren, inklusive realisierter Integrationen in Arbeit (Schulze-Böing, 2023). Ergebnisberichte sind aber auch für die Geschäftsführung ein wichtiger Beleg für den Mehrwert der geleisteten Arbeit. Angesichts der feststellbaren Variantenvielfalt ganzheitlicher Ansätze können dezentrale Lösungen einen wichtigen, ergänzenden Beitrag zur Ergebnissicherung darstellen. Darüber hinaus werden aber auch überregionale Indikatoren benötigt, inklusive einer besseren Abbildung integrationsvorbereitender Aktivitäten.

6. *Lokale Fachkonzepte*: Aus den dargestellten Punkten wird ersichtlich, dass für die Implementation ganzheitlicher Ansätze zahlreiche geschäftspolitische Entscheidungen und Weichenstellungen – auch im Verhältnis zu den Regelangeboten – erforderlich sind. Ausgangspunkt könnte eine regionale Bestandsaufnahme und Bedarfsanalyse sein, auf deren Basis Grundsatzentscheidungen zu Beratungs- und Betreuungsansätzen für bestimmte Zielgruppen abgeleitet werden. Im Rahmen eines lokalen Fachkonzepts können weitere organisationsinterne Fragen geregelt werden, beispielsweise bezüglich Zu- und Abgangskriterien, Falldokumentation, Personalausstattung, Qualifikation, Infrastrukturbedarfe, interner Schnittstellen und fallübergreifender Vernetzung. Eine in der Praxis und Evaluation immer wieder thematisierte Frage ist dabei auch eine bessere Verzahnung mit der Leistungsberatung (vgl. den Beitrag von Berlit in diesem Band). Fachkonzepte können sowohl nach innen wie nach außen eine wichtige Orientierungsfunktion übernehmen, Kommunikationsprozesse regeln und über die Zeit ein Monitoring ermöglichen.

Der Auf- und Ausbau ganzheitlicher Ansätze ist ein anspruchsvolles Unterfangen. Es gibt Jobcenter, die seit Jahren diese Themen angehen, sei es auf Basis von Einzelinitiativen, im Rahmen von Projekten oder als Teil des Regelgeschäftes. Die Umsetzung erfolgt dezentral und flexibel, angepasst an lokale Gegebenheiten und Ressourcen. Für den weiteren Ausbau dieser Ansätze erscheint es wichtig, über gelungene Praxisbeispiele, Erfolgsfaktoren und Herausforderungen in den Austausch zu treten. Die hier angesprochenen Punkte sollen dazu beitragen, auch im Lichte der anhaltenden Debatte um die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik.

Literatur

- Bamberger, G. (2015). *Lösungsorientierte Beratung: Praxishandbuch* (5. Aufl.). Weinheim: Beltz.
- Bartelheimer, P. (2017). Beratung als Arbeitsmarktdienstleistung – Konzepte und Zugänge zu wirkungsorientierter Evidenz. In Nationales Forum Beratung (Hrsg.), *Wirksamkeit der Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung*. (S. 135-147). Bielefeld: wbv.

- Bartelheimer, P. (2023). Aus der wissenschaftlichen Begleitung: Eindrücke, Überlegungen, Fragen. In M. Schulze-Böing (2023), *Coaching von Bedarfsgemeinschaften im SGB II* (S. 39-50). https://www.schulzeboeing.de/fileadmin/user_upload/Bericht_Family-Fit_2023-03-21_EN_D.pdf
- Bauer, F. (2021). „Coaching“ im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung. Begriff, Funktionen und Situationslogik. *Sozialer Fortschritt*, 70(1), 19-39.
- Bauer, F., Fuchs, P. & Gellermann, J. F. (2022). Ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung: vielfältiger Bedarf und hohe Anforderungen. *Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit*, 40(4), 40-50.
- Beckmann, F., Heinze, R. G., Schad, D. & Schupp, J. (2024). Erfahrungsbilanz Bürgergeld: Jobcenterbeschäftigte sehen kaum Verbesserungen. *DIW Wochenbericht*, 17/2024, 252-259. https://doi.org/10.18723/diw_wb:2024-17-1
- Brussig, M., Aurich-Berheide, P., Kirsch, J., Langer, P., Pfeiffer, F., Ivanov, B., ... Kleinemeier, R. (2019). *Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“*. 3. Zwischenbericht. BMAS-Forschungsbericht 531. <https://www.bmas.de>
- Bundesagentur für Arbeit (2020). *Laborräume, Multiplikatoren, Ideengeber. Die LZA-Schwerpunktregionen stellen sich vor*. Nürnberg. <https://www.arbeitsagentur.de>
- Cassio, L.G. & Efremova, G. (2023). *Multidimensional coaching for socio-economic advancement of people in poverty*. Publications Office of the European Union. Luxembourg. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/417670>
- Christoph, B., Gundert, S., Hirseland, A., Hohendanner, C., Hohmeyer, K. & Ramos Lobato, P. (2015). Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss: Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? *IAB-Kurzbericht*, 03/2015.
- Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management e.V. (DGCC) (Hrsg.). (2020). *Case Management Leitlinien. Rahmenempfehlungen, Standards und ethische Grundlagen*. Heidelberg: medhochzwei.
- Fitzenberger, B. (2024). Warum die aktuelle Bürgergelddebatte nicht die richtigen Schwerpunkte setzt. *IAB-Forum*, 11. März 2024. <https://www.iab-forum.de>
- Freier, C. (2016). *Soziale Aktivierung von Arbeitslosen? Praktiken und Deutungen eines neuen Arbeitsmarktinstruments*. Bielefeld: transcript.
- Freier, C., Kupka, P., Senghaas, M. & Wuppinger, J. (2017). Innovation und lokale Gestaltungsspielräume in der Arbeitsvermittlung. Begleitforschung zum Modellprojekt „Mach es einfach“. *IAB-Forschungsbericht*, 4/2017.
- Göckler, R. & Rübner, M. (2024). *Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. Entwicklungslinien, professionelle Standards und Variantenvielfalt des Case Managements in der Beschäftigungsförderung* (7. Aufl.). Regensburg: Walhalla.
- Krug, G., Trappmann, M. & Wolf, C. (2020). Rolle des sozialen Netzwerkes von Langzeitarbeitslosen: Mitgliedschaften in Vereinen und Hilfe bei Alltagsproblemen können Jobchancen erhöhen. *IAB-Kurzbericht*, 22/2020.
- Linke, T. (2021). Vertrauensvolle Arbeitsbeziehung. *socialnet Lexikon*. <https://www.socialnet.de/lexikon/29166>
- Luhmann, N. (1989). *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität* (3. Aufl.). Stuttgart: Enke.

- Maier, G. W., Heckhausen, J. & Steinmann, B. (2019). Management persönlicher beruflicher Ziele. Auswählen, verfolgen oder verändern. In S. Kauffeld, D. Spurk (Hrsg.), *Handbuch Karriere und Laufbahnmanagement* (S. 193-215). Heidelberg: Springer
- Miller, W. R. & Rollnick, S. (2015). *Motivierende Gesprächsführung. Motivational Interviewing* (3. Aufl.). Freiburg: Lambertus.
- Molle, J. (2023). Risiken und Chancen ganzheitlicher Beratung durch Jobcenter. In N. M. Sturm & E. John (Hrsg.), *Ethik der Macht der öffentlichen Verwaltung* (S. 115-137). Wiesbaden: Springer.
- Molle, J. & Vaudt, S. (2023). Bürger:innen in Jobcentern – vernachlässigte Themen aus empirischer Perspektive. *Soziale Arbeit*, 72(1), 22-29.
- Müller, B. (1993). *Multiperspektivische Fallarbeit*. Freiburg: Lambertus.
- Oschmiansky, F., Popp, S., Riedel-Heller, S. G., Schwarzbach, M., Gühne, U. & Kupka, P. (2017). Psychisch Kranke im SGB II: Situation und Betreuung. *IAB-Forschungsbericht*, 14/2017.
- Reis, C. (2020). *Kommunales Integrationsmanagement. Leitfaden für die Praxis*. Baden-Baden: Nomos.
- Rübner, M. (2022). Vermittlung und Integration. In M. Rübner, R., Göckler, K.-H. Kohn & C. Göbel (Hrsg.), *Beschäftigungsorientiert beraten, vermitteln und fördern. Grundlagen und Standards für professionelle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (2. Aufl., S. 173-256). Regensburg: Walhalla.
- Rübner, M. (2024). Was bringt die Förderleistung der „ganzheitlichen Betreuung“ für das beschäftigungsorientierte Fallmanagement? Ergebnisse einer Online-Befragung zum Bürgergeld. *Case Management*, 21(2), 85-90.
- Rübner, M. & Weber, P. (2021). *Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit (BeKo)*. Nürnberg. <https://www.arbeitsagentur.de>
- Schiersmann, C. & Thiel, H.-U. (2012). Beratung als Förderung von Selbstorganisationsprozessen – eine Theorie jenseits von „Schulen“ und „Formaten“. In C. Schiersmann & H.-U. Thiel (Hrsg.), *Beratung als Förderung von Selbstorganisationsprozessen* (S. 14-78). Göttingen: Vandenhoeck Ruprecht.
- Schulze-Böing, M. (2023). *Coaching von Bedarfsgemeinschaften im SGB II*. Abschlussbericht Hessischer Projektverbund. https://www.schulzeboeing.de/fileadmin/user_upload/Bericht_Family-Fit_2023-03-21_END.pdf
- Schütze, F. (1992). Sozialarbeit als „bescheidene“ Profession. In B. Dewe, W. Ferchhoff & F.-O. Radtke (Hrsg.), *Erziehen als Profession: zur Logik professionellen Handelns in pädagogischen Feldern* (S. 132-170). Opladen: Leske & Budrich.

Uwe Berlit

Qualitätsvolle Beratung (auch) bei der Leistungssachbearbeitung als Rechtsgebot

Zusammenfassung

Beratung und Unterstützung der Leistungsberechtigten hat zur Erreichung der Ziele des SGB II, den Leistungsberechtigten ein Leben in Würde zu ermöglichen und dazu beizutragen, dass sie ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten, eine hohe Bedeutung. Zwischen Geld- und Eingliederungsleistungen bestehen dabei Wechselwirkungen, die eine Beschränkung von Beratung auf den Eingliederungsbereich ausschließen. Insbesondere im Rahmen einer ganzheitlichen beschäftigungsorientierten Beratung haben auch die im Geldleistungsbereich tätigen Beschäftigten eine (ergänzende) wichtige Beratungsaufgabe.

Schlagworte

Geldleistungen, Beratungspflicht, Leistungsrecht, Leistungsberatung, Job-centerorganisation

1. Beratung als eigenständige Leistungsdimension

1.1 Rechtsrahmen von Beratung

„Leistungsberechtigte Personen erhalten Beratung“ (§ 14 Abs. 2 Satz 1 SGB II). Der 2016 in Kraft getretenen, eher gegenstandsbezogenen Umschreibung der Aufgabe der Beratung¹ ist zum 1.7.2023 durch das Bürgergeldgesetz (2023) die eher zielorientierte Aufgabe vorangestellt worden: Im Rahmen der Beratung soll gemeinsam eine individuelle Strategie zur Erreichung der in Absatz 1 genannten Ziele (scil.: Eingliederung in Arbeit und Überwindung der Hilfebedürftigkeit) erarbeitet und deren schrittweise Umsetzung begleitet werden. Die Beschreibung der Beratungsgegenstän-

1 § 14 Abs. 2 Satz 2 SGB II (a.F.): „...Erteilung von Auskunft und Rat zu Selbsthilfeobliegenheiten und Mitwirkungspflichten, zur Berechnung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur Auswahl der Leistungen im Rahmen des Eingliederungsprozesses.“

de ist ergänzt worden um die Beratung zum Eingliederungsprozess, zum Schlichtungsverfahren (§ 15a SGB II) und zur Möglichkeit der Inanspruchnahme von Leistungen anderer Träger. Bei der Regelung zum Persönlichen Ansprechpartner (PAP [§ 14 Abs. 3 SGB II]) ist zudem klargestellt worden, dass die Beratung aufsuchend und sozialraumorientiert erfolgen kann (§ 14 Abs. 3 Satz 2 SGB II).

Die Änderungen messen der kooperativen Leistungserbringung sprachlich deutlich höheres Gewicht bei. Die mit einem System tatbestandsgebundener, (auch) existenzsichernder Geldleistungen objektiv unabweisbaren Elemente sozialer Kontrolle (Rodel & Guldemann 1978, 11 ff.), von Machtasymmetrien und staatlicher Herrschaftsausübung können durch kooperative, empowermentorientierte Beratung und Unterstützung bestenfalls gemindert, aber nie vollständig überwunden werden. Auch das Bürgergeld ist kein bedingungsloses Grundeinkommen. Es bleibt eine primär auf Arbeitsmarktintegration gerichtete, bedarfsorientierte und bedürftigkeitsgeprüfte soziale Grundsicherung, die auf der Grundlage eines rechtlich geordneten Sozialrechtsverhältnisses mit hierarchisch-asymmetrisch ungleich verteilten Handlungs- und Entfaltungschancen vordergründig geöffnet wird für diskursive Problembewältigung. Dies ändert indes nichts an Notwendigkeit und Nutzen einer fairen, menschengerechten Gestaltung der Kommunikations- und Beratungssituation.

Beratung (auch) bei der Leistungserbringung steht im konzeptionellen Kontext des Ansatzes von „Fordern“ (§ 2 SGB II) und „Fördern“ (§ 14 SGB II) zur Erreichung der allgemeinen (§ 1 Abs. 2 SGB II) und besonderen, auf die Arbeitsmarktintegration bezogenen Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Nach seiner systematischen Verortung ist Beratung Teil des „Förderns“. Auch dort bleibt es selbst bei einem komplexen, ganzheitlichen Ansatz normativ funktionell auf die Zielerreichung (Eingliederung in Arbeit) bezogene Beratung. Diese muss auch den „fordernden Elementen“ (und ihrer Einhaltung) gelten und die Autonomie und Selbstentfaltung des Einzelnen nur insoweit fördern, als sie die Einsicht erwerbsfähiger Personen in die Notwendigkeit wecken oder stärken soll, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften und Mitteln unabhängig von der Grundsicherung zu bestreiten, und zwar regelmäßig durch die Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit, so dass dies nicht mehr als Zwang, sondern als Bedürfnis empfunden wird.²

Diese „systembedingten“ Ambivalenzen und Zielkonflikte von Beratung in einer Institution der „Arbeitsgesellschaft“ ändern aber für die Jobcenter und die in ihr Tätigen nichts an der (objektivrechtlich) kraft Gesetzes aufer-

2 Zu diesem Konnex von Freiheit bzw. Vernunft und Einsicht siehe Engels (1975, S. 106).

legten gesetzlichen Beratungspflicht. Sie erfasst als Teil der Leistungserbringung ungeachtet der systematischen Stellung im Kap. 3 Abschnitt 1 nicht allein die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Abschnitt 1 [§§ 14-18c SGB II]), sondern auch die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Abschnitt 2 [§§ 19-34c SGB II]). Dafür spricht bereits die Erwähnung auch der Berechnung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts neben der zu den Leistungen der Eingliederung in Arbeit nach diesem Abschnitt (nicht: Unterabschnitt). Eine leistungsartübergreifende Pflicht zur Beratung folgt überdies aus der umfassenden Pflicht zur Beratung nach der allgemeinen Regelung des § 14 SGB I. Der Vorrang speziellerer Regelung (§ 37 Satz 1 SGB I) gilt nicht für die Einweisungsregelungen der §§ 1 bis 17 SGB I: § 14 SGB I ist bei der Auslegung und Anwendung des § 14 Abs. 2 SGB II stets mitzudenken (LPK-SGB II/Hökendorf & Berlit, 2024, § 14 Rn. 14 ff.).

1.2 Objektivrechtliche Beratungspflicht und subjektiver Beratungsanspruch

Der (objektivrechtlichen) Beratungspflicht korrespondiert ein subjektiv-rechtlicher Anspruch auf Beratung durch die Leistungsberechtigten auf Beratung. Nach Art und Umfang richtet er sich nach dem Beratungsbedarf der Leistungsberechtigten (§ 14 Abs. 2 Satz 4 SGB II). Er ist nicht auf die in § 14 Abs. 2 Satz 3 SGB II ausdrücklich für die Teilelemente „Auskunft und Rat“ exemplarisch („insbesondere“) hervorgehobenen Themenkomplexe begrenzt.

„Beratung“ ist zumindest thematisch breit und umfassend angelegt und erfasst dem Grunde nach alle Gegenstände, Themen und Aspekte, die die Führung eines Lebens ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht (§ 1 Abs. 1 SGB II), die Fähigkeit und Bereitschaft zur Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten stärkt und dazu beiträgt, den Lebensunterhalt eigenständig zu sichern. Sie nimmt dabei auch alle Dimensionen in den Blick, die (ohne direkten Bezug zur Arbeitsmarktteilhabe) mittelbaren Einfluss auf den Willen und die Kompetenzen zur Führung eines selbstbestimmten, menschenwürdigen Lebens haben. Aus diesem breiten Spektrum folgt, dass der Beratungsanspruch für die gesamte Dauer des grundsicherungsrechtlichen Sozialrechtsverhältnisses (latent) besteht. Er ist als kontinuierlicher, begleitender Beratungsprozess mit unterschiedlichen Beratungsmaßnahmen, -schwerpunkten und -schritten zu sehen. Er kann nicht einmalig „erfüllt“ werden. Denn der Beratungsanspruch entsteht je nach Beratererforderlichkeit, die sich im Zeitverlauf verändern oder mit geänderten Themen oder Schwerpunkten neu entstehen kann, und ist orientiert an dem für den Leistungsträger (erkennbaren) Beratungsbedarf. Dieser ist dann auch jeweils zu decken.

Formell unterliegt die Beratung zwar dem Antragserfordernis (§ 37 Abs. 1 Satz 1 SGB II), ist aber von dem Erst- oder Weitergewährungsantrag erfasst, durch den das Sozialrechtsverhältnis zum Leistungsträger begründet wird (LPK-SGB II/Hökendorf & Berlit, 2024, § 14 Rn. 15). Der Leistungsträger hat auch ohne einen Antrag oder eine sonst gezielte Willensäußerung sachgerecht auf einen erkennbaren Willen auf einen ihm erkennbaren Beratungsbedarf zu reagieren, und sei es durch eine Abklärung, ob und welcher Beratungsbedarf besteht; Autonomie und Selbstbestimmung der Leistungsberechtigten ziehen indes einer Zwangsberatung gegen den klar geäußerten Willen eine Grenze. Keine Beratung im Sinne des § 14 Abs. 2 SGB II sind dabei Hinweise auf eine negative Rechtsfolge bestimmten Handelns oder gesetzlich vorgeschriebene (s. etwa § 31 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 SGB II) Rechtsfolgebelehrungen.

Als personenbezogene Dienstleistung (§ 11 SGB I) erfolgt Beratung durch schlicht-hoheitliches Realhandeln. Die Leistungsgrundsätze des § 3 Abs. 1 SGB II gelten auch für die Ausgestaltung der auf diese Leistungen bezogenen Beratungen. Das Gebot der Berücksichtigung der individuellen Lebenssituation (§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SGB II) ist dabei nur ein Teilelement, das auf den Beratungsbedarf einwirkt.

2. Beratungsverpflichtete

2.1 Leistungsträger als Gesamtorganisation

Zur Erfüllung des allgemeinen Beratungsanspruchs ist der Leistungsträger zuständig, dem gegenüber die Rechte geltend zu machen oder die Pflichten zu erfüllen sind (§ 14 SGB I). Diese sind auch für die nach dem SGB II gebotene Unterstützung (§ 14 Abs. 1 SGB II) und Beratung (§ 14 Abs. 2 Satz 1 SGB II) verantwortlich. Der Leistungsträger steht in der Pflicht, die sachgerechte Beratung qualitativ und quantitativ hinreichend durch eine entsprechende Binnenorganisation und die Bereitstellung dafür qualifizierten Personals sicherzustellen.

2.2 Wechselwirkungen Geld-/Eingliederungsleistungen

Die Beratungspflicht trifft wegen der Wechselwirkungen von Geld- und Eingliederungsleistungen alle Arbeitsbereiche des Jobcenters (Schulze-Böing, 2019, S. 167).

Diese Wechselwirkung greift im Ansatz die weithin beschäftigungsbezogene Beratungsperspektive der ganzheitlichen beschäftigungsorientierten Beratung (GBB) auf. Sie soll die Orientierungs- und Entscheidungsberatung (OEB) sowie die Integrationsbegleitende Beratung (IBB) ergänzen, um den regelmäßig vielfach kumuliert auftretenden Bedarfslagen von Leistungsberechtigten gerecht zu werden (Rübner & Weber 2021, S. 61 ff.).

Auf Integration unterschiedlicher Bereiche angelegte, das SGB II als Besonderheit kennzeichnende Institutionen sind die Jobcenter (§§ 6a, 44b, 6d SGB II). Sie organisieren institutionell das verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftige (Art. 91e GG) Zusammenwirken im Regelfall unterschiedlicher Leistungsträger (§ 6 SGB II)³ zur Erfüllung der heterogenen SGB II-Aufgaben und bei der Erbringung der verschiedenen Leistungen (Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und zur Sicherung des Lebensunterhalts). Das Jobcenter als organisatorische Einheit symbolisiert und reagiert auf die sachliche Verschränkung der Leistungsbereiche. Sachlich bestehen Wechselbeziehungen bereits zwischen den Leistungsarten (sog. „passiven“ und „aktiven“ bzw. „aktivierenden“ Maßnahmen). Wechselbezüge bestehen auch innerhalb der Leistungsarten. Bei der Eingliederung in Arbeit stehen neben den im engeren Sinne eingliederungsbezogenen Maßnahmen (§ 16 SGB II) die kommunalen Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II), die den Fokus eher auf die „Eingliederungshemmnisse“ sowie die Rahmenbedingungen gelingender Eingliederung richten. Überschneidungen gibt es auch bei den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, bei denen die Bundesagentur für die Regel- und die meisten Mehrbedarfe, die kommunalen Träger für die einmaligen und laufenden unterkunftsbezogenen Bedarfe sowie die Bildungs- und Teilhabebedarfe (§ 28 SGB II) zuständig sind. Diese vielfältigen Wechselbeziehungen lassen auch für die Leistungserbringung Raum für eine fachlich durchaus sinnvolle interne Differenzierung und Spezialisierung – die aber die Wechselbeziehungen („Schnittstellen“) stets im Blick behalten müssen.

Bei den Regelungen zu den Leistungsminderungen (§§ 31 ff. SGB II) sind diese Wechselwirkungen besonders ausgeprägt. Sie werden indes unterschiedlich beschrieben. Eine Perspektive sieht Leistungsminderungen („Sanktionen“) als zurückhaltend, zielgerichtet, verhältnismäßig und flexibel einzusetzende „Motivationshilfen“ zur Durchsetzung der auf den Einsatz

3 Bei den zugelassenen kommunalen Trägern (§ 6a SGB II) stellen sich für die interne Arbeitsteilung strukturell vergleichbare Probleme, die sich wegen der Zuordnung zu nur einem Leistungsträger möglicherweise leichter, pragmatischer und „informeller“ bewältigen lassen. Wegen der auch dort vorgegebenen internen Arbeitsteilung ergeben sich aber keine Besonderheiten, die eine gesonderte Betrachtung gebieten.

der eigenen Arbeitskraft gerichteten Obliegenheiten, die ein bestimmtes Maß nicht überschreiten dürfen, um nicht kontraproduktive Desintegrationsprozesse einzuleiten oder zu verstärken.⁴ Aus anderer Perspektive sind die „Sanktionen“ ein konsequent und gegebenenfalls bis zum vollständigen Leistungsentzug einzusetzendes Mittel bei Verweigerung zumutbarer Arbeit ohne sachlichen Grund durch arbeitsfähige Grundsicherungsempfänger, die die Fiktion fehlender Bedürftigkeit begründet;⁵ sie sollen einer Erwartung „der Gesellschaft“ auf eigengestaltete Lebensunterhaltssicherung leistungrechtlichen Nachdruck unabhängig von den real erwartbaren Wirkungen verleihen. Beiden gemeinsam ist die Auffassung, dass die Gewährung bzw. der Entzug von Grundsicherungsleistungen Auswirkungen auf Fähigkeit und Bereitschaft einer erwerbsfähigen hilfebedürftigen Person zur Arbeitsmarktintegration haben. Diese Auffassung wird durch die heterogenen Erkenntnisse zu den Wirkungen von Sanktionen dem Grund nach auch bestätigt, die keine personengruppenübergreifenden Rückschlüsse auf die Wirkungen auf eine nachhaltige Integration in eine den Lebensunterhalt sichernde Erwerbstätigkeit zulassen. Die bestehenden Wechselwirkungen schließen jedenfalls eine strikte innerorganisatorische Trennung von Leistungen zur Arbeitsmarktintegration und solchen der Lebensunterhaltssicherung und den hierauf bezogenen Beratungspflichten aus.

Faktisch bildet die zeitnahe und stabile Sicherung des Lebensunterhalts – und sei es auf Bürgergeldniveau – regelmäßig die zentrale Grundlage für einen sinnvollen Eingliederungsprozess. Existentielle Geldnot oder gar die Angst um die Unterkunft hemmt Fähigkeit und Bereitschaft zu Eingliederungsbemühungen ebenso wie Konflikte um die Gewährung von Geldleistungen (Schulze-Böing, 2019, S. 167).

2.3 Organisations- und Einschätzungsspielraum der Grundsicherungsträger

Den Trägern der Grundsicherung steht im Rahmen des ihnen aufgegebenen Zusammenwirkens im Jobcenter ein breiter Organisations- und Einschätzungsspielraum zu, wie Aufbau- und Ablauforganisation sowie der Personaleinsatz zu gestalten sind, um diese heterogenen Aufgaben einschließlich der Beratungsaufgaben effektiv und effizient zu gestalten. Dies erlaubt auch eine grundsätzlich arbeitsteilige Aufgabenerledigung, welche etwa die Leis-

4 So in der Tendenz das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, U. v. 5.11.2019 – 1 BvL 7/16); so auch die in Umsetzung dieser Entscheidung zum 1.1.2023 bewirkte Neufassung der §§ 31 ff. (dazu Berlit, 2023, S. 22); zur Wiedereinführung der 100 v.H.-Minderung bei Arbeitsverweigerung (G. v. 27.3.2024, BGBl. I Nr. 107) s. Weber (2024, S. 233 f.).

5 So jüngst CDU-Bundesvorstand (2024, S. 3).

tungserbringung personell und organisatorisch von denen der Gestaltung der unmittelbar auf die Arbeitsmarktintegration bezogenen Leistungen trennt. Dafür sprechen auch die unterschiedlichen Anforderungs- und Qualifikationsprofils an das jeweils einzusetzende Personal.

Die Fragmentierung der Aufgabenerledigung darf aber kein Beratungs- oder Unterstützungsdefizit vorprogrammieren. Auch die Regelpflicht zur Benennung einer persönlichen Ansprechperson (§ 14 Abs. 3 SGB II) mit bestimmten Qualifikationen und Kompetenzen (LPK SGB II/Hökendorf & Berlit, 2024, § 14 Rn. 25) als Verantwortliche für ein qualifiziertes Fallmanagement zur Gestaltung und Organisation eines umfassend und interaktiv angelegten Integrationsprozesses bedeutet keine Befugnis oder gar Pflicht zur Konzentration der Beratungs-, Betreuungs- oder Unterstützungsaufgaben bei dieser Person. Die Beratungs-, Betreuungs- oder Unterstützungsaufgaben der Leistungsträger treffen auch bei Bündelung im Jobcenter *dem Grunde nach* gleichermaßen alle Beschäftigten des Jobcenters, die nach Art und Umfang ihres Kontaktes mit den Leistungsberechtigten oder ihrem Wissen über diese einen sinnvollen Beitrag für eine qualitätvolle Unterstützung im Rahmen einer umfassenden Sozial- und Systemintegration leisten können.

Aufgabe der Leitungsebene des Jobcenters ist es, im Rahmen eines (partiell) umfassenden Beratungs- und Unterstützungskonzepts das Bewusstsein für die bereichsspezifischen Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten zu wecken und zu fördern und die entsprechenden Beratungs- und Unterstützungsbeiträge der einzelnen Mitarbeiter/innen „abzufordern“.

3. Beratung und Kommunikation durch im Geldleistungsbereich Tätige

3.1 Beratungsaverses Setting

Bei den Leistungssachbearbeitern/innen (LSB) sind Beratung und Kommunikation nur auf den ersten Blick enge Grenzen gesetzt. Sie verfügen oftmals nicht über eine besondere sozialarbeiterische oder -pädagogische Fachausbildung oder Kompetenz und sind nach Ausbildung, Vorerfahrung oder Besoldungsstufe zumindest nicht durchweg und für alle Personengruppen im Leistungsbezug für Beratungs- oder Unterstützungsaufgaben prädestiniert.

Die Aufgabe selbst, also die Ermittlung, Berechnung und Zahlbarmachung der existenzsichernden Leistungen, ist in hohem Maße normgebundener Verwaltungsvollzug, die ohne größere Ermessens- oder Entschei-

derungsspielräume regel- und nachweisgebunden ist und grundsätzlich auch ohne jede direkte Kommunikation mit den Leistungsberechtigten erfüllt werden könnte, ohne bei einem (wohl eher kleinen) Teil der SGB II-Hilfebedürftigen berechnete Beratungs- oder Unterstützungsbedarfe zu vernachlässigen. Die strikten, etwa bei Selbständigen oder bei unsteter Beschäftigung teils durchaus komplexen Regelungen zu den Voraussetzungen der Leistungsberechnung (§§ 11 ff. SGB II), der Abrechnung bei vorläufiger Leistungsgewährung (§ 41a SGB II) und der Rückforderung in Fällen selbst relativ geringer Überzahlung (z.B. § 40 Abs. 1, § 40a SGB II) fördern professionell (insbesondere in Zeiten knapper Kassen) eine Konzentration auf die rechtsrichtige Auslegung und Anwendung des Rechts – und nicht auf den hilfebedürftigen Menschen.

Die Perspektive der Leistungsberechtigten ist regelmäßig eine grundsätzlich andere – mögen diese noch so sehr an einer Arbeitsmarktintegration interessiert sein. Sie benötigen die Geldleistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts, ihrer Unterkunft und damit zur sozialen Sicherheit in beruflich und oftmals auch persönlich unsicheren Zeiten – und zwar zeitnah, regelmäßig, verlässlich und ohne übermäßigen „Papierkram“. Die zur Prüfung der Leistungsberechtigung zumindest mitunter abverlangte Offenlegung der Kontoauszüge, die nach der BSG-Rechtsprechung⁶ für die letzten drei Monate auch unabhängig von einem Verdacht auf Leistungsmissbrauch zulässig sein soll, kann ungeachtet inzwischen erweiterter Schwärzungsmöglichkeiten⁷ mit zunehmender Verbreitung bargeldlosen Bezahlens tiefe Einblicke in die private Ausgaben- und damit Lebensgestaltung bewirken. Die rechtlich unzweifelhaft dem Grunde nach abzuverlangende Beibringung von Nachweisen zur finanziellen Situation kann Gefühle von „Machtunterworfenheit“ oder „Bittstellertum“ auslösen. Für Teilgruppen der Leistungsberechtigten (etwa funktionale Analphabeten, Personen mit niedrigem Bildungsgrad oder nicht deutschsprachige Menschen) kann bereits dies – als Teil des Arbeitsmarktzugangsproblems – eine Überforderung bewirken.

Im Geldleistungsbereich sind die Ausgangsbedingungen für eine effektive Beratung auf beiden Seiten der Kommunikation mithin suboptimal. Gleichwohl ist es eine wichtige Leitungsaufgabe, die Tätigkeitsbedingungen so umzugestalten, dass für die im Geldleistungsbereich Tätigen das Bewusstsein gestärkt und – wo nötig – geweckt wird, dass auch ihre Tätigkeit eine wichtige Grundlage für den Organisationserfolg setzt, es nicht „nur“ um

6 BSG, U. v. 19.9.2008 – B 14 AS 45/07 R; U. v. 19.2.2009 – B 4 AS 10/08; zur Kritik s. LPK SGB II/Lenze, 2024, vor § 50 Rn. 25 f.

7 BSG, U. v. 14.5.2020 – B 14 AS 7/19 R.

„passive“ (oder gar, wie teils behauptet, „passivierende“) Leistungsgewähr geht.⁸

3.2 Gestaltung beratungsfördernder Kommunikationsbeziehungen

Das Vertrauen auf eine insgesamt wertschätzende und faire Kommunikation sowie rechtmäßige Behandlung durch die Institution insgesamt schafft die Basis für eine nachhaltig erfolgreiche Beratung. Bereitschaft und Fähigkeit hierzu muss in den durch geltendes Recht gezogenen Grenzen auch bei den im Geldleistungsbereich Tätigen nach den Vorgaben für die Bearbeitung ermöglicht, durch das Leitungspersonal gefördert und – ggfls. durch entsprechende Fortbildungsmaßnahmen – gewährleistet werden. „Kundenorientierung“ verwirklicht sich angesichts deren strikten rechtlichen Vorgaben nicht in der Tatsache der Leistungsbemessung, sondern in der dieser vorgelegten Gestaltung der Kommunikations- und Prüfprozesse. Nur Beispiele sind an den persönlichen Bedürfnissen und Fähigkeit der Leistungsberechtigten angepasste Kommunikationsformen (schriftlich⁹ oder mündlich) und -mittel (persönliches Gespräch, Telekommunikationsmittel bis hin zum Einsatz von Videotelefonie oder Videokonferenztechnik), Flexibilität bei der Termingestaltung, eine Gestaltung der Kommunikationsumgebung/-räume, die eine spannungsärmere Kommunikation erleichtern, die mündliche Erläuterung von Mitwirkungsanforderungen und Entscheidungen, die Ermittlung der Ursachen in Fällen der Nichtvorlage angeforderter „Beweismittel“ (Belege oder Dokumente) oder gar die Unterstützung bei deren Beschaffung. All dies kostet neben Kraft und Mühe auch Zeit. Dies ist bei der Personalbemessung zu berücksichtigen.

Beratung und Unterstützung im engeren Sinne kommen in Betracht bei der Durchsetzung von (möglichen) Ansprüchen gegen Dritte, die Vorrang gegenüber den SGB II-Leistungen haben (§ 9 Abs. 1, § 12a SGB II). Bei Leistungs- oder Abwehransprüchen aus dem Mietverhältnis gegenüber dem Vermieter kann von einer entsprechenden Beratung oder Unterstützung bei sichtlich begrenzter Handlungs- oder Durchsetzungskompetenz der Leistungsberechtigten bereits die bedarfsmindernde Berücksichtigung

8 Rübner u.a. (2022) verweisen zwar auf das Problem (S. 238), blenden im Übrigen aber den Geldleistungsbereich weitestgehend aus; der Begriff „Geldleistung“ wird – anders als die finanzielle Situation – selten und nicht im Beratungskontext erwähnt. Ungeachtet der Erweiterung des Beratungshorizonts in Richtung eines ganzheitlichen Unterstützungsbedarfs widmen auch Rübner & Weber (2021) dem Geldleistungsbereich keinen eigenen Abschnitt.

9 Ggfls. unter Einsatz von Bescheidbausteinen oder Zusatzerläuterungen in einfacher Sprache; s. Hudson u.a., 2024; Hökendorf, 2024.

bei den Unterkunftskosten abhängen (LPK SGB II/Berlit, 2024, § 22 Rn. 3). Entsprechendes gilt für die Übergangsfrist bei einer unterkunftsbezogenen Kostensenkungsaufforderung in Fällen angespannter Wohnungsmarktlage und erkennbarer „Wohnungsmarktrisiken“.

Für eine gelingende Kommunikation als Grundlage jeder sinnvollen Beratung ist das Wissen darum unerlässlich, dass es um existenzsichernde Leistungen für in Handlungs- und Reflexionskompetenz, Kommunikationsformen und Verhalten sehr heterogenen Menschen mit all ihren Stärken und Schwächen sowie unterschiedlichen Erfahrungen mit Behörden geht. Sie sind für die Leistungsberechnung nach gleichen Grundsätzen zu behandeln, sollten aber ungeachtet dessen ansonsten in ihrer jeweiligen Individualität gesehen und behandelt werden. Die Bereitschaft, gemäß dieser Erkenntnis zu handeln, ist keineswegs ubiquitär, nicht immer einfach zu wecken und kann zudem durch schlechte Erfahrungen leicht beeinträchtigt werden.

3.3 Bereichsübergreifender Beratungsbeitrag

Die Optimierung der Kommunikation ist ein Baustein besserer Beratung durch das im Geldleistungsbereich tätige Personal, der auch unabhängig von der Wechselwirkung mit dem „Eingliederungsbereich“ für diesen Bereich sinnvoll und anzustreben ist. Beratung durch im Geldleistungsbereich tätige Mitarbeitende von Jobcentern kann aber auch (direkt oder mittelbar) für die Eingliederungsberatung erforderlich sein. Denn (zumindest gelingende) Kommunikation mit den Leistungsberechtigten im Zusammenhang der Entscheidung über die Gewährung von Geldleistungen kann potentiell für die Eingliederung(sberatung) nutzbares, sinnvolles Wissen generieren. Art und Umfang dieses Zusatznutzens hängt maßgeblich von der Gestaltung der internen Arbeitsteilung im Jobcenter, insbesondere davon ab, wie „durchlässig“ die Grenzen zwischen diesen beiden Teilbereichen sind.

Für die im Geldleistungsbereich tätigen Beschäftigten bildet auch bei einer „ganzheitlichen“ Beratungs- und Betreuungskonzeption die (proaktive) teilhabebezogene Beratung mit Blick auf den konzeptionellen Fokus auf der Beschäftigungsorientierung nicht den Aufgabenkern. Nach Aufgabenstellung und Kompetenzausstattung bleibt dies im Kern und in der Durchführung Sache des Eingliederungsbereichs und der dort Tätigen, die hierfür nach Stellenbeschreibung, Vorbildung, professioneller Beratungskompetenz und Aufgabenlast besser gerüstet sind. Die im Geldleistungsbereich tätigen Beschäftigten sollen mit ihrem Beitrag deren Tätigkeit ergänzen, nicht ersetzen oder „doppeln“.

Die im Geldleistungsbereich Tätigen haben aufgrund ihrer Kenntnis der Leistungsakte und persönlichen Kontakte mit den Leistungsberechtig-

ten in unterschiedlichem Umfang Einblicke (und auch jenseits der unmittelbar für die Leistungsberechnung erforderlichen Daten) in die persönliche Lebenssituation der Leistungsberechtigten: mögliche Problem- und Krisenlagen, verborgen gehaltene Vermittlungshemmnisse (z.B. Analphabetismus; Alkohol-/Suchtprobleme), aber auch – und sei es aus „Nebenkommunikationen“ – besondere Kompetenzen, Stärken und Vorlieben. Ihre Kontakthäufigkeit mit den Leistungsberechtigten kann höher sein als die mit im Eingliederungsbereich Tätigen.

Um diese Informationen für die Beratung und Unterstützung im Eingliederungsprozess fruchtbar machen zu können, müssen Informationen erst einmal in ihrer (potentiellen) Bedeutung erkannt und festgehalten (ggf. „verakkt“) werden. Neben der keineswegs selbstverständlichen und schlicht vorauszusetzenden (siehe oben, Abschnitt 3.1) Fähigkeit und Bereitschaft, die (potenzielle) Relevanz zu erkennen, müssen die im Geldleistungsbereich Tätigen die Grundstrukturen der jeweiligen Eingliederungsstrategie kennen und verstehen. Sie müssen sich also in eine bereichsübergreifende, „ganzheitliche“ bzw. „sozialintegrative“ Beratungskonzeption einpassen und in diesem Sinne zumindest informatorisch in das „Case Management“ in der Beschäftigungsförderung eingebunden werden. Das „Case Management“ wiederum sollte entsprechende Hinweise offen aufgreifen und nicht als unbotmäßige Einmischung in den eigenen Kompetenzbereich missverstehen.

Dieser Einbindung in die bereichsübergreifende Beratungskonzeption vorgelagert ist eine Sensibilisierung für die Notwendigkeit, auch nicht unmittelbar berechnungsrelevante, aber (potentiell) eingliederungsrelevante Informationen zum persönlichen oder sozialen Lebensumfeld wahrzunehmen, unter Wahrung des Persönlichkeitsrechts und berechtigter Diskretionsinteressen festzuhalten und ggfls. weiterzugeben. Es geht dabei um eine dem Leistungsberechtigten als Menschen zugewandte, für seine soziale Lage aufgeschlossene Form der Kommunikation, nicht um ein Gebot systematischer Ausforschung. Die Potenzialanalyse (§ 15 Abs. 1 Satz 1 SGB II) als quasi-professionelle „Anamnese“ zur systematischen Ersterhebung auch der „soft skills“ ist nicht mit der Erhebung der für die Leistungsbewilligung erforderlichen Angaben zu vermischen.

Welche Angaben im Einzelnen (potentiell) eingliederungsrelevant sein können, lässt sich bei einem auch auf die soziale Teilhabe bezogenen Eingliederungskonzept nicht abstrakt bestimmen. Dies hängt von den jeweiligen Hilfebedarfen oder sich abzeichnenden Eingliederungshemmnissen ab. Die sozialen Kontakte der Leistungsberechtigten mit den im Geldleistungsbereich Tätigen gestalten sich unterschiedlich und sind kein Assessment- oder Therapiegespräch. Die Aufmerksamkeit ist aber – auch jenseits der unmittelbaren Entscheidungserheblichkeit für die Leistungsberechnung –

zu richten auf Anzeichen für (positive wie negative) Veränderungen der familiären, psychischen, finanziellen, gesundheitlichen oder sozialen Situation, etwa bei der Einbettung in soziale Netze und Zusammenhänge (Sportvereine, Ehrenamt, kulturelle Aktivitäten etc.), aber auch Veränderungen im Sprach- oder Sozialverhalten, die auf eine besondere Belastung oder den (schleichenden) Verlust sozialer Kompetenzen weisen. Sie können aber auch bezogen sein auf den Eingliederungsprozess selbst, etwa dort bestehende, nicht hinreichend bewältigte Probleme oder Kommunikationsstörungen, Schwierigkeiten bei der Bewältigung der im Kooperationsplan übernommenen Verpflichtungen ebenso wie eine „Schlechterfüllung“ des Kooperationsplanes durch das Jobcenter. Für den Eingliederungsprozess relevant sind regelmäßig auch (zumindest gewichtige) „Störungen“ bei der Leistungsbewilligung, etwa Verzögerungen bei der Berechnung/Gewährung, Auseinandersetzungen über die Berücksichtigungsfähigkeit bestimmter Bedarfs- oder Absetzungspositionen oder Rückforderungen.

Beratungs- oder Unterstützungsbedarfe, die unschwer durch die im Geldleistungsbereich Tätigen gedeckt werden können, etwa durch den Hinweis auf zur Unterstützung berufene und bereite Dritte (z.B. bei Mietproblemen auf den Mieterverein oder eine bestehende öffentliche Rechtsberatung), sollten auch in eigener Verantwortung gedeckt und der Eingliederungsbereich nur hierüber unterrichtet werden. Denkbar ist auch, bestimmte, eng mit der Leistungsgewährung verbundene Beratungs- oder Unterstützungsbedarfe insgesamt zur Bearbeitung den im Leistungsbereich Tätigen zuzuweisen, wenn dort die notwendige Sachkunde und eine hinreichende Beratungskompetenz gesichert ist. Dies kommt insbesondere bei Aufwendungen für Unterkunftskosten und Beheizung in Betracht, aber auch bei der Beratung im Rahmen der Ordnung der finanziellen Angelegenheiten durch eine – bis Ende 2026 weiter aufzubauende (Rixen, 2024) – Schuldnerberatung.

Bei eingliederungsrelevanten Informationen, bei denen der erkennbare Beratungs- oder Unterstützungsbedarf nicht abschließend durch die im Geldleistungsbereich Tätigen gedeckt werden kann oder nach den organisationsinternen Vorgaben gedeckt werden soll, sind in dem Beratungskonzept des jeweiligen Jobcenters die Verfahren, Formen und Foren (bis hin zu periodischen und bedarfsbezogenen internen „Fallbesprechungstreffen“) für die zumindest informationelle Verzahnung der beiden Bereiche (einschließlich der Aktenwürdigkeit einer Informationsweitergabe, der Einbindung in die weiteren Entscheidungsprozesse oder Rückmeldungen) festzulegen. Diese behördeninterne Weitergabe für Zwecke der SGB II-Leistungsgewährung, die auch Beratung und eine kontinuierliche Überprüfung der Eingliederungsstrategie umfasst, ist in aller Regel vom Erhebungszweck gedeckt und

auch sonst datenschutzrechtlich unbedenklich; informationell sind die beiden Bereiche nicht strikt abgeschottet. Näherer Prüfung bedarf es bei ausdrücklich oder erkennbar vertraulichen Informationen, solchen Daten, für die eine Offenbarungspflicht nur zum Zwecke der Geldleistungsgewährung besteht, oder bei Daten aus dem persönlichkeitsnahen bzw. Intimbereich. In den internen Beratungskonzepten ist auch festzulegen, ob und unter welchen Voraussetzungen von einer Weitergabe an sich eingliederungsrelevanter Informationen abgesehen werden darf oder soll, um die Offenheit und Vertraulichkeit künftiger Kommunikation nicht zu gefährden.

Eine intensivere, in Ablauf und Zeitpunkt festzulegende interne Kooperation kommt bei Leistungsminderungen (§§ 31 ff. SGB II) namentlich dann in Betracht, wenn Anhaltspunkte für einen Minderungsverzicht wegen außergewöhnlicher Härte (§ 31a Abs. 3 SGB II) oder auf mögliche persönliche oder familiäre Gründe vorliegen, die einen wichtigen Grund für eine Obliegenheitsverletzung (§ 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II) bilden könnten. Die hier jeweils die Leistungsberechtigten treffenden Mitwirkungs- und Darlegungslasten entbinden das Jobcenter nicht von der Rechtspflicht, von Amts wegen bei ihm verfügbaren Gründen gegen eine Minderung nachzugehen.

4. Fazit

Funktionelle, organisatorische und personelle behördeninterne Arbeitsteilung und (zumindest informationelle) interne Kooperation sind zwei Seiten einer Medaille, keine Gegensätze. Die Wechselwirkungen zwischen Geld- und Eingliederungsleistungen im SGB II gebieten ein Zusammenwirken des Leistungsbereichs und der dort Tätigen mit dem Eingliederungsbereich im Jobcenter auch bei der Beratung und Unterstützung. Dies ist namentlich bei einem weiten, auch auf die soziale Teilhabe und Integration bezogenen Beratungsverständnis ein zentraler Erfolgsfaktor für eine erfolgreiche Eingliederung. Diese Kooperation zu fördern und zu gestalten, ist eine wichtige Leitungsaufgabe. Alle Bereiche und dort zumindest die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die direkten Kommunikationskontakt mit den Leistungsberechtigten haben, sind zu befähigen, ihren Beitrag für deren qualitätvolle Beratung und Unterstützung zu leisten.

Literatur

Berlit, U. (2023). Änderungen der §§ 31 ff SGB II durch das Bürgergeld-Gesetz, *info also* 41(1), 22-27.

- Bürgergeldgesetz (2023). *Zwölftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) v. 16.12.2022*. BGBl. I, 2328.
- CDU-Bundesvorstand (2024). *Beschluss „Die neue Grundsicherung“ vom 18.3.2024*. https://assets.cdfassets.net/nwwnl7ifahow/PBvPDiuBZOaKSvlKSA67h/143b4df38cbce3c66954e98442734d47/Die_Neue_Grundsicherung.pdf
- Engels, F. (1975). Herrn Eugen Dühring's Umwälzung der Wissenschaft. In: Marx, K. & Engels, F., *Werke (MEW) Bd. 20*. (S. 32-303). Berlin: Dietz Verlag.
- Hökendorf, J. (2024). Kurzkommmentar zu Hudson u.a. (2024, 55). *info also* 42(2), 60-61.
- Hudson, J. Gerling, G. & Görger, K. (2024). Einfache Bescheide – ein Projekt zur verständlicheren Kommunikation in Jobcentern. *info also*, 42(2), 55-59.
- LPK-SGB II/Bearbeiter (2024). In J. Münder et al., *SGB II. Bürgergeld. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar* (8. Aufl.). Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Rixen, S. (2024). *Zur Umsetzung von Art. 36 Verbraucherkreditrichtlinie, insbesondere zum Rechtsanspruch auf kostenfreie Schuldnerberatung*. Rechtsgutachten für den Caritasverband für das Bistum Aachen e.V./die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV). Köln. 23.5.2024. <https://www.agsbv.de/wp-content/uploads/2024/05/Gutachten-zu-Art.-36-Verbraucherkreditrichtlinie-1.pdf> (Abruf: 5.6.2024)
- Rödel, U. & Guldemann, T. (1978). Sozialpolitik als soziale Kontrolle. In T. Guldemann et al. (Hrsg.), *Sozialpolitik als soziale Kontrolle* (S. 11-56). Starnberger Studien 2., Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag.
- Rübner, M. & Weber, P. (2021). *Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit (BeKo)*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Rübner, M., Göckler, R., Kohn, K.-H. & Göbel, C. (2022). *Beschäftigungsorientiert beraten, vermitteln und fördern. Grundlagen und Standards für professionelle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (2 Aufl.). Regensburg: Walhalla Fachverlag.
- Schulze-Böing (2019). Dauerbaustelle SGB II – eine kleine Begehung. *NDV*, 99(4), 163-169.
- Weber, A. (2024). Leistungsminderungen beim Bürgergeld - der Schlingerkurs des Gesetzgebers, *JM* 11(2), 231-236.

Nah an der Komplexität des Alltags – sozialraumorientierte Beratung im Jobcenter

Zusammenfassung

Der Beitrag beleuchtet die Anwendung des Fachkonzepts Sozialraumorientierung in der Beratungspraxis von Jobcentern. Dieser Ansatz betont die Notwendigkeit, die komplexe Lebenswirklichkeit der Adressaten/-innen anzunehmen und in die Beratung einzubeziehen, um effektive Unterstützungsstrategien zu entwickeln. Durch die Integration von sozialräumlichen Ressourcen und multiprofessioneller Kooperation wird ein ganzheitlicher Beratungsansatz gefördert, der über rein institutionelle Arbeitsintegration hinausgeht und die Selbstbestimmung und Partizipation der Menschen hin zu einem gelingenderen Lebensalltag in den Mittelpunkt stellt.

Schlagworte

Sozialraumorientierung, Komplexitätsmanagement, sozialräumliche Fallarbeit, Partizipation, Alltagsfokussierung

1. Multithematische Ausgangslagen im Fallmanagement

Eine rein auf die Arbeitsvermittlung bzw. den Bereich „Arbeit“ isolierte Fokussierung wird den vielschichtigen Ausgangslagen im Fallmanagement eines Jobcenters häufig nicht ausreichend gerecht. Es zeigt sich zumeist, dass auf Seiten der Adressaten/-innen im Fallmanagement ein bedeutsamer multiprofessioneller Bedarf besteht. So konstatieren Wimbauer und Motakef (2020): „Auch psychische Erkrankungen sind im Leistungsbezug verbreitet: Mehr als einem Drittel der Personen im SGB II-Bezug wurde eine psychiatrische Diagnose erstellt“ (Wimbauer & Motakef, 2020, S. 40). Gleiches bestätigt eine qualitative Studie von Kaps et al. (2019, S. 131 ff.; vgl. auch Gühne & Riedel-Heller, 2015, S. 6ff.; Göckler & Rübner, 2024, S. 230). In diesem Kontext beschreiben ebenfalls Kupka & Popp (2020): „Eine passgenaue Unterstützung von psychisch kranken Leistungsberechtigten setzt voraus, dass ihre Bedarfe und evtl. vorhandenen Einschränkungen frühzeitig erkannt werden. Die Fachkräfte in den Jobcentern können inso-

fern Weichen stellen, als sie darüber entscheiden, welche Unterstützungs- und Teilhabeleistungen eingeleitet werden.“ (Kupka & Popp 2020, S. 202). Dieser beispielhafte Fokus auf psychische Erkrankungen erweitert sich auf vielfältige weitere Problemausgangslagen.

Eine ganzheitliche Beratungsarbeit, die sich der multithematischen Komplexität des Alltags der Menschen annimmt und sie dadurch in der gelingenderen Bewältigung dieses Lebensalltags begleitet, orientiert sich an den Prinzipien der Partizipation und der Teilhabe (Bestmann & Godehardt, 2020). Sie ist ressourcenfokussiert sowie lebensweltorientiert ausgerichtet, reflektiert maßgeblich die Wechselwirkung von Verhalten und Verhältnissen, von Lebenswelt und Sozialraum und agiert in einem kooperativen, multiprofessionellen Netzwerk. Dieses fachliche Verständnis bildet die maßgeblich Grundlage für das Fachkonzept Sozialraumorientierung (SRO) (Hinte & Godehardt-Bestmann, 2024).

Im Folgenden werden zunächst die hierfür zugrundeliegenden fachwissenschaftlichen Ausgangslagen erläutert, folgend das Grundverständnis des Fachkonzeptes Sozialraumorientierung skizziert, dessen konkrete Umsetzung in der Beratungspraxis im Jobcenter zumindest angedeutet und auf den Zusammenhang zwischen sozialraumbezogenem Handeln der einzelne Fachkräfte und den strukturellen Bedingungen einer Organisation aufgezeigt.

2. Fachwissenschaftliche Ausgangslagen

Die Auseinandersetzung mit dem alltäglichen Leben der Adressaten/-innen sozialer Dienstleistungen erfordert ein Verständnis sowie die Akzeptanz von Komplexität (Strunk & Schiepek, 2014). Lebensalltag bedeutet Komplexität und ist dadurch gekennzeichnet, dass stets vielfältige Einflussfaktoren wirken, deren Auswirkungen im Detail nicht vorhersehbar sind. Eine solche Komplexität wird dadurch deutlich, dass Ursache und Wirkung nicht klar identifizierbar sind und in einer relational-zirkulären Beziehung zueinanderstehen (Förster & Pörksen, 2011). Oftmals können mehrere Einflussgrößen identifiziert werden, was die Suche nach eindeutig objektivierbaren Ursachen oder Wirkungsketten obsolet macht. Damit einher geht die Erkenntnis, dass Alltag immer von Intransparenz und Unwissenheit geprägt ist (Wehling, 2006), was viele Aspekte schwer nachvollziehbar macht und wie ein verworrenes Durcheinander erscheinen lässt. Eine weitere Herausforderung ergibt sich daraus, dass in sozialen Interaktionen die Prozesse und insbesondere „die anderen Menschen“ nicht zielgerichtet im Sinne eines vorab definierbaren Ergebnisses oder Zustands gesteuert werden können.

Menschen ändern ihre Sichtweisen, Einstellungen und Handlungen in der Regel nur dann, wenn ihnen die Veränderung als sinnvoll und nützlich erscheint (Bestmann, 2017, S. 277-301). Zudem muss die Idee der Veränderung real umsetzbar sein.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht zielführend, wenn Sozialarbeiter/-innen, Fallmanager/-innen oder andere beraterische Professionen vorgeben zu wissen, was für eine Person oder ein Familiensystem hilfreich sein könnte. Diese Annahme einer ziel- oder ergebnisfokussierten Steuerung, gesetzt durch Experten/-innen, die nicht in der Lebenswelt der Adressaten/-innen verankert sind, ist durch einen partizipativ-dialogischen Prozess der Entwicklung von Veränderungsoptionen zu ersetzen. Die Anerkennung von Autonomie, Selbststeuerung und Selbstbestimmung, unter der Prämisse, dass die Menschen ohnehin tun, was sie wollen, bildet das eigentlich Fundament einer wirksamen und alltagsorientierten Sozialen Arbeit (Bestmann, 2019, S. 21-23).

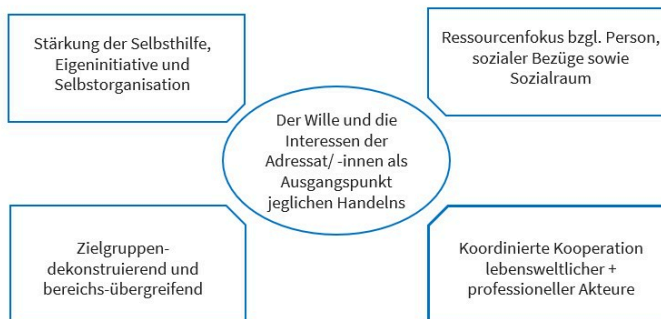
Um effektiv sein zu können, muss sich Beratungsarbeit folglich der Komplexität des Alltags stellen. Wesentliche Faktoren sind die aktive Partizipation der Adressaten/-innen und die koordinierte Kooperation von multiprofessionellen sowie lebensweltlichen Akteuren/-innen in sozialraumbezogenen Diskurs- und Handlungsräumen. Die alltägliche Lebenswelt der Menschen wird so zum Kern der professionellen Bemühungen (Böhnisch, 1997). Das nachhaltige Leitziel liegt darin, einen selbstbestimmteren und gelingenderen Alltag für und vor allem mit und durch die Adressaten/-innen zu ermöglichen (Thiersch, 1986).

Beraterische Professionalität orientiert sich folglich am Lebensalltag der Menschen, statt diese in die Logik professioneller Bezugssysteme und vorab entwickelter Maßnahmen und Angebote einzupassen. Beratungsarbeit unterstützt Menschen, nachhaltig und damit perspektivisch möglichst unabhängig von professioneller Hilfe ihren Weg zu einem gelingenderen Alltag zu finden. Neben der Betreuung individueller Fälle arbeitet sie gleichzeitig an den die sozialen Systeme beeinflussenden Faktoren des Alltags, also den Lebenslagen und den sozialstrukturellen Rahmenbedingungen des Sozialraums. Diese Herangehensweise erkennt die Menschen als Experten/-innen ihrer Alltagsveränderung an und betrachtet sie zugleich als die eigentlich Produzierenden dieser Veränderung.

2.1 Das Fachkonzept Sozialraumorientierung (SRO) als handlungstheoretische Rahmung

Das Fachkonzept Sozialraumorientierung, wie es durch Hinte et al. (1999), Hinte (2020), Noack (2015) und Reinhard (2024) seit ca. 25 Jahren erör-

Abbildung 1: Die fünf Leitprinzipien im Fachkonzept Sozialraumorientierung
(Quelle: Eigene Darstellung)



tert wird, umfasst fünf wesentliche Arbeitsprinzipien, die als handlungstheoretische Leitlinien dienen (Hinte & Godehardt-Bestmann, 2024). Im Mittelpunkt steht das Prinzip der „Orientierung an den Interessen und am Willen der Adressaten/-innen“ (Hinte & Godehardt-Bestmann, 2024, S. 36), welches als die zentrale Richtlinie hervorgehoben wird, und sich zugleich von Begriffen wie Wunsch, Bedürfnis, Auftrag oder auch Ziel deutlich abgrenzt. Eng damit verbunden ist das zweite Prinzip, die „Unterstützung von Eigeninitiative und Selbsthilfe“, welches darauf abzielt, die Adressaten/-innen in der Erkennung und Stärkung ihrer eigenen Fähigkeiten und bestehenden Aktivitäten zur Bewältigung ihres Alltags zu unterstützen. Es geht darum, herauszufinden, was die Personen selbst tun können, um ihren eigenen Vorstellungen und Zielen näher zu kommen. Das dritte Prinzip als „Fokus auf Ressourcen“ unterscheidet zwischen individuellen Ressourcen, sozialen Netzwerken und den Ressourcen des Sozialraums. Ein „zielgruppPENDEKONSTRUIERENDER UND bereichsÜBERGREIFENDER Blick“ wird als viertes Prinzip genannt, um zu vermeiden, dass in der Sozialen Arbeit genutzte Zielgruppenetiketten die Beziehungsebene zwischen Fachkräften und Adressaten/-innen negativ beeinflussen und eine Zusammenarbeit im Sinne eines Miteinanders erschweren. Sozialraumorientierte Beratungsarbeit versteht sich nicht isoliert von anderen Handlungsfeldern, sondern fördert eine integrierte Sichtweise, was als fünftes Prinzip eine „koordinierte Kooperation“ umfasst. Dies erfordert eine Annäherung der verschiedenen Verwaltungsstrukturen an die Lebenswelten der Menschen, um eine „ganzheitliche Sichtweise“ (Hinte & Treeß, 2014, S. 75) überhaupt zu ermöglichen.

Für die praktische Umsetzung dieser Prinzipien sind anspruchsvolle Bedingungen auf vier Ebenen notwendig und gerade voraussetzend: (a) methodisches Handeln, (b) organisationale Strukturen und Prozessabläufe, (c) Steuerungslogik und (d) (Re-) Finanzierungssysteme. Dies impliziert, dass sowohl fachlich-methodische Kompetenzen als auch „handwerkliche“ Fähigkeiten sowie professionsethische Haltungen der Fachkräfte gefordert sind. Die Organisationsabläufe werden den Leitprinzipien angepasst, die Organisation selbst wird sozialräumlich aufgestellt, das Berichtswesen unterstützt die fachlichen Handlungen der Sozialarbeiter/-innen und interne sowie externe Kooperationen werden strukturell gefördert. Die Steuerungsprozesse und (Re-)Finanzierungsanreize innerhalb der Verwaltung und bei den Trägern entsprechen den fünf Prinzipien, um sich „als anschlussfähig an die ins Auge genommene Lebenswelt“ (Hinte, 2008; S. 14) zu zeigen.

Abbildung 2: Die vier Bedingungebenen im Fachkonzept Sozialraumorientierung (Quelle: Eigene Darstellung)



2.2 Integriertes Fallverständnis

In der Sozialen Arbeit werden klassischerweise drei Methoden unterschieden: der Einzelfall, die Gruppe und das Gemeinwesen als Ansatzpunkte sozialarbeiterischen Handelns (Kreft & Müller, 2010):

(I.) Jeder Mensch ist als Subjekt zu betrachten. Die fortlaufende Lebensgeschichte eines Menschen ist niemals abgeschlossen, sondern offen für Veränderungen, die zugleich nicht determiniert vorhersehbar sind. (Bestmann, 2019)

(II.) Individuen sind stets in soziale Beziehungen eingebettet, die sie wiederum subjektiv erleben. Diese Beziehungen prägen die Menschen und ihre Entwicklung. Zugleich nimmt das Individuum Einfluss auf die sozialen Gruppen. Je nach Situation gehören Menschen zugleich verschiedenen sozialen Netzwerken an, die dynamisch und veränderbar sind. (Früchtel, 2016)

(III.) Die Lebenslagen, eher als objektiv feststellbare Merkmale einer Lebenssituation beschreibbar, in denen sich ein Individuum und seine sozialen Beziehungen in einem Gemeinwesen befinden, wirken sich wiederum auf die subjektive Lebensqualität aus (Kraus, 2006; Bestmann, 2019).

Dieser wechselwirkende Zusammenhang zwischen Person, Gruppe und Gemeinwesen bildet die Basis der Sozialraumorientierten Sozialen Arbeit. Selbstbestimmung und aktive Partizipation, gestützt durch theoretische Bezüge zu Raum und Lebenswelt sowie die Konzepte von Subjektivität und Selbstbestimmung, sind Kernpfeiler der Handlungstheorie einer Sozialraumorientierten Sozialen Arbeit (Hinte & Godehardt-Bestmann, 2024). Hinte hebt bereits in seiner "Non-direktiven Pädagogik" (1980) die Wichtigkeit der Selbstbestimmung hervor und warnt vor der Gefahr einer Überformung der subjektiven Lebenswelten durch professionelle Fachkräfte. Die deutliche Unterscheidung zwischen „Lernen“ und „Erziehung“ betont die Notwendigkeit, Adressaten/-innen als handelnde Subjekte zu sehen, die nicht einfach an gesellschaftliche Zustände angepasst werden sollen.

Die Abfolge einer Sozialraumorientierten Beratungsarbeit umfasst daher Fragen nach dem eigenen Veränderungswillen, dem Eigenbeitrag, der Unterstützung durch soziale Netzwerke und der Gemeinschaft sowie der Notwendigkeit spezialisierter Fachkräfte. Diese Herangehensweise erfordert folglich ein Handeln, das die individuelle Person, ihre sozialen Beziehungen und das Gemeinwesen umfasst (Hinte & Godehardt-Bestmann, 2024; Reinhard 2024). Hieraus wird ableitbar, dass die Fachkraft stets auf den Dimensionen der individuellen Person, der sozialen Bezüge sowie des Gemeinwesens handelt.

3. Was heißt das nun konkret für eine sozialraumorientierte Beratungsarbeit im Fallmanagement eines Jobcenters?

Die zentrale Unterstützungsabfolge für die Veränderungs- und Beratungsarbeit in jedem Handlungsfeld der Sozialen Arbeit folgt in der Sozialraumorientierten Sozialen Arbeit dem grundsätzlichen Schema:

1. Was ist los?
2. Was will ich (Adressat/in) verändern?
3. Was kann ich selbst dafür tun?
4. Wie können mich Freunde/-innen, Familie, Nachbarschaft etc. unterstützen?
5. Welche Unterstützung bietet die Gemeinde, das Quartier, die Region?
6. Welche konkrete Hilfe brauche ich von spezialisierten Fachkräften?
7. Was will ich selbst für andere beitragen? (Reinhard, 2024, S. 102)

Ein Ernstnehmen der Situation der Adressaten/-innen, oft gekennzeichnet durch Ambivalenzen, Ambiguitäten und innere Konflikte, wird als zentraler Einstieg in die Beratungsarbeit angesehen, um herauszuarbeiten, was überhaupt und vor allem aus Sicht der Adressaten/-innen los ist. Eine urteilsfreie Akzeptanz der aktuellen Lage und die bedingungslose Annahme des derzeitigen Zustands der Adressaten/-innen sind dabei von Bedeutung. Diese Herangehensweise ermöglicht den Adressaten/-innen, ihre eigene Situation und ihre Rolle darin überhaupt wahrzunehmen. Sie werden also nicht als eine Zielgruppe etikettiert, sondern mit ihren vielschichtigen Themen angenommen. Daraus kann sich eine Perspektivklärung aus Sicht der Adressaten/-innen entwickeln, die Eigenkräfte werden aktivierbar und es kann eine vertrauensvolle Interaktion zwischen Fallmanagementfachkraft und Adressat/-in entstehen. Nicht die Fachkraft weiß, was die Person braucht, sondern die Adressaten/-innen bleiben in ihrer aktiven Rolle, da es um ihren Lebensentwurf geht und nicht um die Bearbeitung eines „Falls“: (vgl. Bestmann, 2020)

Durch die akzeptierende Beziehungsaufnahme der beraterischen Fachkraft fühlen sich die Adressaten/-innen ermutigt, wieder Kontakt zu sich selbst aufzunehmen, ihre Motivation und Interessen zu erkunden. Eine unterstützende Begleitung, die die Selbsthilfe fördert, erweist sich als nachhaltig wirksam. Es wird stets davon ausgegangen, dass ein grundsätzlicher Eigenwille besteht, auch wenn dieser ggf. nicht explizit bewusst sein muss. Die Orientierung an den Interessen und dem Willen der Adressaten/-innen ermöglicht es, ihre Eigenkräfte und Motivationen sichtbar zu machen und zu mobilisieren und ggf. einen Kreislauf von Aufträgen, Sanktionen und Verweigerungen (durchaus als Zeichen des Eigenwillens zu interpretieren) zu durchbrechen. (vgl. Bestmann, 2020)

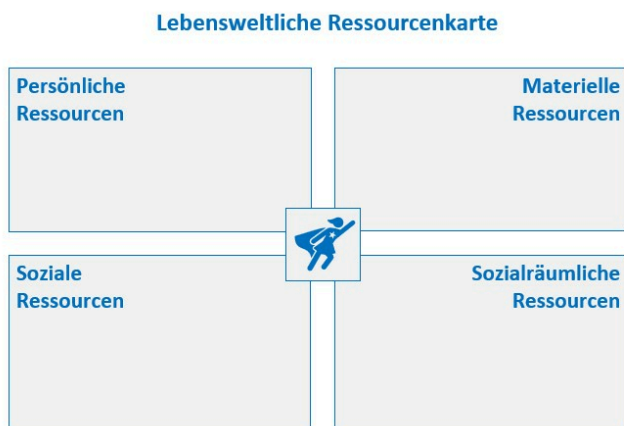
Die personenzentrierten Reflexionen sind handlungsorientiert und detailgenau auf die Alltagsbewältigung ausgerichtet, um ein tragfähiges Fundament für eine mögliche berufliche Perspektive zu schaffen. Das Herausarbeiten eines starken Eigeninteresses an Veränderung wird als grundlegend für die Beratungsarbeit betrachtet, da dies ein hohes Maß an Engagement

erfordert, sowohl auf Seiten der Adressaten/-innen als auch der Beratungsfachkräfte im Jobcenter. Ein Schlüsselfaktor für den Erfolg ist das Sichtbarmachen von persönlichen, sozialen und sozialräumlichen Ressourcen also bspw. lebensweltlichen und professionellen Unterstützungsangeboten, die bereits existieren, oft im direkten sozialräumlichen Umfeld. (Hinte & Godehardt-Bestmann, 2024; Reinhard, 2024)

Ressourcenfokus

Ein mögliches unterstützendes Beratungsinstrument ist die dialogisch, also gemeinsam mit den Adressaten/-innen erarbeitete persönliche Netzwerkkarte sozialer Beziehungen (Früchtel & Budde, 2012). Auf diesen Grundlagen wird in der sozialraumorientierten Beratungsarbeit in jedem Einzelfall eine Ressourcenkarte erarbeitet.

Abbildung 3: Strukturierung einer Ressourcenkarte in der sozialraumorientierten Beratungsarbeit (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Reinhard, 2024, S. 71)

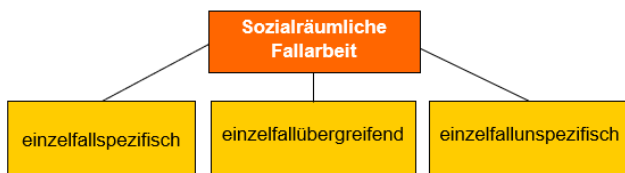


Die zahlreichen Ressourcen, die ein Wohnquartier charakterisieren und sowohl in ihrer Menge als auch Qualität beachtlich sein können, entgehen oft der Aufmerksamkeit der Fachkräfte, die für Betreuung und Unterstützung zuständig sind. Daraus resultiert, dass der leistungsberechtigte Einzelne, losgelöst von seinem sozialen Umfeld, lediglich durch professionelle Mittel betrachtet und „behandelt“ wird, obwohl diese an zahlreichen Punkten durch

Ressourcen aus der Lebenswelt und dem Sozialraum ergänzt, ersetzt oder zumindest bereichert werden könnten. Allerdings können nur diejenigen, die den Sozialraum genau kennen, dessen vorhandene „Schätze“ erkennen und im Rahmen ihres professionellen Mandats nutzen oder mit eigenen Möglichkeiten verbinden. Es ist daher offensichtlich, dass Institutionen und Fachkräfte, die im Sozialraum nicht verwurzelt sind und keine Kenntnis von sozialräumlichen Netzwerken oder Einblicke in die „Hinterbühnen“ des Alltags haben, die vielfältigen, vom Einzelfall unabhängigen Ressourcen kaum in der benötigten Breite und mit der erforderlichen Zielgenauigkeit einsetzen können. (Hinte & Godehardt-Bestmann, 2024; Möbius & Friedrich, 2010; Bestmann, 2013).

Das sozialräumliche Fallmanagement agiert folglich als Vermittler zwischen verschiedenen Fachkräften, lebensweltlichen Ressourcen und fördert ein kooperatives Handeln, wodurch eine direkte und persönliche Einbindung in das sozialräumliche, multiprofessionelle Fachkräftenetzwerk gleichsam notwendig wird. In der Praxis wird daher in der sozialraumorientierten Fallarbeit unterschieden zwischen einzelfallspezifischem, einzelfallübergreifendem und einzelfallunabhängigem Handlungsdimensionen, die gleichwohl im konkreten Praxishandeln einen integrierten Zusammenhang darstellen (siehe Abb.3).

Abbildung 4: Die drei Handlungsdimensionen in der sozialräumlichen Fallarbeit (Quelle: Eigene Darstellung)



Die einzelfallspezifische Arbeit fokussiert auf direkte Interaktionen, während einzelfallübergreifendes Handeln Gruppen mit ähnlichen Interessen zusammenführt sowie die Wechselwirkungen zwischen Lebenslage und Lebenswelt zumeist erst systematisch sichtbar macht. Einzelfallunabhängige Arbeit zielt darauf ab, Ressourcen im Sozialraum zu identifizieren und zu mobilisieren, die sowohl die einzelfallspezifische Arbeit unterstützen als auch präventiv wirken können (Bestmann, 2013; Dörner, 2012; Hinte &

Treeß, 2014; Reinhard 2024). Ebenso werden sozialräumliche Bedarfslagen erkennbar, die die selbstbestimmtere Lebensqualität eines gelingenderen Alltags einschränken bzw. verhindern. (Bestmann, 2013)

Sozialraumbezug

Einzelfallunspezifische Arbeit in der sozialraumorientierten Praxis bedeutet, Wissen über potenzielle Sozialraumressourcen zu erwerben, ohne sie unmittelbar im Einzelfall einzusetzen. Diese Arbeit umfasst die Erkundung, Kontaktaufnahme und Förderung von Ressourcen im Sozialraum. Die Fachkraft erschließt Kenntnisse über den sozialen Raum, ohne zu wissen, ob diese Ressourcen für zukünftige Fälle benötigt werden (Hinte, 2020; Früchtel et al., 2013; Bestmann, 2013). Dieser Ansatz ist eine sozialräumlich orientierte Netzwerk- und Strukturarbeit, die zugleich Rückwirkungen auf die Adressaten/-innen im Sozialraum hat. Die Zielstellung der einzelfallunspezifischen Arbeit besteht darin, proaktiv sozialräumliche Ressourcen zu recherchieren und für zukünftige Einzelfallarbeit zu mobilisieren. Gleichzeitig zielt sie darauf ab, mögliche Einzelfälle durch die frühzeitige Verknüpfung von Bedarfslagen mit sozialräumlichen Ressourcen zu vermeiden. Ressourcen in der einzelfallunspezifischen Arbeit sind materielle und infrastrukturelle sowie personenbezogene Potenziale des Sozialraums. Kooperationen mit lebensweltlichen und professionellen Akteuren/-innen im Sozialraum sind daher regelhaft notwendig. Hieraus ergibt sich, dass ein sozialraumorientiertes Jobcenter die Fallmanager/-innen in sozialräumlichen Teams den jeweiligen Stadtteilen bzw. Gemeinden zuordnet, um diese handlungsmethodische Ausrichtung im Fallmanagement zu ermöglichen und zu unterstützen. So wird bspw. das Fallmanagement direkt im Sozialraum, also dem Stadtteil oder der Gemeinde verortet, um dort bekannt und aktiv wirkend sein. Neben der stets notwendigen einzelfallbezogenen Beziehungsarbeit kann so gleichsam eine Beziehungsarbeit zum Sozialraum erst entstehen.

Als Ort für die regelhafte Thematisierung einzelfallunspezifischer Arbeit in einem sozialraumorientierten Jobcenters bietet sich die bestehende Teambesprechung an. Erfahrungsgemäß ist es hilfreich, einzelfallunspezifische Arbeit als regelmäßigen Tagesordnungspunkt zu präsentieren und in den Sitzungsablauf einzubinden.

Bezüglich der Thematisierung einzelfallunspezifischer Arbeit in einer Teambesprechung bzw. einer kollegialen Fallberatung gibt es zwei mögliche Ausgangssituationen:

- (a) entweder es bestehen im sozialräumlichen Team keine aktuell konkreten Vorhaben oder

(b) es gibt konkrete Vorhaben einzelner oder mehrerer Teammitglieder zu fallunspezifischer Arbeit.

In der ersten Ausgangslage empfiehlt es sich, die einzelfallunspezifische Arbeit zeitlich begrenzt an den Beginn der jeweiligen Teambesprechung zu legen. Die Sitzungsmoderation nutzt zur gemeinsamen Bearbeitung unterstützende Fragen, um die Diskussion und das Bewusstsein zum Stadtteil bzw. der Gemeinde im Team anzuregen:

- Was ist mir aktuell aufgefallen zum/im Stadtteil bzw. der Gemeinde? Was gibt es an Neuigkeiten aus dem Stadtteil bzw. der Gemeinde?
- Was gefällt mir aktuell am/im Stadtteil bzw. der Gemeinde?
- Was ärgert mich aktuell am/im Stadtteil bzw. der Gemeinde?
- Neuigkeiten zu Schlüsselpersonen?
- Informationen über Sozialraumressourcen?
- Informationen aus Vernetzungsrunden? (intern, extern)
- Berichte und Anfragen aus laufenden sozialräumlichen Vorhaben bzw. Projekten?
- Ideen zu sozialräumlichen Projekten bzw. sozialräumlichen Vorhaben?
- Weiteres zum Thema? (Bestmann & Brandl, 2020, S. 193 - 201)

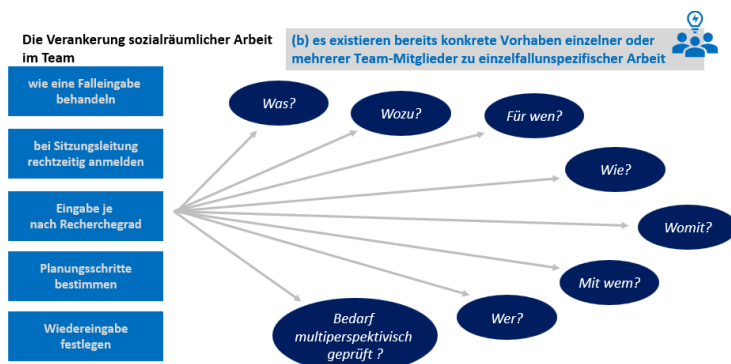
Durch diese Fragen wird der Stadtteil während des Beginns der Teamsitzung in die fachliche Perspektive der Profis genommen. Zugleich strukturieren diese Fragen die einzelnen, in der Arbeitswoche unbeabsichtigt und quasi nebenbei aufgenommenen Wahrnehmungen der Mitarbeitenden zum Sozialraum. Dieser nicht primär ziel- bzw. ergebnis- oder verwertungsorientierte Austausch unterschiedlicher Wahrnehmungen und Interpretationen des Sozialraums aus Sicht der Profis bietet eine Grundlage für gemeinsame Reflexionen über den Stadtteil bzw. die Gemeinde und somit ggf. über strukturelle Notwendigkeiten in der einzelfallübergreifenden und einzelfallspezifischen Arbeit im Jobcenter. In solch einem Reflexionsprozess der Profis werden die Lebensbedingungen der Menschen zum diskursiven Gegenstand im Arbeitsprozess des Teams. Hieraus können aufgrund identifizierbarer Bedarfslagen konkrete Vorhaben für einzelfallunspezifische Arbeit (aber auch darüber hinaus) herausgearbeitet werden. Beispielsweise kann die kontinuierliche und systematische Auswertung der entsprechenden Protokolle zu dieser Thematik mögliche sozialraumbezogene Bedarfslagen identifizieren, wie bspw. mangelnde Kinderbetreuung, die Teilnahmen an Weiterbildungsmaßnahmen erschwert, fehlende bzw. gut erreichbare Sprachkurse oder insgesamt die unangemessene Ausstattung des ÖPNV. Zudem können identifizierte Sozialraumressourcen sowie zentrale Schlüsselpersonen durch eine systematische und kontinuierliche Auswertung der Protokolle dokumentiert

und somit für die Einzelfallarbeit verfügbar gemacht werden. Je nach technischem Ausstattungstand der Datenverarbeitung in einem Team kann so eine sich aktualisierende Datenbank, idealerweise kombiniert mit einer digitalen Sozialraumkarte, zu entsprechenden sozialräumlichen Informationen aufgebaut und gepflegt werden.

Zu (b): In der Ausgangslage, dass es ein durch einzelne oder mehrere Teammitglieder definiertes, konkretes Vorhaben für einzelfallunspezifische Arbeit gibt, wird der Stellenwert der einzelfallunspezifischen Arbeit auf der Verfahrensebene der einzelfallspezifischen Arbeit gleichgesetzt. Die Eingabe eines Sozialraumvorhabens, bspw. der Aufbau einer regelmäßigen, gut zugänglichen Jobcentersprechstunde in einem Stadtteilzentrum oder die Nutzung eines gemeindenahen Beratungsraums bei einem Wohlfahrtsträger (Deutscher Verein, 2021, S. 15), wird analog einer Einzelfallberatung durchgeführt.

Die notwendigen Informationen für die Kollegen/innen des Stadtteilmteams orientieren an folgendem Raster:

Abbildung 5: Implementierung von einzelfallunspezifischer Arbeit in der Teamsitzung mit konkreten Vorhaben (Quelle: Eigene Darstellung)



Anhand dieser Eingabeinformationen und der Formulierung einer konkreten Aufmerksamkeitsrichtung durch den/die das Sozialraumvorhaben eingebende Mitarbeiter/in wird im Anschluss eine kollegiale Beratung hierzu durchgeführt. Daran schließt sich eine verbindliche Vereinbarung im Sozialraumteam über das weitere Vorgehen an. (Bestmann & Brandl, 2020, S. 193-201)

Kollegiale Beratung

Die Methode der Kollegialen Beratung ist ein weiteres zentrales Instrument sozialräumlicher Beratungsarbeit, die hier ebenfalls aufgrund des Rahmens nur verkürzt skizziert werden kann. Der Ablauf der Kollegialen Beratung folgt einer festgelegten Struktur und bedarf stringenter Moderation sowie eines konsequenten Zeitmanagements (Bestmann & Godehardt, 2020, S. 37–38). Die Kollegiale Beratung wird strukturiert durch die Rollenverteilung von

- § Moderation
- § Protokollführung
- § Falleinbringende Fachkraft
- § Gruppe der beratenden Fachkräfte

sowie durch ein stringentes Zeitmanagement, da zwischen 35 bis 45 Minuten für eine Beratung vorgesehen sind.

Der Ablauf nimmt den idealtypischen Ablauf eines lösungsfokussierten Gesprächs auf: Ausgehend von der aktuellen Situation (1. Falleingabe durch zuständige Fachkraft) wird zunächst eine Fragestellung bzw. Aufmerksamkeitsrichtung von dieser formuliert (2. Zukunft), im nächsten Schritt werden Ressourcen und Gelungenes aus der Vergangenheit gefunden (3. Ressourcensammlung), um dann Ideen für nächste Schritte zu sammeln und zu konkretisieren (4. nahe Zukunft) (Godehardt, 2023). Im Fachkonzept Sozialraumorientierung stellt die Kollegiale Beratung ein zentrales sowie verbindliches Kernelement der Zusammenarbeit der Fachkräfte dar. Diese Form der Beratung setzt auf die Stärken und Möglichkeiten, um Herausforderungen zu bewältigen. Für Fachkräfte in Jobcentern bietet dieser ressourcenorientierte Ansatz wertvolle Impulse für die Arbeit mit Adressaten/-innen, indem er den Fokus auf das vorhandene Potenzial und nicht auf die Defizite legt. Im Fachkonzept Sozialraumorientierung wird in Kollegialer Beratung darauf fokussiert, die Ressourcen der Adressaten/-innen, ihrer Bezüge und ihres sozialen Umfelds in den Mittelpunkt der Hilfeplanung zu stellen. Ziel ist es, individuelle und gemeinschaftliche Potenziale zu aktivieren und zu nutzen, um passgenaue und lebensweltnahe Unterstützungsangebote zu gestalten. Die Einbeziehung des sozialen Umfelds ist zentral. Es geht darum, bestehende Netzwerke und Angebote im Sozialraum zu identifizieren, zu nutzen oder zu initiieren. (Reinhard, 2024, S. 138 - 152)

Gelingensfaktoren für den Erfolg der Kollegialen Beratung sind dabei eine klare Moderation und Strukturierung des Beratungsprozesses. Die Fähigkeit, aus verschiedenen Blickwinkeln auf einen Fall zu schauen, erweitert das Verständnis und die Lösungsmöglichkeiten. Teamarbeit und offene

Kommunikation sind grundlegend, um die Ressourcenorientierung in der Praxis zu verankern (Lüttringhaus & Streich, 2011). So konnte in einem Beispielfall ein Arbeitgeber identifiziert werden, der mit durchaus herausfordernden Menschen gerne zusammenarbeitet.

Die direkte Einbindung der beteiligten Adressaten/-innen sowie weiterer Fachkräfte oder unterstützender Personen aus der Gemeinde bzw. dem Stadtteil in eine Partizipative Kollegiale Beratung (PKB) als eine weitere Option transformiert dieses Instrument in ein partizipatives Setting, in dem der Austausch und die Vielfalt um die unmittelbare Perspektive der lebensweltlichen Expertisen unmittelbar erweitert werden (Godehardt, 2023).

Wechselwirkung fachlichen Handelns und organisationaler Ausrichtung

Die Überführung der leitenden Prinzipien der Sozialraumorientierung in die alltägliche Praxis der Fachkräfte im Jobcenter stellt eine signifikante Herausforderung dar. Es genügt nicht, das handlungsmethodische Vorgehen an zuvor skizzierte einer personenzentrierten und sozialraumbezogenen Fachlichkeit auszurichten und lediglich die Fachkräfte dafür zu trainieren (was gleichwohl notwendig ist). Es erfordert ebenfalls eine konsequente Anpassung der Organisationsstrukturen nah am Sozialraum, um professionelles Handeln in diesem Sinne zu ermöglichen, indem wie benannt die Fallmanager/innen gemeindenahen Sozialraumteams zugeteilt werden. Kollegiale Beratungen müssen regelhaft implementiert werden und die einzelfallunspecifische Sozialraumarbeit wird in der Personalbemessung als integraler Bestandteil der Fallarbeit arbeitszeitlich verankert.

Sozialraumorientierte Beratungsarbeit, ausgerichtet am Alltag und den sozialräumlichen Beziehungen, erfordert von professionellen Kontexten – sei es ein Team, eine Einrichtung, ein Amt oder eine andere Form der Organisation – sowohl in ihrer strukturellen Aufstellung als auch in den Prozessabläufen eine passgenauen Ausrichtung. Der Umgang mit Komplexität und Unwissenheit verlangt nach flexiblen, unkomplizierten und partizipativen Arbeitsweisen. So berichtet Renate Fedde, die den Bereich Integration im Jobcenter Nordfriesland leitet: „Wir waren ja nicht die Arbeitsmarktexperten, wir waren die Sozialexperten. 2012 haben wir einen Ansatz eingeführt, mit dem unsere Fachkräfte anfangen, sozialraum- und ressourcenorientiert zu arbeiten. Im Klartext: Wir bringen Menschen nicht in Arbeit; Menschen gehen in Arbeit, wenn sie soweit sind. Wenn wir unseren Instrumentenkoffer aufmachen, kann das fast immer etwas bewirken. Aber ebenso wichtig ist der fachliche Ansatz, die Menschen dahin zu führen, dass sie Hilfe als Selbsthilfe begreifen.“ (Servicestelle SGB II, 2019, online)

Hierbei ist zugleich die interne Kooperation von entscheidender Bedeutung, da sie die Basis für erfolgreiche externe Zusammenarbeit bildet. Zugleich ist es notwendig, dass sich nicht allein das Jobcenter, sondern zugleich die weiteren sozialen Dienste in einer Stadt- bzw. Landkreisverwaltung gemeinsam in einem abgestimmten Prozess auf diesen sozialräumlichen Weg begeben, da sich erst hierdurch sowohl inhaltliche als auch strukturelle Synergien zwischen bspw. dem Jugend-, Sozial- und Gesundheitsamt ergeben, wie im Landkreis Nordfriesland bereits langjährig bzw. dem Landkreis München in einem aktuellen Implementierungsprozess umgesetzt.

4 Ausblick

Der Nutzen einer sozialraumorientierten Beratungsarbeit für die Fachkräfte eines sozialraumorientierten Jobcenters sowie die wahrnehmbaren Effekte für die einzubindenden Kooperationssysteme sind offensichtlich (Deutscher Verein, 2021; Servicestelle SGB II, 2019, online). Der eigene Veränderungswille der Adressaten/-innen selbst und ihre Motivationen und Interessen werden durch die enge, maßgeblich die Selbsthilfe unterstützende Begleitung das entscheidende Mittel. Dies scheint zu einem Beenden des durch die Menschen als bedrohlich wahrgenommenen Kreislaufs von Anforderungen und Sanktionen zu führen. Passgenaue Interventionen - mit den Adressaten/-innen abgestimmt - führen zu deutlichen Entlastungen in der Alltagsbewältigung sowie zu einer wachsenden Stabilisierung und damit perspektivisch in eine passgenaue berufliche Perspektive (Bestmann, 2020). „Der Staat wird auf Dauer nicht alle Probleme der Menschen lösen können, und das muss er auch nicht. Wir haben so viele Ressourcen in der Gesellschaft! Ich finde, der Staat sollte sich eher darauf konzentrieren, diese Ressourcen zu aktivieren. Man muss sich nur trauen, diesen Weg zu gehen“, formuliert der für das Jugendamt Nordfriesland zuständige Fachbereichsleiter Thomsen (Servicestelle SGB II, 2019). Die sozialräumliche Netzwerkarbeit und Kooperation wird voraussetzend für eine gelingende Einzelfallarbeit und durch eine am Sozialraum aufgestellte Jobcenterorganisation. Das Fallmanagement fungiert so als Verbindungsglied zwischen den bestehenden Unterstützungssystemen, um diese aktiv werden zu lassen, so dass sich die Unterstützungsformate passgenau um die je aktuelle Situation eines Einzelfalls aufstellen können. Diese deutliche Veränderung, dass die Person selbst aus eigenem Antrieb wieder die Verantwortung für die Gestaltung ihres biografischen Lebensentwurfs übernehmen will, zeigt sich als der zentrale Effekt: Der Mensch als eigenständige, handelnde Persönlichkeit und nicht

als zu behandelnder Kunde bzw. als zu bearbeitende Aktenvorgangsnummer.

Literatur

- Bestmann, S. (2020). „Ja, das wäre natürlich halt wieder gut, wieder alles mehr oder weniger im Griff zu haben.“ *Interner Abschlussbericht zu den Evaluationserkenntnissen zum Projekt ‚PSYCHOSOZIALES COACHING IM JOBCENTER BERLIN-LICHTENBERG‘*. Berlin: unveröffentlicht.
- Bestmann, S. (2019). Lebensqualität statt Versorgungsqualität – zur Relevanz sozialer Alltagsbezüge. *Si:So Siegen Sozial* 1/2019, Jahrgang 24, 20-25.
- Bestmann, S. (2017). Vernetzte Versorgung neu denken – vom Fall zum Feld: das Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe. In J. Pundt (Hrsg.) *Vernetzte Versorgung. Lösung für Qualitäts- und Effizienzprobleme in der Gesundheitswirtschaft?* (S. 277-301), Bremen: Apollon University Press.
- Bestmann, S. (2013). *Finden ohne zu suchen. Einzelfallunspezifische Arbeit in der sozialräumlichen Kinder- und Jugendhilfe*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bestmann, S. & Brandl, M. (2020). Fallunspezifische Arbeit. In: S. Lenz & F. Peters (Hrsg.): *Kompendium Integrierte flexible Hilfen. Bausteine einer lebenswelt- und sozialraumorientierten Reform der Kinder- und Jugendhilfe* (S.193 - 201), Weinheim: Beltz Juventa Verlag.
- Bestmann, S. & Godehardt, D. (2020). Was braucht ein zukunftsweisender ASD? *Soziale Arbeit kontrovers* Bd. 24. Freiburg i.Br.: Lambertus Verlag.
- Böhnisch, L. (1997). *Sozialpädagogik der Lebensalter. Eine Einführung*. Weinheim: Juventa Verlag.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2021). *Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Präsenz von Jobcentern in Sozialräumen*. Berlin: Eigenverlag.
- Dörner, K. (2012). *Helfensbedürftig. Heimfrei ins Dienstleistungsjahrhundert*. Neumünster: Paranus Verlag.
- Früchtel, F. (2016). Was ist „Relationale Sozialarbeit“? In F. Früchtel, M. Straßner & C. Schwarzloos (Hrsg.), *Relationale Sozialarbeit. Versammelnde, vernetzende und kooperative Hilffeformen* (S. 12–33), Weinheim: Beltz Juventa.
- Früchtel, F. & Budde, W. (2012). Netzwerkkarte. In: H. Kleve & J. V. Wirth (Hrsg.), *Lexikon des systemischen Arbeitens. Grundbegriffe der systemischen Praxis, Methodik und Theorie* (S. 283–287). Heidelberg: Carl-Auer-Verlag.
- Früchtel, F., Budde, W. & Cyprian, G. (2013): *Sozialer Raum und Soziale Arbeit. Fieldbook: Methoden und Techniken*. (3., überarbeitete Auflage) Wiesbaden: Springer VS.
- Godehardt, D. (2023). „Dass Sie alle wegen uns hier sind ...!“ Beteiligtenorientierte Stadtteilsteam – Mitbestimmung und Entscheidungsübernahme von Adressatinnen und Adressaten in der Gewährung und Planung von Hilfen zur Erziehung. In S. Heynen (Hrsg.): *Stuttgarter Beiträge zur Qualitätsentwicklung und Praxisforschung in der Jugendhilfe* (S. 148 -162), Weinheim: Beltz Juventa.

- Godehardt-Bestmann, S. (2024). Institution trifft auf Alltag: Ein organisationstheoretisches Modell für das Fachkonzept Sozialraumorientierung. In W. Hinte & S. Godehardt-Bestmann (Hrsg.), *Sozialraumorientierung – vom Fachkonzept zur Handlungstheorie. Transdisziplinäre Grundlagen einer Theorie Sozialer Arbeit*. Freiburg: Lambertus Verlag.
- Godehardt-Bestmann, S. (2022). Sozialraumorientierung als Arbeitsprinzip (in) der Sozialen Arbeit? In: S. Hiller, D.I. Kieslinger & L. Neining (Hrsg.) *Prävention im Sozialraum* (S. 11-20), Freiburg: Lambertus Verlag.
- Göckler, R. & Rübner, M. (2024). *Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. Entwicklungslinien, professionelle Standards und Variantenvielfalt des Case Managements in der Beschäftigungsförderung* (7. Aufl.) Regensburg: Walhalla Fachverlag.
- Gühne, U. & Riedel-Heller, S. G. (2015). Die Arbeitssituation von Menschen mit schweren psychischen Erkrankungen in Deutschland. Berlin: Eigenverlag.
- Hinte, W. (2022): Sozialraumorientierung – konzeptionelle Grundlagen, Hindernisse und Chancen. *Unsere Jugend*, 74(9), 362–372.
- Hinte, W. (2020). Original oder Karaoke – was kennzeichnet das Fachkonzept Sozialraumorientierung? In R. Fürst & W. Hinte (Hrsg.), *Sozialraumorientierung 4.0. Das Fachkonzept: Prinzipien, Prozesse und Perspektiven* (S. 7–26). Wien: facultas.
- Hinte, W. (2016). Doppeltes Mandat, Tripel Mandat, Menschenrechtsprofession – geht’s auch eine Nummer kleiner? In: H. Kleve, D. Fischer, B. Grill, R. Horn, E. Kesten & H. Langer (Hrsg.), *Autonomie und Mündigkeit in der Sozialen Arbeit* (S. 34–49). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Hinte, W. (2008). *Sozialraumorientierung: ein Fachkonzept für Soziale Arbeit*. Fulda. Vortrag auf einem Fachtag der Stadt Fulda am 28.05.2008, S. 1–20, unveröffentlicht.
- Hinte, W. (2007). Das Fachkonzept „Sozialraumorientierung“. In D. Haller, W. Hinte & B. Kummer (Hrsg.), *Jenseits von Tradition und Postmoderne – Sozialraumorientierung in der Schweiz, Österreich und Deutschland* (S. 98–115). Weinheim: Beltz Juventa.
- Hinte, W. (1980). *Non-direktive Pädagogik. Eine Einführung in Grundlagen und Praxis des selbstbestimmten Lernens*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hinte, W. & Godehardt-Bestmann, S. (2024): Vom Fachkonzept Sozialraumorientierung zu einer Handlungstheorie Sozialer Arbeit? Hinte, W. & Godehardt-Bestmann, S. (2024) (Hrsg.), *Sozialraumorientierung – vom Fachkonzept zur Handlungstheorie. Transdisziplinäre Grundlagen einer Theorie Sozialer Arbeit* (S. 13–65). Freiburg: Lambertus Verlag.
- Hinte, W. & Treeß, H. (Hrsg.) (2014). *Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe. Theoretische Grundlagen, Handlungsprinzipien und Praxisbeispiele einer kooperativ-integrativen Pädagogik* (3. Aufl.). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Hinte, W., Litges, G. & Springer, W. (1999). *Soziale Dienste. Vom Fall zum Feld*. Berlin: Ed. Sigma.
- Kaps, P., Oschmiansky, F., Ebach, M., Popp, S. & Berthold, J. (2019). „Was benötigen und wie gelingen Wiedereinstiege von exkludierten Personen in soziale und arbeitsmarktliche Zusammenhänge?“ Berlin: Eigenverlag.
- Kraus, B. (2006). Lebenswelt und Lebensweltorientierung. Eine begriffliche Revision als Angebot an eine systemisch-konstruktivistische Sozialarbeitswissenschaft. In: *Zeitschrift für Systemische Therapie und Familientherapie*, 37(2), 116–129.

- Kreft, D. & Müller, C. W. (2010). Konzepte, Methoden, Verfahren und Techniken in der Sozialen Arbeit. In D. Kreft & C. W. Müller (Hrsg.). *Methodenlehre in der Sozialen Arbeit* (S. 12-25), München: Reinhardt Verlag.
- Kupka, P. & Popp, S. (2020): Langzeitarbeitslose mit psychischen Erkrankungen. In: A. Rauch & J. Wuppinger (Hrsg.). *Integration in den Arbeitsmarkt* (S. 194 - 213). Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Lüttringhaus, M. & Streich, A. (2011). Das Modell der ressourcenorientierten Fallberatung in der Jugendhilfe. *Jugendhilfe*, 49(1), 397–414.
- Möbius, T. & Friedrich, S. (2010). Ressourcenorientiert Arbeiten. Anleitung zu einem gelingenden Praxistransfer im Sozialbereich. Wiesbaden: VS Verlag.
- Noack, M. (2015). Kompendium Sozialraumorientierung. Geschichte, theoretische Grundlagen, Methoden und kritische Positionen. Weinheim: Beltz Juventa Verlag.
- Nuss, F. M. (2022): *Willensorientierte Soziale Arbeit. Der Wille als Ausgangspunkt sozialräumlichen Handelns*. Weinheim: Verlagsgruppe Beltz.
- Reinhard, G. (2024): Sozialraumorientierung in der Sozialen Arbeit. Ein Arbeits- und Materialbuch für Studium, Lehre und Praxis. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Servicestelle SGB II. (2019). Unter sieben Dächern. Abgerufen unter: <https://www.sgb2.info/DE/Ideen-Koepfe/Jobcenter-Portraits/jobcenter-nordfriesland.html> [29.04.2024]
- Strunk, G. & Schiepek, G. (2014). *Therapeutisches Chaos. Eine Einführung in die Welt der Chaostheorie und der Komplexitätswissenschaften*. Göttingen: Hogrefe Verlag.
- Thiersch, H. (1986). *Die Erfahrung der Wirklichkeit. Perspektiven einer alltagsorientierten Sozialpädagogik*. Weinheim: Juventa Verlag.
- Wehling, P. (2006). Im Schatten des Wissens? Perspektiven der Soziologie des Nichtwissens. Konstanz: Universität Verlag Konstanz.
- Wimbauer, C. & Motakef, M. (2020). *Prekäre Arbeit, prekäre Liebe. Über Anerkennung und unsichere Lebensverhältnisse*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

*Frank Unger, Uli Sann, Silvia Kaps, Carolin Martin,
Dagmar Wiesmann und Susanne Igelmann*

Motivierende Gesprächsführung in Jobcentern: Eine Einführung in Grundhaltung und Methoden

Zusammenfassung

Motivierende Gesprächsführung (Motivational Interviewing, MI) ist ein evidenzbasierter Ansatz zum Aufbau und zur Stärkung der Motivation und des Selbstvertrauens für Veränderungen, der sich in Jobcentern einer zunehmend großen Beliebtheit erfreut. Dieser Beitrag diskutiert die Grundlagen der Motivierenden Gesprächsführung, ihre Einsatzmöglichkeiten und Wirksamkeit in der Praxis sowie die damit verbundenen Chancen für Arbeitssuchende und Jobcenter.

Schlagworte

Motivierende Gesprächsführung, Aktivierung, Beratung, Langzeitarbeitslosigkeit, Widerstand

1. Motivierende Gesprächsführung: Grundlagen und Wirkung

1.1 Einleitung

Motivierende Gesprächsführung (Motivational Interviewing, MI) ist ein klientenzentrierter (kooperativer) und zugleich geleitender (zielorientierter) Gesprächsführungsansatz, der Menschen dabei unterstützen soll, die persönliche Motivation für und die Selbstverpflichtung auf ein spezifisches Ziel zu stärken und somit Veränderungen (proaktiv) herbeizuführen, hilfreiche Verhaltensweisen zu steigern und nicht hilfreiche Verhaltensweisen abzubauen (Hohman, 2021; Miller & Rollnick, 2015, S. 47). MI geht davon aus, dass Menschen eine intrinsische Motivation für Lernen und Entwicklung in sich tragen – Veränderungen jedoch nur dann nachhaltig gelingen, wenn diese, *so gut es geht*, selbstbestimmt gestaltet werden können, ihr Sinn und ihre Notwendigkeit in ausreichendem Maße gesehen werden und die Betroffenen die Fähigkeiten wie die Zuversicht für diese Veränderungen selbst spüren. Auch ein vertrauensvolles Umfeld ist wichtig (z.B. Britt et al.,

2023; Unger & Sann, 2023; Miller & Rollnick, 2015)¹. Entwickelt wurde MI in den 1980er Jahren von den Psychologen William R. Miller und Stephen Rollnick. Ursprünglich konzipiert zur Behandlung von Suchterkrankungen, hat sich die Anwendung von Motivational Interviewing mittlerweile auf eine breite Palette von Verhaltensänderungszielen ausgedehnt, darunter allgemeines Gesundheitsverhalten, psychische Gesundheit, Familienberatung, Coaching, Organisationsberatung / Führung und auch auf die Arbeit mit arbeitslosen Menschen. Zudem kann es neben dem klassischen „1-zu-1-Setting“ in Telefongesprächen, Videoberatung, Gruppensitzungen oder in textbasierter Kommunikation (z.B. E-Mail) eingesetzt werden (Berman et al., 2020; Miller & Rollnick, 2015, S. 393 ff.). Und selbst bei Zeitproblemen bietet MI einige kurze Interventionsansätze, die eine signifikante Veränderung auslösen können (Miller & Rollnick, 2015, S. 368ff.).

1.2 Das Konzept der Motivierenden Gesprächsführung

Im Folgenden wird auf die Grundhaltung und die Prinzipien der Motivierenden Gesprächsführung, den Prozess sowie auf zentrale Methoden eingegangen. Es gibt spezielle Kernelemente der Motivierenden Gesprächsführung (für nachfolgende Ausführungen z.B. Unger & Sann, 2023; van Merendonk, 2021; Rosengren, 2020; Miller & Rollnick, 2015; 2023)².

Die Grundhaltung von MI (auch Spirit, MI-Geist) beschreibt anhand von vier Aspekten einen Rahmen, in dem ein Gespräch stattfindet:

1. Partnerschaftlichkeit / Kooperation: die Gesprächspartner/-innen sind auf ihren jeweiligen Gebieten Expert/-innen (eine/r für den Prozess und eine/r für ihr/sein Leben). Die Gesprächspartner begegnen sich mit tiefem Respekt. Das bedeutet, sowohl die eigene Erwartung als auch die Erwartung des Gegenübers im Blick zu haben und den Korrekturreflex zu reduzieren.
2. Akzeptanz: das Gegenüber wird mit bedingungsloser, positiver Wertschätzung so angenommen, wie sie/er ist – was nicht bedeutet, alles gutzuheißen oder mit bestimmten Verhaltensweisen immer einverstanden zu sein. Vor allem wird das Autonomiestreben des Gegenübers respek-

1 Zu den theoretischen Grundlagen von MI gehört u.a. Rogers' nicht-konfrontativer, akzeptierender und unterstützender klientenzentrierter Ansatz, Festingers kognitive Dissonanztheorie und Berman's Selbstwahrnehmungstheorie (z.B. Berman et al., 2020). MI greift zudem auf viele bekannte Gesprächsführungs- und Beratungstechniken zurück. Miller und Rollnick betonen gar die Wichtigkeit der sinnvollen Kombination verschiedener Ansätze (Miller & Rollnick, 2015, S. 396 ff.).

2 Es handelt sich um eine überblicksartige Darstellung.

tiert und unterstützt. Andere Meinungen sind erwünscht und erhalten angemessenen Raum.

3. Mitgefühl: das Wohlergehen des Gegenübers soll explizit unterstützt und ihre/seine Bedürfnisse berücksichtigt werden. Für Berater/-innen bedeutet dies u.a. mitfühlen – ohne mitzuleiden.
4. Empowerment: Empowerment in MI bedeutet, Menschen zu helfen, das zu schätzen und zu nutzen, was sie bereits haben (z.B. die eigenen Stärken, Motivationen, der Ressourcenreichtum und der Wunsch nach Autonomie). MI bekräftigt auch die Fähigkeit der Menschen, ihre eigenen Entscheidungen zu treffen, was bei MI auch als "Autonomieunterstützung" bezeichnet wird.

Weiterhin werden *vier Prinzipien* benannt, auf denen MI basiert:

1. Empathie zeigen: Man muss sich wirklich und mit aufrichtigem Interesse in die Perspektive des Gegenübers hineinversetzen, die Gefühle, Gedanken und Ambivalenzen verstehen, um aus ihrer/seiner Sichtweise heraus das Gespräch zu führen.
2. Den Wunsch nach Veränderung fördern (Diskrepanz entwickeln): Um ein Problembewusstsein wie auch Veränderungsmotivation zu stärken, muss eine Person einen Unterschied zwischen dem aktuellen IST und einem wünschenswerten SOLL wahrnehmen. Dabei geht es darum, dass Menschen *selbst* Widersprüche und Ungereimtheiten für sich herausfinden.
3. Widerstand respektieren: Widerstand³ ist ein natürlicher Bestandteil des Veränderungsprozesses. Statt Widerstand zu bekämpfen, wird in der Motivierenden Gesprächsführung darauf geachtet, ihn in das Gespräch „produktiv“ mit einzubinden.
4. Selbstwirksamkeit fördern: Unterstützung, wie man seine Ambivalenz auflösen kann und die Ermutigung an sich und seine Stärken zu glauben sowie diese für die angestrebte Veränderung wirksam einzusetzen, ist für die Umsetzung der Veränderung sehr bedeutend. Je mehr man daran glaubt, etwas erreichen zu können, desto wahrscheinlicher übernimmt man anspruchsvolle Aufgaben und bewältigt diese auch (ähnliche Effekte treten ein, wenn die/der Helfende an einen glaubt).

3 Widerstand (Reaktanz) entsteht u. a., wenn versucht wird, mit kommunikativen Mitteln Einfluss auf Menschen zu nehmen (v.a. wenn Hilfe, Einflussnahme etc. nicht erwünscht ist). Stark freiheitsbedrohende (bevormundende) Sprache („müssen, sollen, haben zu tun, sonst drohen Konsequenzen...“) erhöht die Wahrscheinlichkeit von Reaktanz (z.B. Reynolds-Tylus, 2019; Rosenberg & Siegel, 2018; Shen, 2015).

Der *MI-Prozess* gliedert sich in vier Teilprozesse, die in einer festen Reihenfolge ablaufen und zugleich ineinandergreifen – sich jedoch auch wiederholen können. Schritt eins ist der *Beziehungsaufbau* bzw. die Stabilisierung und Verbesserung der Beziehung. Als *Fokussierung* wird der zweite Schritt bezeichnet. Hier werden die konkreten (gemeinsamen) Ziele klar herausgearbeitet und die Richtung des weiteren Vorgehens gewählt. Der dritte Schritt wird als *Evokation* (*hervorlocken*)⁴ bezeichnet. Sie zielt darauf ab, die Gründe (Sinn, Notwendigkeit) für die jeweilige Thematik (Änderung) herauszufinden und die Motivation in Richtung des Änderungsziels zu stärken (Vertrauen und Hoffnung in eigene Fähigkeiten fördern). In der *Planung* (Schritt vier) werden konkrete Handlungsschritte erarbeitet und die Umsetzung des Veränderungsvorhabens beginnt.

MI-Methoden liefern konkrete Unterstützung und Techniken, auf die sich die Akteure während des Gesprächs beziehen können (s. Kap. 2). Hier werden oft bekannte Kommunikationsstrategien eingesetzt – ergänzt um 'MI-spezifische Kommunikationselemente'⁵, die besonders für die Stärkung der Selbstüberredung⁶ eingesetzt werden.

Erst im Zusammenspiel von Geist – Prinzipien – Prozess – Methoden entsteht der 'MI spezifische Flow' (Unger & Sann, 2023, S. 323). Überträgt man dies auf die Beratung in Jobcentern, so wird deutlich, dass neben dem korrekten Einsatz von MI-Techniken vor allem eine entsprechende Haltung (vertiefend Rosengren 2020, S. 29ff.) und MI-förderliche Rahmenbedingungen notwendig sind (siehe dazu den weiteren Artikel der Autoren in diesem Band).

1.3 Die Phasen der Veränderung (das Transtheoretische Modell)

Veränderungen – vor allem wenn diese von außen herangetragen werden – fallen Menschen nicht leicht. Je tiefgreifender (und anstrengender) sie sind, umso stärker wächst meist der Widerstand. Nicht selten reagieren Menschen dann z.B. mit Beharrlichkeit und kommen immer wieder auf dieselben

4 Verstanden als kommunikativer Unterstützungsprozess, bei dem die Klienten, ihre eigenen Gründe, Motivationen, Ziele und Ressourcen für eine Verhaltensänderung entdecken und artikulieren.

5 Für vertiefte Informationen siehe z.B. Miller & Rollnick, 2015.

6 Prozess, durch den Klienten dazu ermutigt werden, die eigenen Gründe für eine Verhaltensänderung zu artikulieren und zu verstärken. Wenn Klienten eigene Beweggründe für eine Veränderung verbalisieren, verstärken sie gleichzeitig die Motivation zur Veränderung. Selbstüberredung erfolgt, wenn Klienten laut oder innerlich Gründe, Vorteile oder Ziele für eine Verhaltensänderung erwägen und bestärken.

Themen oder Aufgaben zurück, zeigen Reaktanz („Ja, aber...“), sehen das Problem nicht, zögern bei Vorschlägen bzw. sind skeptisch und verbringen nicht selten mehr Zeit damit, ihren Status quo mit viel Aufwand zu verteidigen, statt über Alternativen nachzudenken (z.B. Kähler & Zobrist, 2017; Conen & Cecchin, 2009)⁷.

Das Transtheoretische Modell (TTM) ist ein psychologisches Modell, das hilft, den Prozess von Verhaltensänderungen bei Individuen zu verstehen sowie entsprechende Interventionen daraus abzuleiten⁸. Es wurde in den 1980er Jahren von den Psychologen James O. Prochaska und Carlo C. DiClemente entwickelt und hat seither einen bedeutenden Einfluss in verschiedenen Bereichen, insbesondere im Gesundheitswesen, der Psychologie und der Verhaltensforschung. Das TTM geht davon aus, dass Veränderungen im Verhalten nicht als ein einmaliger, linearer Prozess betrachtet werden können, sondern vielmehr als ein kontinuierlicher Zyklus. Es unterscheidet sechs Stufen, die eine Person durchläuft, wenn sie versucht, ein bestimmtes Verhalten zu ändern (Hötzel & von Brachel, 2022, S. 7ff.; DiClemente & Graydon, 2020):

1. Absichtslosigkeit (Precontemplation; „*Wo ist das Problem?*“): In dieser Phase ist sich die Person des Problems nicht bewusst oder negiert es. Es besteht kein unmittelbarer Wunsch nach Veränderung.
2. Nachdenklichkeit / Ambivalenz / Absichtsbildung (Contemplation; „*Ich könnte ja mal...*“): Die Person erkennt das Problem (zumindest teilweise) an und denkt darüber nach, Veränderungen vorzunehmen – steigt jedoch noch nicht aktiv in den Veränderungsprozess ein.
3. Vorbereitung / Entscheidungsfindung (Preparation; „*Ich werde demnächst...*“): In dieser Stufe ist die Person entschlossen, in naher Zukunft eine Veränderung herbeizuführen. Es werden konkrete Schritte zur Umsetzung geplant.
4. Handlung (Action; „*Ich mache jetzt konkret...*“): Hier setzt die tatsächliche Veränderung des Verhaltens ein. Die Person ergreift aktive Maßnahmen, um das Ziel zu erreichen⁹.

7 Mitunter wird über „verdeckten Widerstand“ berichtet: Man vereinbart etwas und beim nächsten Termin ist nichts passiert (wobei es dafür aus Sicht der Betroffenen gute Gründe gibt).

8 „Transtheoretisch“ verweist auf die Integration von Prozessen und Prinzipien aus verschiedenen psychologischen Theorien und therapeutischen Ansätzen.

9 Oft konzentriert man sich in Beratungssituationen auf die Handlungsphase als DIE Phase und macht recht schnell Vorschläge zur Problemlösung. Zugleich fragt man sich, warum auf der Gegenseite so wenig Zustimmung erfolgt: Möglicherweise ist der Gegenüber in einer anderen Phase!

5. Aufrechterhaltung & Stabilisierung (Maintenance; „*Es funktioniert und ich mache weiter*“): Dieser Abschnitt bezieht sich auf die Phase, in der die Veränderung konsolidiert und stabilisiert wird, um einen Rückfall zu vermeiden.
6. Rückfall (Relapse; als mögliche, ergänzende Stufe; „*das schaffe ich nicht*“): Trotz erfolgreicher Veränderungen kann es zu einem Rückfall in alte Verhaltensmuster kommen. Dies wird jedoch nicht als Rückschlag, sondern als normaler Bestandteil des Prozesses betrachtet.

Obwohl TTM und MI unabhängig voneinander entwickelt wurden, werden sie nicht selten in einem Atemzug genannt. Besonders in den ersten Stufen des TTM bietet MI hilfreiche Ansätze, um Menschen zu unterstützen, sich durch die Stadien der Veränderung zu bewegen. Zudem wird deutlich, dass Veränderungen – sollen diese dauerhaft Bestand haben – nicht verordnet werden können¹⁰, Zeit benötigen und vor allem mit der Person, um die es geht, gemeinsam erarbeitet müssen (siehe dazu den weiteren Artikel der Autoren in diesem Band).

1.4 Empirische Erkenntnisse

Die vorhandene Forschungsliteratur für MI ist umfangreich, mit zahlreichen kontext- und verhaltensspezifischen Metaanalysen oder systematischen Übersichtsarbeiten (z.B. Miller & Moyers, 2021; Miller & Rollnick, 2015, S. 440ff). Der allgemeine Trend legt nahe, dass MI ein wirksames Mittel ist, um das Verhalten in verschiedenen Bereichen zu ändern (Berman et al., 2020; Frost et al., 2018; Lundahl et al., 2010). Auch kurze Interventionen erzielen Wirkung – wenngleich in unterschiedlicher „Tiefe“ (z.B. Berman et al., 2020). MI hat sich jedoch nicht als grundsätzlich überlegene Interventionsform für alle Menschen und allen Bedingungen erwiesen (auch gibt es Studien, die einen geringen oder auch keinen Effekt gefunden haben) – daher gilt es, sorgsam und reflexiv mit diesem Ansatz umzugehen. Insgesamt scheinen die Beziehungsgestaltung wie die Fähigkeit, seinen Korrekturreflex

10 An dieser Stelle tappen Beratungskräfte mitunter in die „Korrekturreflex-Falle“ und versuchen, z.B. mit Argumenten, die sich aus unserer Sicht schlüssig anhören, mit Belehrungen oder gar Drohungen Menschen zu Verhaltensänderungen zu bewegen. Neben einer aus ethischen Sicht problematischen Vorgehensweise, ist dieses Verhalten auch im Sinne einer nachhaltigen Wirkung nicht sehr erfolgsversprechend (Roth, 2019; s.a. Hagger et al., 2020; Feinberg & Miller, 2019; Kähler & Zobrist, 2017) und kostet zudem viel Kraft.

zu reduzieren und Change Talk¹¹ zu initiieren, bedeutende Einflussfaktoren bzgl. der Wirksamkeit zu sein (Miller & Rollnick, 2015, S. 441, 443).

Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass MI auch im Kontext der Arbeit mit arbeitslosen Menschen eingesetzt werden kann und positive Wirkung auf deren Gesundheitsverhalten und ihre Veränderungsmotivation hat (z.B. Britt et al., 2023, 2018; Limm et al., 2015; Liel, 2012; Hanewinkel et al., 2006). Sie kann die Motivation zur Arbeitsaufnahme erhöhen und ist in ihrer Wirkung nachhaltig (z.B. Britt et al., 2018; Hampson, et al., 2015; Craig et al., 2014; Bohman et al., 2011; Larson et al., 2007). So konnten z.B. bei psychischen oder physischen Gesundheitsbelastungen, geringer Motivation sowie nach REHA-Maßnahmen langfristige Veränderungs-Wirkungen erzielt werden. Die Anwendung von Motivierender Gesprächsführung in Jobcentern kann folglich eine vielversprechende Strategie sein, um Arbeitssuchende zu unterstützen und Integrationsprozesse wirksam zu fördern.

2. Motivierende Gesprächsführung in Jobcentern anwenden

2.1 Grundlegende Kommunikationsstrategien: OARS+I¹²

Das Akronym „OARS“ steht für Asking Open questions, Affirming, Reflecting, Summarizing. Diese vier Basistechniken stellen die Grundlage für den Beziehungsaufbau dar und sind für alle weiteren MI-Prozesse wichtig. Es handelt sich um grundlegende Kommunikationswerkzeuge, die die meisten Beraterinnen und Berater bereits in ihrem Repertoire haben, jedoch nicht immer strategisch, mit ausreichend Geduld, im Sinne der Veränderung und vor allen Dingen mit aufmerksamem Zuhören einsetzen. Im Rahmen der Beratung von arbeitslosen Personen wird noch dem Bereich „Informationen austauschen / Rat anbieten“ eine wichtige Rolle zuteil. Aus diesem Grund zählen wir dieses „I“ ebenso zu den Basistechniken. Zwar werden die Grundtechniken individuell und flexibel (zugleich strategisch im Sinne der

-
- 11 Äußerungen oder Aussagen, die eine Bereitschaft oder den Wunsch zur Veränderung ausdrücken. In MI wird "Change Talk" als ein wichtiger Indikator für die intrinsische Motivation der Klienten betrachtet.
 - 12 Vertiefend siehe: Hötzel & von Brachel, 2022; van Merendonk, 2021; Berman et al., 2020; DiClemente & Graydon, 2020; Hohman, 2020; Rosengren, 2020; Miller & Rollnick, 2015. Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Ausführungen zur MI in diesem Artikel sehr reduziert (sowie mitunter bewusst vereinfachend) sind und die Vielfalt wie Tiefe von MI nur ansatzweise darstellen können. Zudem sind die Beispielsätze exemplarisch und mitunter pointiert, um den Ansatz von MI zu verdeutlichen.

Veränderung) eingesetzt. Jedoch betonen Miller und Rollnick (2015, S. 86): „Bei MI kann man sich an einem einfachen Muster orientieren: erst wird eine offene Frage gestellt, dann reflektiert, was die Person gesagt hat (...)“. Sie weisen zugleich darauf hin, dass diese Regel nicht strikt befolgt werden muss.

1. (Offene) Fragen: Fragen sind ein wichtiger Schlüssel zu den Gedanken und zur Motivation des Gegenübers. Offene Fragen bieten vor allem die Möglichkeit, in die Welt des anderen zu blicken, die Autonomie wie die Redezeit unseres Gegenübers zu erhöhen. Sie zeigen Interesse am Gegenüber und deren/dessen Leben(-sgeschichte), regen zum Austausch sowie zum Nachdenken an, konkretisieren bestimmte Aussagen und lenken die Aufmerksamkeit in bestimmte Richtungen („Was erhoffen Sie sich von einer Probearbeit?“; „Was wissen Sie über Ihre Krankheit?“; „Wie kommt es, dass das Thema für Sie so wichtig ist?“). Zugleich gilt, dass auch geschlossene Fragen zum MI-Ansatz passen. Diese können z.B. genutzt werden, um Klarheit für eine Aussage zu gewinnen. Fragen bieten auch Chancen, wenn das Gespräch an einer Stelle stockt, um mehr darüber zu erfahren, was mein Gegenüber gerade bewegt („Welche Gedanken gehen Ihnen gerade durch den Kopf?“; „Was wünschen Sie sich von ganzem Herzen?“). Bei solchen „öffnenden Fragen“ kann es vorkommen, dass Erwartungen an uns (oder eine Institution etc.) gestellt werden, die wir nicht immer erfüllen können. Hier gilt der Grundsatz: Nichts versprechen, was man nicht halten kann! Ganz entscheidend bei jeglicher Frage ist, dass man so gut es nur irgendwie geht zuhört und tatsächlich zu verstehen versucht, was unser Gegenüber sagt und nicht 'nur' wartet, bis man wieder selbst reden kann.

2. Affirming: Bekräftigung bzw. Würdigung bedeutet, positive Aspekte zu betonen, also anzuerkennen, was gut ist und damit auch Menschen zu ermutigen. Das Bestärken und Hervorheben positiver Aspekte – selbst kleinste Schritte (das, wo ich meine Aufmerksamkeit hinlenke, das wächst!) – ermöglicht Zugang zu Ressourcen, stärkt Hoffnung, Selbstwirksamkeit und fördert zugleich die Ambivalenz¹³. Affirming soll eher beschreibend statt beurteilend sein. Insgesamt soll das Affirming spezifisch, individuell und nicht zu übertrieben sein. Affirmations-Beispiele können sein: „Sie haben sicher Ihre guten Gründe für das, was sie sagen (dass sie zögern... etc.)“; „Das ist sehr bewundernswert, dass Sie mir dies sagen“; „Es zeugt von großer Entschlossenheit, dass Sie heute hier sind, obwohl Sie meinem Angebot skeptisch gegenüberstehen“.

13 Die gleichzeitige Existenz widersprüchlicher Gefühle, Gedanken oder Motivationen innerhalb einer Person in Bezug auf ein bestimmtes Verhalten oder eine Veränderung.

3. Reflektierendes Zuhören: Reflektierendes Zuhören wird als einer der wichtigsten Aspekte der OARS-Fertigkeiten angesehen¹⁴. Auch hier gilt, dass richtiges Zuhören die Basis von gelingendem Reflektieren ist. Das bedeutet u.a., dass man darauf achten sollte, nicht vorschnell Gehörtes im Kontext seiner eigenen Welt zu interpretieren und die gehörten Aussagen zu etikettieren¹⁵. Das Ziel des reflektierenden Zuhörens ist es, zu prüfen, ob Einschätzungen richtig sind, Verständnis sowie ehrliches Interesse und Empathie zu zeigen, den/die Gesprächspartner/-in ermutigen weiterzuerzählen, sie / ihn zur Selbstreflexion anzuregen und im Sinne der Veränderung die Ambivalenz zu erhöhen.

Hierbei kann man sich unter anderem am Inhalt (Paraphrase), am Gefühl (Verbalisieren emotionaler Erlebnisinhalte) und an Bedeutung und Wichtigkeit (das Äußern von Vermutungen über das Gemeinte und die Korrektur dieser Vermutung auf Basis der Reaktion meines Gegenübers etc.) orientieren. An dieser Stelle geht MI noch weiter, indem es zum Beispiel die Aussage zuspitzt (übertreiben), etwas abmildert (untertreiben) oder die Ambivalenz erhöht (zweiseitige Reflexion). Zudem unterscheidet MI zwischen einfachen und komplexen Reflexionen. „Mit einer einfachen Reflexion fassen Sie in Worte, was vom Eisberg sichtbar ist. Mit einer komplexen Reflexion schätzen Sie ein, was sich unter der Wasseroberfläche befinden könnte (...)“ (van Merendonk, 2021, S. 11). Reflexionen sollten kurz und prägnant gestaltet werden. Wenn möglich, sollten sie nicht länger als die Aussage des Gegenübers sein.

4. Summarizing: In regelmäßigen Abständen helfen Zusammenfassungen u.a. zu überprüfen, ob man alles richtig verstanden hat, aber auch, um dem Gegenüber zu verstehen zu geben, dass man genau zugehört hat und damit nochmals die Sicht auf das große Ganze ermöglicht. Zusammenfassungen sind im Grunde genommen größere Reflexionen. Sie beziehen sich jedoch nicht nur auf die letzten Aussagen, sondern auf einen größeren Bereich des Gesprächs. Hierbei kann man verschiedene, miteinander in Verbindung stehende Bereiche ausführen (sammelndes Resümee), eine Äußerung reflektieren und mit einer anderen verbinden (verbindendes Re-

14 Unsere eigene Erfahrung zeigt, dass reflektierendes Zuhören in seiner Wirkung oft unterschätzt wird, jedoch in aller Regel einer der entscheidenden Ansätze zu einer gelingenden Interaktion ist.

15 Ebenso sollte man nicht glauben, dass menschlicher Kommunikation logischen Gesetzen (und nichtemotionalen Steuerungen) unterliegt, dass Wörter objektive Bedeutungen haben (unabhängig von der Person, die sie benutzt) und dass der Sinn eines Gesprächs nur darin besteht, den anderen von den eigenen Ansichten zu überzeugen (Roethlisberger, 1992).

sümee) bzw. ein Gesprächsthema abschließen und sich auf den nächsten Punkt vorbereiten (überleitendes Resümee).

Ein Resümee kann man beispielsweise mit folgenden Sätzen einleiten: „Was Sie bisher gesagt haben, ist...“; „Habe ich das bis jetzt richtig verstanden, dass...“ Nach der Zusammenfassung klären Sie, ob diese im Sinne Ihres Gegenübers verlaufen ist („Habe ich das in etwa richtig wiedergegeben?“). Zusammenfassungen haben insbesondere am Ende eines Beratungsgesprächs eine wichtige Funktion, wenn es darum geht, gemeinsam auf den Punkt zu bringen, was besprochen und vereinbart wurde. Wenn konkrete Aufgaben und Handlungen vereinbart werden, sollte dabei auch nach möglichen Hindernissen gefragt werden. Bewältigungsmöglichkeiten für Hindernisse zu besprechen, erhöht die Chance auf eine erfolgreiche Umsetzung (Sann, 2022).

5. Informationen und Rat geben, Bedenken äußern, Sorgen teilen: Informationen geben, ist im Beratungskontext ein wichtiger Aspekt. Zugleich kann es jedoch geschehen, dass die Informationen nicht den Effekt bringen, den man sich (womöglich gar beide Parteien) erwartet. Und so kann es durchaus passieren, dass man z.B. durch zu viele Informationen, für den Klienten unwichtige (bzw. in seine Welt nicht passende) Informationen oder auch nur durch Informationen, die zum falschen Zeitpunkt gegeben werden, den Veränderungsprozess ins Stocken bringt oder die Beziehung gefährdet und Reaktanz hervorruft. Ungebetener Rat wird oft als Einmischung oder Bevormundung empfunden. Er verletzt das Bedürfnis, sich selbst als kompetent und autonom zu erleben. Je autoritärer er wahrgenommen wird, umso mehr Reaktanz löst er aus. Erwünschter Rat hingegen stößt eher auf offene Ohren (s.a. Miller & Rollnick, 2015, S. 159ff.; 2023; MacGeorge & Van Swol, 2022; Feinberg & Miller, 2019).

Das Geben von Informationen soll nicht als Einbahnstraße verstanden werden. Gedanken sollen dialogisch ausgetauscht werden. Eine Möglichkeit ist hier der sogenannte kommunikative Dreischritt. Zentral beim Austausch in diesem Sinne ist, dass man zunächst „um Erlaubnis bittet“, Informationen (Feedback etc.) geben zu können. Nach kurzem Input folgt hier umgehend eine offene Frage, um Autonomie und Selbstüberredung zu fördern (z.B. „Was bedeuten diese Informationen für Sie?“; „Welche Gedanken kommen Ihnen dabei?“). Die Schritte 2 und 3 wechseln sich danach ab, wobei (je nach Fortschritt im Rahmen der Information) man den Informationsteil schrittweise ausweiten kann. Einleitungssätze für den ersten Schritt können zum Beispiel sein: „Ich würde Ihnen gerne zu XY etwas sagen – ist das okay für Sie?“; „Mir gehen gerade einige Gedanken [Sorgen...] durch den Kopf. Darf ich Ihnen diese erzählen?“.

2.2 Weitere MI-Techniken

Schritte auf dem Weg zur Veränderung können ins Stocken geraten oder zu Widerstand führen. MI unterscheidet hierbei einen inhaltlichen Widerstand (Sustain Talk – im Gegensatz zum Change Talk, der in Richtung Veränderung geht) sowie einen beziehungsorientierten Widerstand (Dissonanz). Skepsis oder Widerstand sind auf dem Weg zur Veränderung normal. Widerstand deutet darauf hin, dass man mögliche Unstimmigkeiten oder Missverständnisse im Gespräch prüfen sollte. Wichtig hierbei ist, den Widerstand nicht zu übergehen und schon gar nicht gegen diesen zu argumentieren (oder anzukämpfen – siehe Korrekturreflex)¹⁶. An dieser Stelle kann zum Beispiel folgendes zum Einsatz kommen: reflektierendes Zuhören („Sie ärgern sich, dass ich Ihnen diese Förderung nicht gewähren kann“), sich entschuldigen („Bitte entschuldigen Sie, ich habe Ihre Situation noch nicht richtig verstanden. Sagen Sie mir doch nochmal genau, was...“), die Betonung der Autonomie („Es ist letztlich natürlich Ihre Entscheidung, was sie tun und lassen“), zustimmen („Stimmt, Arbeit ist nicht alles im Leben“; „etwas zu verändern ist sicher nicht für jeden der richtige Weg – und es ist mühsam...“), nachfragen („was, ganz konkret, hat Sie gerade so verärgert?“) oder das Thema zunächst ruhen lassen („Lassen wir das Thema doch zunächst so stehen und sprechen über XY – ist das okay für Sie?“), Neuinterpretationen (reframing) anbieten („Einerseits ärgert Sie die Situation... andererseits höre ich auch Zuversicht aus Ihren Aussagen heraus...“).

Skalen-Fragen können helfen zu erkennen, wo man im Veränderungsprozess steht. Im MI-Kontext kommen vor allem vier Skalen zur Anwendung: Die Problem-Skala („Auf einer Skala von 0 - gar nicht – bis 10 -sehr: wie sehr stört Sie die Arbeitslosigkeit im Moment?“), die Veränderungs-Skala („Auf einer Skala von 0 bis 10: wie wichtig ist Ihnen die Probearbeit?“), die Bereitschafts-Skala („Auf einer Skala von 0 bis 10: wie bereit sind Sie, jetzt an einer Fortbildung teilzunehmen?“) und die Zuversichts-Skala („Auf einer Skala von 0 bis 10: wie überzeugt sind Sie, dass Ihnen die Teilnahme an der Weiterbildung gelingt?“). Gleich, welche Zahl Ihnen geantwortet wird (außer bei der Null), fragt man dann nach Gründen, weshalb keine niedrigere Zahl gewählt wurde („und weshalb haben Sie nicht 1 oder 0 gesagt?“). Hier beginnt meist ein Prozess der Selbstüberredung, da mein Gegenüber nun selbst Gründe für das Stören des Problems, die Wichtigkeit

16 Im Kontext von MI heißt dies mitunter auch „Tanz mit dem Widerstand“.

einer Veränderung, die Stärke der Bereitschaft sowie die Zuversicht herausarbeitet¹⁷.

„Change Talk“ bezieht sich auf Äußerungen oder Aussagen der Klienten, die eine Bereitschaft oder den Wunsch zur Veränderung ausdrücken. In MI wird dies als ein wichtiger Indikator für die intrinsische Motivation und Veränderungsbereitschaft betrachtet. Um den Weg in Richtung Veränderung weiterzugehen, muss die Sprache der Veränderung (Change Talk) gefördert werden. Dies kann zum Beispiel durch den Einsatz von DARN geschehen (**D**esire – **A**bility – **R**eason – **N**eed). Folgende Fragen können hierbei u.a. im Sinne von DARN genutzt werden: „Was würde ein Job in Ihrem Leben verändern?“ (Wunsch), „Wie könnte die Probearbeit gelingen?“ (Fähigkeit), „Warum könnte sich eine Weiterbildung für Sie lohnen?“ (Gründe), „Weshalb ist das Thema Qualifikation für Sie wichtiger geworden?“ (Bedürfnis/ Notwendigkeit).

Der sog. Confidence Talk hilft, die Zuversicht in die eigene Handlungsfähigkeit zu stärken. Soll eine zunehmende Veränderungsmotivation in tatsächliche Handlung übergehen, so sind Hoffnung und Selbstvertrauen darauf, dass die eingesetzte Energie (wie auch die Rahmenbedingungen) zum Erfolg führen, bedeutsam. „Hoffnung zählt zu den Klientenvariablen, die am engsten mit einer tatsächlichen Verhaltensänderung verknüpft sind (...) Die Beeinflussung der Selbstwirksamkeitsüberzeugung könnte einer der Wirkmechanismen sein, durch die MI Veränderungen in Gang setzt (...)“ (Miller & Rollnick, 2015, S. 252). Hier bieten z.B. offene Fragen, DARN-Fragen, Skalen-Fragen oder auch Informationen austauschen wichtige Ansatzpunkte. Um es an dieser Stelle nochmals deutlich zu sagen: „Change bzw. Confidence Talk“ tritt auf Seiten der Betroffenen auf. Die Beratungsperson unterstützt Aussagen, die sich auf Veränderungsabsicht oder Veränderungszuversicht beziehen z.B. durch die bereits bekannten OARS+I Methoden, vor allem durch reflektierendes Zuhören und Affirmation.

3. Fazit

Die Einbindung einer motivierenden Gesprächsführung in die arbeitsmarktbezogene Beratung kann einen möglichen Weg in eine effektive Integrationsarbeit bei gleichzeitiger Wahrung eines respektvollen und das Gegenüber ernstnehmenden Umgangs aller Beteiligten weisen.

17 Skalierungsfragen können den Weg zu einer motivierenden Gesprächsführung schnell öffnen, sie sind allerdings nicht voraussetzungsfrei. Manchen Gesprächspartnern/-innen erscheinen sie zu schematisch oder zu konkret bzw. direkt.

Eine Beratungspraxis im Sinne des in diesem Text vorgestellten motivierenden, klientenorientierten und entwicklungsbezogenen Miteinanders, ist zum einen darauf ausgerichtet, ausdrücklich die Bedarfe der Ratsuchenden zu berücksichtigen und ihnen in einem entsprechenden Rahmen selbstbestimmte Entscheidungen zu ermöglichen. Dies führt zu einem passgenaueren, akzeptierteren sowie umsetzbareren Angebot und kann somit einen langfristig nachhaltigen Vermittlungs- und Integrationserfolg stärken. Zum anderen werden Ziele, Anforderungen, Unterstützungsmöglichkeiten und -grenzen klar und transparent formuliert, was – auf der Basis einer als unterstützend wahrgenommenen Arbeitsbeziehung – realistische Erwartungen der Ratsuchenden hinsichtlich möglicher Vermittlungserfolge und im Bezug auf die Notwendigkeit eigener Anstrengungen unterstützt.

Der Bereich der arbeitsmarktorientierten Vermittlung steht unter hoher öffentlicher Aufmerksamkeit. Eine erfolgreiche Umsetzung des vorgestellten Beratungsansatzes im Arbeitsmarktkontext kann damit auch Auswirkungen auf die Akzeptanz eines auf Konsens und Verantwortungsübernahme gerichteten Miteinanders in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Diskurses haben. Ob sich MI auch in der vermittlungsorientierten Beratung durchsetzt, hängt in hohem Maße von entsprechenden MI-förderlichen Rahmenbedingungen ab (siehe dazu den weiteren Artikel der Autoren in diesem Band).

Literatur

- Bohman, T. M., Wallisch, L., Christensen, K., Soner, D., Pittman, A., Reed, B., & Ostermeyer, B. (2011). Working well—The Texas demonstration to maintain independence and employment: 18-month outcomes. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 34, 97–106.
- Britt, E., Sawatzky, R., & Swibaker, K. (2018). Motivational Interviewing to Promote Employment. *Journal of employment counseling*, December 2018, V. 55, 176–189.
- Britt, E., Soleymani, S., Wallace-Bell, M., & Garland, A. (2023). Motivational interviewing for employment: An exploration of practitioner skill and client change talk. *Journal of Employment Counseling*, 60, 42–59.
- Conen, M.-L., & Cecchin, G. (2009). *Wie kann ich Ihnen helfen, mich wieder loszuwerden? Therapie und Beratung in Zwangskontexten*. Heidelberg: Carl-Auer-Verlag.
- Craig, T., Shepherd, G., Rinaldi, M., Smith, J., Carr, S., Preston, F., & S., S. (2014). Vocational rehabilitation in early psychosis: Cluster randomised trial. *The British Journal of Psychiatry*, 205, 145–150.
- DiClemente, C., & Graydon, M. (2020). Changing Behavior Using the Transtheoretical Model. In M. Hagger, L. Cameron, K. Hamilton, N. Hankonen, & T. Lintunen, *The Handbook of Behavior Change (Cambridge Handbooks in Psychology)* (S. 136–149). Cambridge: Cambridge University Press.

- Feinberg, M., & Willer, R. (2019). Moral reframing: A technique for effective and persuasive communication across political divides. *Soc Personal Psychol Compass*. 2019; 13:e12501, <https://doi.org/10.1111/spc3.12501>.
- Frost, H., Campbell, P., Maxwell, M., O'Carroll, R. E., Dombrowski, S. U., Williams, B., . . . Pollock, A. (2018). Effectiveness of Motivational Interviewing on adult behaviour change in health and social care settings: A systematic review of reviews. *PLoS One*. 13 (10) :e0204890. doi: 10.1371/journal.pone.0204890.
- Hagger, M., Hankonen, N., Chatzisarantis, N., & Ryan, R. (2020). Changing Behavior Using Self-Determination Theory. In M. Hagger, L. Cameron, K. Hamilton, N. Hankonen, & L. Lintunen, *The Handbook of Behavior Change, Cambridge Handbooks in Psychology* (S. 104-119). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hampson, M. E., Hicks, R. E., & Watt, B. D. (2015). Exploring the effectiveness of motivational interviewing in re-engaging people diagnosed with severe psychiatric conditions in work, study, or community participation. *American Journal of Psychiatric Rehabilitation*, 18, 265–279.
- Hanewinkel, R., Wewel, M., Stephan, C., Isensee, B., & Wiborg, G. (2006). Motivierende Gesprächsführung mit Arbeitslosen. Akzeptanz und Ergebnisse einer Beratung zur Verbesserung gesundheitsrelevanter Verhaltensweisen. *Gesundheitswesen*, 68 (4), 240-248.
- Hohman, M. (2021). *Motivational Interviewing in Social Work Practice*. New York: Guilford Press.
- Hötzel, K., & von Brachel, R. (2022). *Änderungsmotivation fördern*. Göttingen: Hogrefe.
- Kähler, H. D., & Zobrist, P. (2017). *Soziale Arbeit in Zwangskontexten. Wie unerwünschte Hilfe erfolgreich sein kann*. München: Ernst Reinhardt Verlag.
- Larson, J. E., Barr, L. K., Kuwabara, S. A., Boyle, M. G., & Glenn, T. L. (2007). Process and outcome analysis of a supported employment program for people with psychiatric disabilities. *American Journal of Psychiatric Rehabilitation*, 10, 339–353.
- Liel, K. (2012). *Evaluation eines Gesundheitskompetenztrainings für Menschen in Langzeitarbeitslosigkeit - Die Auswirkungen von Motivierender Gesprächsführung und partizipativen Gruppenaktivitäten auf die Motivation zu einem gesünderen Lebensstil (Dissertation)*. München: Ludwig-Maximilians-Universität.
- Limm, H., Heinmüller, M., Gundel, H., Liel, K., Seeger, K., Salman, R., & Angerer, P. (2015). Effects of a health promotion program based on a train-the-trainer approach on quality of life and mental health of long-term unemployed persons. *BioMed Research International*, 2015, 719327, doi: 10.1155/2015/719327.
- Lloyd, C., Tse, S., Waghorn, G., & Henness, N. (2008). Motivational interviewing in vocational rehabilitation for people living with mental ill health. *International Journal of Therapy and Rehabilitation* 15 (12), 572-579.
- Lundahl, B. W., Kunz, C., Brownell, C., Tollefson, D., & Burke, B. L. (2010). A meta-analysis of motivational interviewing: Twenty-five years of empirical studies. *Research on Social Work Practice*, 20 (2), 137-160.
- MacGeorge, E., & Van Swol, L. (2022). *Advice: Communicating to Support and Influence*. Von Oxford Research Encyclopedia of Communication: <https://oxfordre.com/communication/view/10.1093/acrefore/9780190228613.001.0001/acrefore-9780190228613-e-178>, am 15.09.2023 abgerufen

- Miller, W. R., & Moyers, T. B. (2021). *Effective psychotherapists: Clinical skills that improve client outcomes*. The Guilford Press.
- Miller, W. R., & Rollnick, S. (2015). *Motivierende Gesprächsführung*. 3. Auflage (deutsch). Freiburg: Lambertus.
- Miller, W. R., & Rollnick, S. (2023). *Motivational Interviewing: Helping People Change and Grow*. New York, London: Guilford Press.
- Reynolds-Tylus, T. (2019). Psychological Reactance and Persuasive Health Communication: A Review of the Literature. *Front. Commun.*, V. 4, Art. 56, doi: 10.3389/fcomm.2019.00056.
- Roethlisberger, F. T. (1992). Die hohe Kunst des Zuhörens. *Harvard Businessmanager*, Ausgabe 2 vom 25.03.1992.
- Rosenberg, B., & Siegel, J. T. (2018). A 50-year review of psychological reactance theory: Do not read this article. *Motivation Science*, 4 (4), 281–300.
- Rosengren, D. B. (2020). *Arbeitsbuch Motivierende Gesprächsführung*. Lichtenau/Westf.: G.P. Probst Verlag.
- Roth, G. (2019). *Warum es so schwierig ist, sich und andere zu ändern: Persönlichkeit, Entscheidung und Verhalten*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Sann, U. (2022). Motivierende Gesprächsführung als Werkzeug einer nachhaltig erfolgreichen Schuldenregulierung. *Informationen - Die Fachzeitschrift für Schuldnerberatung*, 4 (37. Jahrgang), S. 310-317.
- Shen, L. (2015). Antecedents to psychological reactance: the impact of threat, message frame, and choice. *Health Comm.*, 20, 975-985.
- Unger, F., & Sann, U. (2023). Promoting self-determination and motivation as leadership skills: A didactic to strengthen autonomy support and the importance of role models in Social Work Management Education. In M. Arnold, *Handbook of Applied Teaching and Learning in Social Work Management Education: Theories, Methods, and Practices in Higher Education* (S. 309-337). Berlin, Heidelberg: Springer.
- van Merendonk, S. (2021). *Motivierende Gesprächsführung kompakt*. Freiburg i. Bsg.: Lambertus-Verlag.

II. Aktuelle Studien aus Evaluation, wissenschaftlicher Begleitung und Politikberatung

*Philipp Fuchs, Jenny Bennett, Frank Bauer und
Jan F. C. Gellermann*

Ganzheitliche Betreuung gefördert Beschäftigter: Der Betriebszugang als Herausforderung

Zusammenfassung

Die Förderung nach dem Teilhabechancengesetz (§ 16e, § 16i SGB II) umfasst eine ganzheitliche Betreuung der gefördert beschäftigten Personen. Ziel dieser Unterstützungsdienstleistung ist es, das Beschäftigungsverhältnis zu stabilisieren, die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten zu erhöhen und Anschlussperspektiven zu schaffen. Der Artikel analysiert die Anforderungen des Gesetzgebers an diese Unterstützung und arbeitet die Komplexität ihrer Umsetzung heraus. Dabei zeigt sich: Der Betriebszugang ist von größter Bedeutung, stellt aber eine große Herausforderung dar.

Schlagworte

Langzeitarbeitslosigkeit, öffentlich geförderte Beschäftigung, Beschäftigungsbegleitung, ganzheitliche Betreuung, Fachkompetenz

1. Einleitung

Dass im Aufgabenspektrum der Arbeitsagenturen zusehends mehr Wert auf gute Beratung der Arbeitssuchenden gelegt wird, ist bekannt. Aber auch der Beratungsbedarf von Personen, die noch nicht im Erwerbsleben stehen, oder solchen, die bereits erwerbstätig sind, aber nach Orientierung suchen, wird mehr und mehr berücksichtigt. Dafür stehen etwa die Instrumente der Berufsberatung vor dem Erwerbsleben und der Berufsberatung im Erwerbsleben (BBvE, BBiE). Mit der „ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung“ (gbB) im Rahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung nach § 16e und § 16i SGB II (Teilhabechancengesetz, kurz THCG) und der im Rahmen des Bürgergeldgesetzes eingeführten „ganzheitlichen Betreuung“ nach § 16k SGB II gehen mittlerweile aber auch äußerst anspruchsvolle Beratungs- und Betreuungsangebote für spezielle Zielgruppen ins Portfolio der Jobcenter ein. Ein prägnantes Beispiel, für das nun umfangreiche Forschungsergebnisse vorliegen, ist das Instrument der gbB im

Rahmen des THCG (weiterführend hierzu Achatz et al. 2024, S. 88 ff.). Dabei handelt es sich nicht lediglich um eine marginale Veränderung einer bekannten Dienstleistung der Jobcenter, sondern um etwas qualitativ Neues, insbesondere auf gesetzlicher Ebene. Diese Neuerungen wurden im Zuge der Reformen der letzten Jahre eingeführt, und es ist bemerkenswert, wie umfangreich der Gesetzgeber die Anforderungen, Ziele und Merkmale der neuen Dienstleistung dargelegt hat (Deutscher Bundestag, 2018; vgl. auch Bauer et al., 2022). Eine Rekonstruktion der Gesetzesbegründung zeigt, wie außerordentlich hoch die qualitativen Vorstellungen des Gesetzgebers sind. Dies ist auch deshalb von Interesse, weil es den Jobcentern bei der Implementation des THCG freisteht, ob sie diese Betreuungsdienstleistung mit eigenem Personal („make“) oder durch die Beauftragung von Dritten („buy“) erbringen wollen.

Vor diesem Hintergrund widmet sich dieser Beitrag zunächst der Rekonstruktion einerseits der gesetzlich definierten Instrumentenarchitektur der gbB von Personen im Rahmen einer Förderung nach § 16e SGB II und § 16i SGB II. Andererseits wird deren Umsetzung in der Praxis, die im Januar 2019 mit dem Inkrafttreten des THCG begann und mittlerweile im Bürgergeldgesetz fortgeführt wird, untersucht. Dabei adressieren wir die Fragen: Was für eine Art von Beratung stellt die gbB dar? Und welche Herausforderungen sind in der Praxis zu bewältigen, damit sie die Anforderungen an eine „gute Beratung“ erfüllt?

2. „Ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung“ – eine qualitativ neue und komplexe Dienstleistung im Portfolio der Jobcenter

Die Architektur dieser Instrumente des THCG ist durch eine Kopplung von geförderter Beschäftigung und ganzheitlicher beschäftigungsbegleitender Betreuung charakterisiert. Der Grund hierfür liegt in der Annahme des Gesetzgebers, dass die Zielgruppe besonders stark in ihrer Beschäftigungsfähigkeit beeinträchtigt sei. Folglich gilt das Risiko eines Abbruchs der geförderten Beschäftigung als besonders hoch, weil davon ausgegangen wird, dass die personalen Voraussetzungen für eine stabile Erwerbsintegration nur eingeschränkt gegeben sind. Zudem soll die gbB ergänzend zu den Effekten, die die Erwerbsarbeit selbst haben soll, zum Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten beitragen. Die Funktion der Betreuung ist somit sowohl auf die Stabilisierung der geförderten Beschäftigung gerichtet als auch auf die außerbetrieblichen und lebensweltlichen Probleme ihrer

Klienten/-innen bezogen, durch deren Bearbeitung langfristig die Fähigkeit gesteigert werden soll, eine ungeforderte Beschäftigung aufzunehmen und ihre Anforderungen bewältigen zu können (Bauer et al., 2022).

Bereits der Name der Dienstleistung verweist auf zwei Besonderheiten, die andeuten, wie komplex diese arbeitsmarktpolitische Innovation ist und welche Herausforderungen mit ihr auch auf die Jobcenter zukommen. Dies betrifft zunächst die „Beschäftigungsbegleitung“: Um zur Stabilisierung der Beschäftigung beizutragen, soll diese durch Betreuungskräfte begleitet werden. Diese Betreuer/-innen müssen also einen Zugang zum Betrieb ihrer Klienten/-innen herstellen, aufrechterhalten und nutzen. Damit wird ein weitgehend neues Handlungsfeld für die Unterstützungsarbeit konstituiert. Anders als sonst beginnt im Fall der geförderten Beschäftigung die Arbeit des Betreuungspersonals erst mit dem Eintritt in einen Betrieb. Hinsichtlich der „Ganzheitlichkeit“ soll die Betreuungsbeziehung nicht nur formale Aspekte und versachlichte Rollen Aspekte der Beratungsbeziehung betreffen, sondern auch die ganze Person und das Lebensumfeld der Klienten/-innen berücksichtigen. Diese Aspekte sind in den Regelinstrumenten des SGB II in dieser Kombination neu. Gleichwohl lassen sich ganzheitliche Ansätze im SGB II – wenn auch mit anderen Akzentuierungen als im THCG – bereits vorher finden, etwa im Rahmen der kommunalen Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II) oder der Förderung schwer zu erreichender junger Menschen (§ 16h SGB II). Zudem gab es in den Jahren vor der Verabschiedung des THCG Vorläuferprojekte, in denen Ansätze der Betreuung von geförderten Beschäftigungsverhältnissen im Betrieb modellhaft erprobt wurden, ohne dass dies bereits Bestandteil des Regelinstrumentariums gewesen wäre. Hierzu zählen das ESF-LZA-Programm (Boockmann et al., 2021), das als strukturelles Vorbild insbesondere für § 16e SGB II diente, sowie lokale Ansätze einzelner Jobcenter (Schulze-Böing, 2021). Die mit dem THCG erfolgte gesetzliche Verankerung einer solchen ganzheitlichen Beratungsform in komplexen Situationen unterstreicht jedoch noch einmal, dass sich eine Auseinandersetzung mit der Struktur und der Empirie dieser Dienstleistung insbesondere im Kontext der Diskussion um gute Beratung lohnt.

3. Die triadische Konstellation der Dienstleistung im Gesetz und in der Wirklichkeit

Wie dargestellt, zielt die Betreuung auf die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowie die Stabilisierung der Arbeitsverhältnisse. Zugleich stellt eine stabile Beschäftigung eine Voraussetzung für die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit dar, da sich hier die Mängel hinsichtlich der Beschäf-

tigungsfähigkeit zeigen und bearbeiten lassen. Qua Gesetzesbegründung (Deutscher Bundestag, 2018) soll die Betreuung sich auch um die betrieblichen Belange der Geförderten kümmern und die fachlichen und sozialen Anforderungen der Arbeitgeber an die Geförderten balancieren und so Überforderungen vermeiden. Die Umsetzung einer solchen Anforderung setzt wiederum eine direkte Interaktion zwischen Betreuungspersonal und den Arbeitgebern bzw. dem weiteren Personal des Betriebes voraus.

In der Gesetzesbegründung wird die Qualität der Dienstleitung zumindest implizit durch die geforderten Unterstützungsleistungen bestimmt: Zunächst betrifft dies Formen der Hilfe, die von den Betreuungskräften stellvertretend für die Geförderten übernommen werden. Hierzu zählen etwa Hilfestellungen im Umgang mit der Bürokratie oder der Inanspruchnahme wohlfahrtstaatlicher Leistungen. Eine andere Facette sind Aufgaben, die darauf abstellen, Bildungsprozesse wie die „Entwicklung und Förderung von Schlüsselkompetenzen für den beruflichen Alltag“ oder „Verhaltenstraining“ aufseiten der Geförderten zu initiieren (Deutscher Bundestag, 2018, S. 16). Durch die Arbeit an Problemen auf der persönlichen Ebene soll die geförderte Beschäftigung stabilisiert und idealerweise in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis überführt werden. Wie bereits in dem Begriff der „Ganzheitlichkeit“ anklingt, erfordert eine derart weitreichende Form der Unterstützung und Intervention eine Beziehung zwischen Betreuungskräften und Geförderten, die einem Arbeitsbündnis (Oevermann, 2009) entspricht. Nicht zuletzt die Anzahl und Heterogenität der vom Gesetzgeber vorgesehenen Unterstützungsleistungen verdeutlicht, dass letztlich alle Problemlagen und Themenbereiche Gegenstand der Betreuung werden sollen, sofern diese die Stabilität der Beschäftigung gefährden – es entsteht eine Art Allzuständigkeit für die Betreuungskräfte. Diese Anforderung wird zusätzlich verschärft durch die ebenfalls vorgesehenen „Kriseninterventionen“. Damit ist noch einmal betont, dass derartige Unterstützungsdienstleistungen des Einzelfallbezugs und eines fundierten Verständnisses des Einzelfalls bedürfen, um der Komplexität der möglichen Problemlagen gerecht zu werden. Die logische Konsequenz dieser Anforderungen wiederum besteht in einem Qualifikations- und Kompetenzprofil professioneller Helfer/-innen, etwa aus dem Bereich der Sozialen Arbeit. Allerdings verzichtet der Gesetzgeber auf die Festschreibung einer eben solchen Anforderung, da lediglich vorgegeben ist, „dass die Betreuungspersonen über einen Fachhochschul- oder Bachelorabschluss oder einen anderen mindestens dem Niveau 6 des deutschen Qualifikationsrahmens zugeordneten formalen Abschluss verfügen und mindestens zwei Jahre beruflich tätig gewesen sein sollten“ (Deutscher Bundestag 2018, S. 16). Insofern klaffen die formulierten Erwartungen

an die Dienstleistung und die dafür vorgesehenen qualifikatorischen Voraussetzungen erheblich auseinander.

Weiterhin prägt die Betreuung eine spezielle Akteurs- und Beziehungsstruktur. Analytisch ist die Unterstützungsdienstleistung nämlich nur angemessen zu fassen, wenn man diese als eingebettetes Element einer real existierenden Triade, einer Konstellation unterschiedlicher Praktiken, versteht. Die Triade besteht aus drei Elementen – den Betreuungskräften, den geförderten Beschäftigten und den Vertreter/-innen der Betriebe. Diese Elemente stehen in drei Arten von Beziehungen zueinander: (1) die Betreuungskräfte und die von ihnen betreuten geförderten Beschäftigten in einem „Arbeitsbündnis“, (2) die geförderten Beschäftigten und ihre Vorgesetzten in einem „Beschäftigungsverhältnis“ und (3) die Betreuungskräfte und Arbeitgeber der Geförderten in einer neuen Unterstützungsform der „Beschäftigungsbegleitung“. Diese sehr unterschiedlichen Beziehungstypen involvieren die jeweiligen Akteure/-innen in unterschiedlichen sozialen Rollen: Die Geförderten sind nicht nur Klienten/-innen ihrer Betreuer/-innen, sondern auch Beschäftigte, und die Arbeitgeber nicht nur Vorgesetzte der geförderten Beschäftigten, sondern auch Rollenträger/-innen, die Beratung durch externe Berater/-innen in Anspruch nehmen. Auch die Betreuungskräfte sind nicht nur personenbezogene Betreuer/-innen, sondern auch betriebsexterne Akteure, die ohne formales betriebliches Mandat die betriebliche Integration von geförderten Beschäftigten unterstützen sollen.

Angesichts dieser Ausgangslage lässt sich festhalten, dass die Jobcenter mit den §§ 16e und 16i SGB II über ein qualitativ neues Instrument verfügen, um auch einen Personenkreis zu fördern, für den die Chancen auf soziale Teilhabe und Erwerbsintegration besonders gering sind. Zugleich zeigt die Gesetzesbegründung, welche Herausforderungen für die umsetzenden Institutionen mit dem sehr weitreichenden Mandat einhergehen, das sich aus der Ganzheitlichkeit ergibt. Dies betrifft etwa das Handlungsfeld „Betrieb“, das bis dahin nur in Ausnahmefällen Gegenstand der Beratung im SGB II war, die Aufgabe der Krisenintervention, die Etablierung eines Arbeitsbündnisses sowie die Berücksichtigung der außerbetrieblichen Lebenswelt der Klienten/-innen. Um diese Herausforderungen zu verdeutlichen, werden im Folgenden die verschiedenen Dyaden von Beziehungskonstellationen detaillierter untersucht. Dabei wird dem Sachverhalt, dass insbesondere die Beschäftigungsbegleitung ein weitgehend neues Feld für Beratungen durch Jobcenter ist, dadurch Rechnung getragen, dass diese Dyade ausführlicher behandelt wird.

4. Empirische Grundlage

Die im weiteren Verlauf präsentierten Ergebnisse beruhen auf den qualitativen Untersuchungen zu Prozessen der betrieblichen Integration im Rahmen der Evaluation des Teilhabechancengesetzes (weiterführend hierzu Achatz et al., 2024, S. 284 ff.). In diesem Rahmen wurde an zehn Standorten in Deutschland die Umsetzung der gbB anhand von qualitativen Längsschnitterhebungen untersucht. Für die Auswahl der Untersuchungsstandorte wurden ökonomische und geographische Rahmenbedingungen wie die Unterscheidung Stadt/Land sowie die regionale Arbeitslosenquote berücksichtigt. Dies wurde ergänzt um Informationen zur Trägerschaft der jeweiligen Jobcenter und deren lokale Umsetzungsstrategien des THCG. An den Standorten wurden wiederum verschiedene Konstellationen von Geförderten und Betrieben ausgewählt, um mittels eines begrenzten Samples möglichst adäquat die Heterogenität der geförderten Beschäftigungsverhältnisse und ihrer Betreuung abzubilden.

Diese Auswahl bildete die Basis für Interviews mit allen Akteuren/-innen der zuvor skizzierten Triade: gefördert Beschäftigten, deren Arbeitgeber und Betreuungskräften. Für die Erhebung der Interviews wurden Leitfragen genutzt, die verschiedene Aspekte der Etablierung des Beschäftigungsverhältnisses, der betrieblichen Situation und der Betreuung thematisierten. Im Fall der Geförderten wurde dieser Themenkreis ergänzt um Fragen zur persönlichen Lebenssituation und der Biographie. Insgesamt konnte auf diesem Wege ein Sample von 33 Fallkonstellationen erhoben und ausgewertet werden. Methodisch wurde dabei einerseits auf qualitativ-deskriptive Ansätze zurückgegriffen, andererseits auf die fallrekonstruktive Methode der Objektiven Hermeneutik (Oevermann, 2000; Wernet, 2009).

5. Triadische Konstellation

5.1 „Beschäftigungsverhältnis“: Dyade Beschäftigte – Arbeitgeber

Die erste Dyade von Beschäftigten und Arbeitgebern im Rahmen der triadischen Konstellation ist im Grundsatz ein normales Beschäftigungsverhältnis auf der Basis eines Arbeitsvertrages, das in der Regel durch versachlichtes Rollenhandeln mit dem Ziel der kooperativen Erledigung von Arbeitsaufgaben charakterisiert ist. An die Beschäftigten werden im Betrieb Verhaltenserwartungen gerichtet, die sich auf Pünktlichkeit, Einhaltung der Arbeitszeiten, Folgebereitschaft gegenüber Anweisungen von Vorgesetzten

usw. beziehen. Zugleich unterliegen sie Leistungserwartungen, die auf die sachgerechte Aufgabenerledigung und fachlich angemessene Bewältigung der Arbeitsaufgaben gerichtet sind. Weiterhin trifft es aber auch zu, dass die Integration der geförderten Beschäftigten für die Arbeitgeber eine besondere Herausforderung darstellt. Die Integration neuer Mitarbeitender ist generell ein Prozess, der der aktiven Gestaltung bedarf. Im Rahmen der geförderten Beschäftigung allerdings weisen viele Geförderte aufgrund der vorangehenden langjährigen Arbeitslosigkeit nicht nur qualifikatorische Defizite auf, sie sind oftmals auch in ihrer Leistungsfähigkeit gemindert oder haben Schwierigkeiten, den Anforderungen der Beschäftigtenrolle gerecht zu werden. Da die Geförderten auf Hilfen bei der Aufgabenbewältigung und der sozialen Stabilisierung angewiesen sind, verursacht ihre Integration in den Betrieb höhere Aufwände als im Normalfall. Auch dafür erhalten die Arbeitgeber, je nach Förderinstrument, Lohnkostenzuschüsse in Höhe von im ersten Jahr 75 Prozent und im zweiten Jahr 50 Prozent des zu berücksichtigenden Arbeitsentgelts (§ 16e SGB II) bzw. 70 bis 100 Prozent des gesetzlichen Mindestlohns bzw. des tariflichen Arbeitsentgelts über einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren (§ 16i SGB II).

Die Empirie der geförderten Beschäftigungsverhältnisse bewegt sich auf zwei Kontinua: Die Betriebe passen in sehr unterschiedlichem Maß ihre Leistungserwartungen an die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten an. Am einen Ende des daraus resultierenden Kontinuums steht ein weitgehender Verzicht auf Leistungserbringung, während das andere Ende von der Erwartung gebildet wird, dass die Geförderten wie ungeforderte Arbeitskräfte funktionieren. Eine zweite, damit zusammenhängende Dimension der betrieblichen Integration bezieht sich auf den Grad der Versachlichung der Arbeitsbeziehungen. Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die rechtlich konstituierten Beziehungen eines Arbeitsvertrags von Vergemeinschaftungsprozessen¹ überformt werden, die sich schon aus der regelmäßigen Interaktion und den kooperativen Notwendigkeiten im Arbeitsverhältnis ergeben. Der Grad der Versachlichung ist im einen Extrem sehr weitgehend, persönliche Rücksichten sind hier kaum festzustellen. Im anderen Extrem dominiert der Vergemeinschaftungsaspekt die Beziehung zwischen Arbeitnehmern/-innen und Arbeitgebern. Das liegt etwa vor, wenn gar keine Leistungserwartungen mehr gestellt werden und die Beziehung Arbeitgeber – Arbeitnehmer/-innen tendenziell zu einer sozial-ethisch motivierten Hilfebeziehung wird.

1 Mit dem Begriff der Vergemeinschaftung beziehen wir uns auf Max Weber (1922, 21 ff.) und verweisen damit auf Sozialbeziehungen, die im Kern auf subjektiv gefühlter Zusammengehörigkeit beruhen.

Es leuchtet ein, dass unterschiedliche Ausprägungen der Dimensionen „Versachlichung“ und „Vergemeinschaftung“ nicht nur die Arbeitsrealität der Beschäftigten prägen, sondern auch die gbB. So ist etwa eine hoch versachlichte Betriebsintegration, bei der die betrieblichen Leistungserwartungen an die Beschäftigten kaum durch die Förderung berührt werden, ein Ansatzpunkt für die Betreuungskräfte, Betriebe an die zunächst zu unterstellende eingeschränkte Beschäftigungsfähigkeit als Grund für die Förderung zu erinnern. Das bedeutet, dass die Leistungserwartungen zumindest anfangs moderat sein sollten, um sie dann langsam zu steigern. In einer untersuchten Konstellation erweist es sich etwa als Problem, dass eine Geförderte ohne vorherige Einarbeitung wie eine ungeforderte Beschäftigte in einem Discounter arbeiten soll. Als die zuständige Betreuungskraft hierauf wegen Überforderung der Geförderten interveniert, reagiert der Filialleiter mit der Kündigung. Er hatte erwartet, durch das THCG Geförderte zu finden, die leistungsfähig sind und lediglich Erfahrung brauchen. Die Lohnsubvention war für ihn nicht Anlass, die Leistungsanforderungen zu mindern. Zugleich kann es sein, dass stark abgesenkte Leistungserwartungen und eine ausgeprägte betriebliche Unterstützungsbereitschaft nicht nur die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten beeinträchtigen, sondern auch einen Unterstützungsbedarf der Geförderten für die Betreuungskräfte nicht offensichtlich werden lassen. In einem Fall in unserer Empirie geht die Beratungskraft fälschlicherweise davon aus, im Privatleben und im Beschäftigungsverhältnis des Klienten lägen keinerlei gravierende Probleme vor, weil der Geförderte sich auch in privaten Dingen nur seinem Arbeitgeber, nicht aber dem Coach, anvertraut und dieser nach seinen Möglichkeiten hilft. Die Betreuungskraft erhält von Problemen keine Kenntnis und sucht ihrerseits auch nicht die Nähe zu dem Geförderten oder dessen Arbeitgeber. Erst eine massiv fortgeschrittene Krise, bei deren Bewältigung der Arbeitgeber überfordert ist, führt zur Kooperation von Arbeitgeber, Betreuungskraft und Arbeitnehmer, die eigentlich sachlich schon lange geboten war.

5.2 „Arbeitsbündnis“: Dyade Beschäftigte – Betreuungskraft

Die Beziehung zwischen Beratungskräften und Klienten/-innen im Rahmen der gbB kann am ehesten mit den vielgestaltigen Hilfeangeboten der Sozialen Arbeit verglichen werden. Im Rekurs auf Heiner (2010, S. 121 ff) ist festzustellen, dass auch die gbB eine Hilfedienstleistung ist, die sowohl direkte Klientenarbeit leistet, im Sinne einer fallbezogenen Arbeit an der Veränderung des individuellen Klientensystems, wie auch indirekte Klientenarbeit erbringt, im Sinne einer Kooperation mit weiteren Hilfesystemen und Dienstleistern. Zudem findet sie im Kontext der Anforderungen des

Betriebes statt. Schließlich soll nicht nur eine Stabilisierung der betrieblichen Beschäftigung erfolgen, sondern es sollen auch Alltagshilfen und Unterstützung bei familialen Problemen geleistet werden. Der Aspekt der Ganzheitlichkeit der Betreuung legt fest, dass sie nicht unmittelbar bzw. ausschließlich auf das Arbeitsverhältnis und den Arbeitsplatz bezogene Probleme fokussieren kann, sondern umfassend sein soll. Die Betreuung über den gesamten Förderzeitraum und das Spektrum der thematischen Zuständigkeit begünstigen einen geringen Formalitätsgrad der Interaktion. Zudem verweist dieses sehr weitreichende Mandat darauf, dass der Grad der Vernetzung mit anderen Hilfeinstitutionen hoch sein muss. Nur dann kann eine Weiterleitung der Klienten/-innen zu anderen relevanten Behörden und Fachdiensten gelingen. Wenn man sich auf den Interaktionsaspekt der Beratung zwischen Klienten/-innen und berufsförmigen Helfern/-innen konzentriert, ist festzuhalten, dass die persönliche Beziehung zwischen Fachkraft und Klient/-in von besonderer Bedeutung ist, die üblicherweise als „Arbeitsbündnis“ bezeichnet wird (Oevermann, 2009). Sie soll auf Dauer die Autonomie der Klienten/-innen wiederherstellen und nicht lediglich deren akute Krise lindern. Neben der schnellen Hilfeleistung für Klienten/-innen in akuten Problemsituationen im Sinne einer stellvertretenden Krisenbewältigung muss das langfristige Ziel darin bestehen, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten (ebd., S. 117).

Dass eine solche Interventionspraxis zustande kommt, ist nicht selbstverständlich, denn dazu ist es zunächst nötig, dass die Betreuungskräfte dazu in der Lage sind, durch systematisches Fallverstehen die Probleme und Einschränkungen der Klienten/-innen korrekt zu identifizieren. Zugleich gilt es, eine vertrauensvolle Arbeitsbeziehung zu errichten, in der die verbliebene Eigenständigkeit von Klienten/-innen zur Problembewältigung gefordert wird, ohne diese zu überfordern. Klienten/-innen müssen ihrerseits ebenso an dem Arbeitsbündnis aktiv mitwirken und sich mit ihren verbliebenen Eigenkräften an der Problembearbeitung beteiligen. Unerlässlich dafür sind das Eingeständnis der Hilfebedürftigkeit, die Bereitschaft, sich der Betreuungskraft anzuvertrauen und sich auf Rat einzulassen. Die Errichtung eines Arbeitsbündnisses ist voraussetzungsreich und keine „Jedermanns-Kompetenz“ (Geissler, 2013, S. 21). Daher kann das Zustandekommen eines solchen Arbeitsbündnisses nicht regelhaft unterstellt werden. Nicht jedes Beratungsverhältnis kann gewährleisten, dass eine solche Struktur etabliert wird. In unserer Untersuchung taucht ein solches Arbeitsbündnis auch tatsächlich nur selten auf. Stellvertretende Krisenbewältigung, aber auch die Weiterleitung zu spezialisierten Hilfedienstleistungen finden sich demgegenüber deutlich häufiger, ebenso wie tendenziell seelsorgerische Unterstützung und wohlmeinende Alltags- und Laienhilfen. Fraglos können

auch diese Unterstützungsformen wertvolle Hilfe für die Klienten/-innen mobilisieren bzw. Hilfe darstellen. Ob so aber im Sinne einer ganzheitlichen, auf die ganze Person zielenden Begleitung beschädigte Autonomie restituiert werden kann, bleibt fraglich.

5.3 „Beschäftigungsbegleitung“: Dyade Betreuungskräfte – Arbeitgeber des Beschäftigten

Vor der Einführung des THCG war die Betreuung von ehemals Langzeitarbeitslosen im Rahmen eines (geförderten) Beschäftigungsverhältnisses nur im Rahmen von Modellprojekten Gegenstand arbeitsmarktpolitischer Förderung. Mit anderen Worten spielte der Betrieb als Handlungsfeld von arbeitsmarktbezogenen Unterstützungsleistungen keine systematische Rolle im SGB II. Will man dieser Aufgabe jedoch gerecht werden, muss es dem Betreuungspersonal gelingen, betriebliche Probleme zu erkennen und ihren Ursprung zu bestimmen. Dieser kann in der Komplexität der übertragenen Arbeitsaufgaben liegen, aber auch mit dem sozialen Umgang im Betrieb oder der Person der Geförderten selbst zusammenhängen (Bauer et al., 2023, S. 736). Ihre Entsprechung in der Gesetzesbegründung findet diese Aufgabe in der Umschreibung „Entwicklung und Förderung von Schlüsselkompetenzen für den beruflichen Alltag“ (Deutscher Bundestag, 2018, S. 16). Konkret bedeutet das, dass sich Geförderte daran gewöhnen müssen, nach einer langen Phase der Arbeitslosigkeit regelmäßiger betrieblicher Arbeit nachzugehen und die damit verbundenen Aufgaben sowohl in fachlicher wie sozialer Hinsicht zu bewältigen.

Die Ausgestaltung der Förderung verdeutlicht jedoch zugleich, dass diese Anforderungen komplex sind. Zum einen sind die Betreuungskräfte in erster Linie die Betreuungskräfte ihren Klienten/-innen und deren Wohl verpflichtet. Zwar können sich auch Arbeitgeber bei Problemen mit den Geförderten an die Betreuungskräfte wenden, dennoch sind sie weder die Auftraggebenden noch ihrerseits Klienten/-innen der Betreuungskräfte, wohl aber wichtige Adressaten/-innen der Betreuungsarbeit. Zum zweiten ist der Zugang der Betreuungskräfte zu den Betrieben essenziell für das Gelingen der Beschäftigungsbegleitung, doch verfügen die Betreuungskräfte über keinerlei formales Mandat dazu. Der Betriebszugang setzt immer die Bereitschaft der Arbeitgeber voraus, diesen zu gewähren. Folglich bedarf es aufseiten der Betreuungskräfte großen Geschicks, womöglich auch der Erfahrung im Umgang mit verschiedenen betrieblichen Lebenswelten und Sozialverfassungen (Kotthoff, 2018, S. 428 ff.), um einen Betriebszugang zu etablieren. Zugleich kann es die Kooperationsbereitschaft der Arbeitgeber mindern, wenn eine Betreuungskraft eine Reduzierung der Arbeitsanforde-

rungen erreichen will. Für das Gros der privaten Arbeitgeber ist es ein Novum, dass eine Betreuungskraft zum Betrieb Kontakt aufnimmt und ggf. versucht, Anpassungen innerbetrieblicher Abläufe – wenn auch nur im Sinne eines gefördert Beschäftigten – zu erreichen. Die folgenden Vignetten illustrieren verschiedene Risiken und Chancen des Betriebszugangs, machen aber auch deutlich, wie hoch die Anforderungen an die Betreuungskräfte sein können.

Dass ein Zugang der Betreuungskräfte zum Betrieb notwendig, aber keineswegs selbstverständlich ist, kann an einer Episode abgelesen werden, in der es wegen einer Bagatelle fast zu einer Entlassung gekommen wäre. In einem sehr kleinen Fahrradreparaturbetrieb ist der Arbeitgeber äußerst unzufrieden mit dem Geförderten. Der Arbeitgeber fühlt sich in seiner Autorität nicht respektiert, weil der Geförderte häufig auf Anweisungen überhaupt nicht reagiert und zudem aus Sicht des Arbeitgebers in einem harschen und übermäßig lauten Ton mit ihm redet. Der Geförderte seinerseits ist sich keiner Schuld bewusst, fühlt sich ungerecht behandelt und reagiert dementsprechend uneinsichtig auf die Kritik. Dieser Konflikt wird erst gelöst, als sich herausstellt, dass der Geförderte schwerhörig war, ohne davon zu wissen. Er hatte viele Anweisungen nicht gehört. Nach der Anpassung eines Hörgeräts war der Konflikt gelöst, der Arbeitsalltag verläuft fortan so reibungslos, dass Aussicht auf eine unbefristete Weiterbeschäftigung besteht. Die Betreuungskraft hat von diesem Konflikt jedoch erst im Nachhinein Kenntnis erhalten. Ihre Distanz zur betrieblichen Praxis war so groß, dass sie das Problem gar nicht wahrgenommen hatte. Stattdessen wurde die Entlassung nur durch die Moderation der Ehefrau des Arbeitgebers verhindert.

In der folgenden Vignette geht es um eine Konstellation, in der alle Beteiligten damit zufrieden sind, dass auf die Beschäftigungsbegleitung weitestgehend verzichtet wird, da weder der Betrieb noch die Geförderte Unterstützungsbedarf gegenüber der Betreuungskraft artikulieren. Der subjektiven Zufriedenheit steht hier allerdings objektiv entgegen, dass das geförderte Beschäftigungsverhältnis der Geförderten nach zwei Jahren nicht verlängert werden und die Geförderte in den Grundsicherungsbezug zurückfallen wird. Der Verzicht auf die Beschäftigungsbegleitung verhindert, dass zwei Kernaufgaben der Betreuung, die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und die Schaffung von Anschlussperspektiven, angegangen werden: Die Mitte-50-jährige Werbefachfrau mit einschlägiger Berufserfahrung musste nach der Insolvenz ihrer Firma Grundsicherungsleistungen in Anspruch nehmen. Aufgrund vielfältiger persönlicher Problemlagen war sie rund zehn Jahre nicht in der Lage, einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit nachzugehen. Phasen geringfügiger Beschäftigung wechselten sich

ab mit Arbeitsgelegenheiten. Zuletzt bezog sie über Jahre hinweg ALG-II-Leistungen, ohne einer Beschäftigung nachzugehen. Über eine geförderte Beschäftigung in einem Kulturverein erhält die Geförderte wieder Zugang zu einer erwerbsähnlichen Tätigkeit. Dies stellte für sie das Hauptmotiv zur Einwilligung in die Förderung dar. Im Verein übernimmt sie zentrale Aufgaben der Verwaltung und kümmert sich um die Öffentlichkeitsarbeit, die sie durch ihre Fachkenntnisse in großer Selbstständigkeit erledigt. Wenngleich der Verein offen kommuniziert, dass er nach Auslaufen der zweijährigen 100-Prozent-Förderung keinerlei Fortbeschäftigungsmöglichkeit anbieten kann, zieht die Geförderte es nicht in Betracht, den Arbeitgeber zu wechseln oder am Ende der Förderung nach einer ungeforderten Beschäftigung zu suchen. Aufgrund ihres Lebensalters sieht sie keine realistische Chance auf eine Beschäftigung in der Werbebranche. Für eine berufliche Umorientierung fühlt sie sich ebenfalls zu alt. Den Rückfall in die Grundsicherung nach Förderende sowie den Verlust der über die Beschäftigung vermittelten sozialen Teilhabe nimmt sie damit in Kauf. Da der Verein froh ist über das Engagement der Geförderten und es zudem keinerlei Probleme gibt, entsteht schnell eine große Distanz zur zuständigen Betreuungskraft, die ihrerseits nach einer Weile den Kontakt zur Geförderten nahezu vollständig verliert. Sie artikuliert im Interview zudem ein verzerrtes Bild der Weiterbeschäftigungschancen der Geförderten. Aus Sicht der Betreuungskraft würde die Geförderte garantiert weiterbeschäftigt, weil sie für den Verein eben so viel Gutes tue. Die finanziellen Möglichkeiten des Vereines und die persönliche Perspektive der Geförderten waren der Betreuungskraft gänzlich entgangen. Dies führt dazu, dass weder an der Skepsis der Geförderten hinsichtlich ihrer Chancen am Arbeitsmarkt noch an ihrer Erwerbsorientierung insgesamt gearbeitet wird. Auch ein rechtzeitiges Überleiten an das Absolventenmanagement oder die Suche nach einem anderen Förderbetrieb unterbleiben. Zurückzuführen ist dies auch auf die Unkenntnis der Betreuungskraft über die Realitäten im Förderbetrieb infolge eines fehlenden Betriebszugangs.

6. Umsetzungsdefizite bei der Beschäftigungsbegleitung und die Folgen

Ein abschließender Blick auf die drei Dyaden verdeutlicht noch einmal, wie neuartig gerade die betriebliche Seite der Betreuungsaufgabe ist. Für die Betreuungskräfte ist es nicht nur eine neue Herausforderung, Zugang zu den Betrieben zu erhalten, es kann sogar seitens der Betriebe und Geförderten Widerstand gegen eine solche Initiative geben. Zudem erschöpft sich diese

Aufgabe nicht in der Schaffung eines Zugangs, da sich im weiteren Verlauf sehr unterschiedliche Anforderungen an die Betreuungskräfte stellen, wie die geschilderten Fallbeispiele andeuten: Es kann um die Bearbeitung sozialer Betriebsstrukturen und die Schlichtung personalisierter Konflikte gehen, um fachliche Fragen, Leistungsanforderungen an die Geförderten, um Entwicklungsmöglichkeiten im Betrieb oder um Anschlussperspektiven. Diese Felder bergen zudem erhebliches Konfliktpotenzial. Um dieser Aufgabe über den Verlauf der Förderung hinweg gerecht zu werden, ist die Kontinuität der betrieblichen Begleitung unverzichtbar. Unsere Fallstudien (Achatz et al., 2024, S. 88 ff.) weisen darauf hin, dass erhebliche Defizite bei der Beschäftigungsbegleitung vorliegen, die aufgrund der weitgehenden Neuartigkeit und Komplexität der Aufgabe auch nicht verwunderlich sind. Wenn es nicht gelingt, diese Facette der Betreuung erfolgreich umzusetzen, erhöht sich das Risiko vorzeitiger Abbrüche der Beschäftigungsverhältnisse, ausbleibender Verlängerungen sowie verpasster Chancen auf Anschlussbeschäftigungen.

In der Gesamtschau fällt auf, dass in vielen untersuchten Fällen der Betriebszugang der Betreuungskräfte so rudimentär war, dass bei diesen völlig falsche Annahmen hinsichtlich des Zustands des Beschäftigungsverhältnisses und der Stabilität der Geförderten bestanden. Ein engerer Kontakt zu den betrieblichen Verantwortlichen hätte diesen Mangel vielfach beseitigen und den oftmals bestehenden Interventionsbedarf anzeigen können. Denn es ist vor allem die konkrete Arbeitssituation, in der sich praktisch die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten in ihren vielen Varianten zeigt.

7. Wie können Teilhabeeffekte und Fortschritte bei der Beschäftigungsfähigkeit langfristig gesichert werden?

Die Förderung im THCG ist besonders im Fall von § 16i SGB II längerfristig, auf bis zu fünf Jahre, angelegt. In dieser Zeit kann sich im Zusammenspiel von Beschäftigung, dadurch vermittelter Teilhabeerfahrung und ganzheitlicher Betreuung die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten entwickeln und stabilisieren. Gerade die Kombination von fachlicher Entwicklung und gelingender betrieblicher Integration kann die Voraussetzungen für eine ungeforderte Anschlussbeschäftigung schaffen. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Übergang in ein ungefordertes Beschäftigungsverhältnis im selben Betrieb (häufig „Klebeeffekt“ genannt) nicht nur von der Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Beschäftigten abhängt, sondern auch von rein betrieblichen Faktoren. Es gibt unter den Arbeitgebern solche Typen von Betrieben, die keine ökonomisch selbsttragende Struktur haben,

sondern auf verschiedene Formen staatlicher Förderungen angewiesen sind, um zu existieren. Das ermöglicht ihnen einerseits, bei den Geförderten auf strikte Produktivitätskriterien zu verzichten, was hingegen bei wertschöpfenden und in der marktwirtschaftlichen Konkurrenz operierenden Betrieben problematisch sein kann. Andererseits können sie aber strukturell praktisch keine Klebeeffekte realisieren, so dass das geförderte Beschäftigungsverhältnis keine Perspektive jenseits der Förderdauer bietet (Gellermann et al., 2024).

Dies verweist auf ein allgemeines Problem öffentlich geförderter Beschäftigung: Da es unwahrscheinlich ist, dass Fortschritte hinsichtlich Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Teilhabe über das Ende eines Beschäftigungsverhältnisses hinaus bestehen, stellt sich die Frage, was mit diesen Fortschritten nach dem Ende der Förderung geschieht. Um diese Entwicklungen nicht zu konterkarieren, scheint es gerade geboten, alle Möglichkeiten zur Erwerbsintegration der ehemaligen Geförderten zu nutzen. Dies entspricht einer weiteren neuen Aufgabe für die gbB, die der Gesetzgeber als Nachbereitung der Förderung konzipiert hat: Es gilt frühzeitig zu eruieren, ob und welche Beschäftigungsmöglichkeiten für Geförderte bestehen. Dazu gehört es auch auszuloten, welche Qualifikationen erworben werden können. Gerade wenn sich abzeichnet, dass die Chancen auf eine Weiterbeschäftigung beim gegenwärtigen Arbeitgeber gering sind, ist es empfehlenswert, rechtzeitig vor Auslaufen der Förderung den Übergang in einen anderen Betrieb anzustreben. Einerseits sind Betriebe ohne Gewinnerzielungsabsicht aus gutem Grund als Förderbetriebe zugelassen. Sie bieten einen Schutzraum für Geförderte, die den Leistungsanforderungen in anderen Betrieben nicht genügen können. Andererseits besteht gute Betreuung in solchen Fällen aber auch darin, nach Übergangsmöglichkeiten in arbeitsmarktnähere Betriebe für die betreffenden Geförderten zu suchen. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus der Verpflichtung auf die Ziele der Stabilisierung von Beschäftigungsfähigkeit und Teilhabe sowie aus der Befristung der geförderten Beschäftigung.

Mit dem THCG wurden dem Portfolio der Förderungen im SGB II qualitativ neue Dienstleistungen hinzugefügt. Es handelt sich um sehr anspruchsvolle Unterstützungsmöglichkeiten für eine relativ arbeitsmarktferne Zielgruppe, in der erheblicher Unterstützungsbedarf besteht (Bauer et al., 2022). Daher ist die Konzeption der anspruchsvollen Betreuungsdienstleistungen gerechtfertigt. Zugleich sollte aber auch deutlich geworden sein, dass der hohe Anspruch, der im Gesetz an die gbB gestellt wird, kaum in seiner Gänze realisiert werden kann. Empirisch zeigen sich bei allen drei Dyaden Schwierigkeiten und Umsetzungsdefizite. Es ist eine offene und empirische Frage, ob die gbB per se eine „gute Beratung im Jobcenter“

werden kann. Unabhängig davon, ob diese von den Jobcentern selbst oder durch von ihnen beauftragte Träger geleistet wird, hängt das auch von der Gewährleistung hinreichender zeitlicher, qualifikatorischer und autoritativer Ressourcen ab. Mit anderen Worten: Die Betreuungskräfte müssen nach einem angemessenen Betreuungsschlüssel eingesetzt werden, sollten fachlich auf die Aufgabe vorbereitet werden und über die notwendigen Befugnisse für deren Umsetzung verfügen. Diese Diskrepanz von gesetzlich formuliertem Anspruch und Wirklichkeit der Betreuungspraxis verweist auf eine grundlegende Herausforderung: Das Vorliegen von „guten Gesetzen“ ist keine Garantie für „gute Praxis“. Deren Gelingen hängt auch von der Umsetzbarkeit der Gesetze, der Ressourcenausstattung der Institutionen und dem Engagement der Umsetzenden ab.

Literatur

- Achatz, J., Bauer, F., Bennett, J., Bömmel, N., Coban, M., Dietz, M., Englert, K., Fuchs, P., Gellermann, J., Globisch, C., Hülle, S., Kasrin, Z., Kupka, P., Nivorozhkin, A., Osiander, C., Pohlan, L., Promberger, M., Raab, M., Ramos Lobato, P., Schels, B., Schiele, M., Trappmann, M., Tübbicke, S., Wenzig, C., Wolff, J., Zabel, C. & Zins, S. (2024). *Evaluation der Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II – Abschlussbericht*. IAB-Forschungsbericht 04/2024. Nürnberg. <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2024/fb0424.pdf>
- Bauer, F., Fuchs, P. & Gellermann, J. (2022). Ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung: vielfältiger Bedarf und hohe Anforderungen. *Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit*, 4/2022, 40-51. doi.org/10.5771/9783784134970
- Bauer, F., Bennett, J., Fuchs, P. & Gellermann, J. F.C. (2023). Handlungsfelder und Anpassungsbedarfe der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung im Teilhabechancengesetz. *Sozialer Fortschritt*, 72(9/10), 731-746.
- Boockmann, B.; Brändle, T.; Fuchs, P.; Klee, G.; Kugler, P.; Laub, N. & Verbeek, H. (2021). *Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – Endbericht*. BMAS-Forschungsbericht 576. 315 S. Berlin. <https://www.bmas.de/DE/Service/Publicationen/Forschungsberichte/fb-576-evaluation-des-esf-bundesprogramms-sgb-2>
- Deutscher Bundestag (2018): *Gesetzesentwurf 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)*, Drucksache 19/4725.
- Geissler, B. (2013). Professionalisierung und Profession. Zum Wandel klientenbezogener Berufe im Übergang zur post-industriellen Gesellschaft. *Die Hochschule*, 1/2013, 19-32. <https://doi.org/10.25656/01:16273>
- Gellermann, J., Fuchs, P., Bennett, J. & Bauer, F. (2024): *Teilhabechancengesetz: Die Weiterbeschäftigung nach Ende der Förderung hängt auch von den betrieblichen Strukturen ab*. Abgerufen unter: <https://www.iab-forum.de/teilhabechancengesetz-die-weiterbeschaeftigung-nach-ende-der-foerderung-haengt-auch-von-den-betrieblichen-strukturen-ab> [03.04.2024]

- Heiner, M. (2010). *Soziale Arbeit als Beruf. Fälle - Felder – Fähigkeiten*. (2. Aufl.). München: Ernst Reinhard.
- Kotthoff, H. & Reindl, J. (2018). *Die soziale Welt kleiner Betriebe. Wirtschaften, Arbeiten und Leben im mittelständischen Industriebetrieb*. Berlin: Springer.
- Oevermann, U. (2000): Die Methode der Fallrekonstruktion in der Grundlagenforschung sowie der klinischen und pädagogischen Praxis, in: Kraimer, K. (Hrsg.), *Die Fallrekonstruktion. Sinnverstehen in der sozialwissenschaftlichen Forschung*, Frankfurt a.M., S. 58-153.
- Oevermann, U. (2009). Die Problematik der Strukturlogik des Arbeitsbündnisses und der Dynamik von Übertragung und Gegenübertragung in einer professionalisierten Praxis von Sozialarbeit. In R. Becker-Lenz, S. Busse, G. Ehlert & S. Müller-Hermann (Hrsg.), *Professionalität in der Sozialen Arbeit. Standpunkte, Kontroversen, Perspektiven* (S. 119-147). Wiesbaden: Springer.
- Schulze-Böing, M. (2021). *Sozialwirtschaft – Chance für den sozialen Arbeitsmarkt? Neue Perspektiven durch das neue Förderinstrument im SGB II*. Sozialer Fortschritt. (70/1), 41-51.
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen.
- Wernet, A. (2009): *Einführung in die Interpretationstechnik der Objektiven Hermeneutik*, Qualitative Sozialforschung, 2. Auflage, Wiesbaden.

Kooperation zwischen Arbeitsuchenden und Vermittlungsfachkräften. Wird dieses Ziel mithilfe des Kooperationsplanes greifbarer?

Zusammenfassung

Mit dem Ziel das Beratungsgespräch auf die gemeinsame Strategieentwicklung von Arbeitsuchenden und Vermittlungsfachkräften zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu fokussieren, ist der rechtlich unverbindliche Kooperationsplan ein Kernelement der Bürgergeldreform. Welche Rahmenbedingungen für Kooperation im Verhandlungsraum bestehen, analysiert dieser Beitrag basierend auf Rechts- und Verwaltungsdokumenten sowie Forschungsergebnissen und zeigt Chancen und Grenzen der Kooperationsbeziehung auf.

Schlagworte

Kooperationsplan, Eingliederungsvereinbarung, Hilfe und Kontrolle, Aktivierender Sozialstaat, impression management

1 Beratung als Verhandlungsraum für die Arbeitsvermittlung im Jobcenter

Wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte – hier Arbeitsuchende¹ genannt – Gespräche im Jobcenter wahrnehmen, werden in der Beratung Ansatzpunkte für die Arbeitsvermittlung festgelegt.² Beratung zielt darauf, Kompetenzen, Berufserfahrungen, (non-)formale Ressourcen, Hindernisse und die persönliche Situation der Arbeitsuchenden zu besprechen (z.B. Sorgearbeit mit Kindern und zu pflegenden Angehörigen). Diese sog. Potenzialanaly-

1 „Arbeitsuchende“ bezeichnet im Folgenden Menschen, die mindestens drei Stunden am Tag arbeiten können, die in Jobcentern arbeitslos gemeldet sind und gleichzeitig Bürgergeld beziehen bzw. Arbeitslosengeld II bezogen haben. Diese Personen können bereits in einer das Existenzminimum nicht abdeckenden Erwerbstätigkeit stehen und daher mit Leistungen des SGB II aufgestockt wird.

2 Herzlichen Dank an die Herausgeber und Melanie Hermannsen für wertvolle Hinweise.

se dient dazu sicherzustellen, dass die Bewerbungsaktivitäten der Arbeitssuchenden und Jobcenter-Leistungen passend auf den Einzelfall abgestimmt sind (Rübner et al., 2022, 188 ff.). Darauf aufbauend sollen Vermittlungsfachkräfte³ mit Arbeitssuchenden „gemeinsam eine individuelle Strategie“ (§ 14 Abs. 2 SGB II) entwickeln, um erwerbstätig zu werden. Diese Strategie beinhaltet z.B., dass Zielberuf oder zu erreichende Ausbildung definiert, Jobcenter-Leistungen wie Weiterbildungen, Bewerbungs- oder Kinderbetreuungskosten genauso wie Mitwirkungspflichten der Arbeitssuchenden festgelegt werden, etwa die Anzahl zu tätiger Bewerbungen. In der Beratung verhandeln Arbeitssuchende mit Vermittlungsfachkräften also über Ziele und Schritte der Arbeitsvermittlung, Leistungen und Pflichten.

Welche Leistungen und Mitwirkungspflichten zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit dienen, wurde zunächst in der Eingliederungsvereinbarung (EinV) und seit Juli 2023 im Kooperationsplan (KP) (§ 15 SGB II) festgehalten. Der Bezug von Bürgergeld bzw. zuvor Arbeitslosengeld II erfordert, dass Arbeitssuchende an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit mitwirken, indem sie eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Dies ist Kern des Prinzips Fördern und Fordern (§§ 14 und 2 SGB II). Der schon mit der EinV verfolgte Anspruch einer gemeinsamen Aushandlung der Vermittlungsstrategie wurde aufgrund der Fokussierung auf fordernde Elemente kritisiert, so dass sich die EinV in der Praxis weniger als „Vereinbarung“, sondern eher als „Verordnung“ ausgestaltete (Etges & Lenger, 2010; Bieback, 2009).

Laut Gesetzentwurf ersetzt die Bürgergeldreform die EinV als öffentlich-rechtlichen Vertrag durch den *rechtlich unverbindlicheren KP*, um eine kooperative Beratungssituation zu schaffen, „die in vertrauensvoller Zusammenarbeit auf individuelle Bedarfe eingeht und nicht mögliche Rechtsfolgen in den Mittelpunkt stellt“ (BTS, 2022, S. 83). Die Reform basiert auf Erkenntnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sowie des Bundesrechnungshofes, dass die EinV in zahlreichen Fällen nicht rechtssicher umsetzbar war (ebd., S. 82 f.; S. 46 f.), etwa bei unausgewogenen Leistungen und Pflichten oder unzureichender Dokumentation (ebd., S. 83). Zudem beeinträchtigte ein rechtssicherer Einsatz der überwiegend juristisch formulierten EinV⁴ die transparente und verständliche Kommunikation in der Beratung (Senghaas et al., 2020; Senghaas et al., 2021). Mit

3 „Vermittlungsfachkräfte“ bezeichnet hier mit Beratung und Vermittlung in Arbeit betraute Beschäftigte im Jobcenter. Die im Jobcenter verwendeten Begriffe reichen von persönlicher/n Ansprechpartner/-innen über Fallmanagement bis hin zur Vermittlungsfachkraft.

4 Die mehrseitige EinV informiert über den öffentlich-rechtlichen Vertrag, Überprüfung und Aktualisierung der EinV, getroffene Vereinbarungen (wie Bewerbungsbemühungen, Maßnahmen, Weiterbildungen) und belehrt zu Rechtsfolgen und Leistungsminderungen.

Reduzierung auf „seine wesentliche Funktion als Instrument zur kooperativen Planung des Integrationsprozesses“ (BTS, 2022, S. 83) soll die praktische Handhabbarkeit des KP verbessert werden.

Inwiefern die gesetzlichen Neuerungen *strukturell eine Kooperation zwischen Arbeitsuchenden und Vermittlungsfachkräften* fördern und wie sich der *Verhandlungsraum* gestaltet, analysiert dieser Beitrag auf Basis am IAB-erhobener qualitativer Forschungsergebnisse aus dem praktischen Einsatz der EinV (Senghaas et al., 2020), Rechts- und Verwaltungsdokumenten sowie weiteren Forschungsergebnissen.

Um die Rahmenbedingungen für Kooperation untersuchen zu können, werden zunächst die besondere Rolle der unfreiwilligen und zielgerichteten Beratung im aktivierenden Sozialstaat im Spannungsfeld von Hilfe und Kontrolle dargestellt (2). Forschungsergebnisse zur Beratungspraxis mithilfe der EinV (3) dienen der Einordnung der Ausgangsbedingungen des KP sowie des Machtverhältnisses in der Verhandlungssituation zwischen Arbeitsuchenden und Vermittlungsfachkräften. Die Darstellung zentraler Ansatzpunkte der Bürgergeldreform sowie ihrer Umsetzung in Gesetz und fachlichen Weisungen für Vermittlungsfachkräfte zeigt Chancen und Grenzen für Kooperation auf (4). Im Fazit werden Chancen der konsensual-kooperativen Haltung, Herausforderungen mit Blick auf soziale benachteiligte Arbeitsuchende gegenübergestellt, um für eine weitere Autonomieförderung und Unterstützung der Arbeitsuchenden zu plädieren (5).

2 Beratung im aktivierenden Sozialstaat

Im aktivierenden Sozialstaat ist Beratung in der Arbeitsvermittlung *nicht freiwillig* und *zieloffen*, sondern dient der Beendigung der Hilfebedürftigkeit. Arbeitsuchende müssen die Beratung aktiv nutzen, um ihren Anspruch auf Bürgergeld und damit die Sicherstellung der Lebenshaltungskosten und Förderleistungen zu wahren. Gemäß dem Grundsatz des Forderns sind Arbeitsuchende verpflichtet, aktiv an der Arbeitsmarktintegration und dem Abschluss eines KP mitzuwirken (§ 2 Abs. 1 SGB II). Grundsätzlich können bei Pflichtverletzung stufenweise Leistungskürzungen erfolgen. Im KP werden die vereinbarten Integrationsschritte als Absprachen ohne unmittelbare Möglichkeit der Leistungsminderung dokumentiert. Im Zuge der Beratung *kontrollieren* Vermittlungsfachkräfte bei der regelmäßigen Aktualisierung des KP, ob Arbeitsuchende die vereinbarten Schritte umsetzen, um den Leistungsbezug zu beenden. Es gilt als zumutbar, eine Erwerbsarbeit anzunehmen, die nicht ausbildungsadäquat ist oder unter ungünstigeren Arbeitsbedingungen stattfindet (§ 10 SGB II). Diese bei Einführung des SGB II

verschärften Zumutbarkeitskriterien sowie die Rücknahme sozialstaatlicher Leistungen – die den aktivierenden Sozialstaat charakterisieren – erhöhen den Druck zur Erwerbsaufnahme und setzen Einzelne erhöhten Risiken auf dem Arbeitsmarkt aus (Dingeldey, 2011). Der aktivierende Sozialstaat tritt hier pädagogisch-erzieherisch auf (Lessenich, 2012). Dabei agieren Vermittlungsfachkräfte sowohl als verbündete Unterstützende bei der Erwerbsaufnahme als auch als Kontrollinstanzen, was die kooperative Zusammenarbeit erschweren kann. Somit bewegt sich Beratung im Jobcenter strukturell in einem Spannungsfeld zwischen *Kooperation* und *Kontrolle*.

Zur Analyse der Verhandlungssituation im Jobcenter wird zunächst die Dokumentation der Integrationsschritte vor der Bürgergeldreform betrachtet. Die EinV vermittelte das Prinzip „Fördern und Fordern“, indem Leistungen des Jobcenters und Pflichten der Arbeitsuchenden *rechtsverbindlich* und *sanktionierbar fixiert* wurden.

3 Erkenntnisse zur Rolle der EinV in Beratung und Arbeitsmarktintegration

Der Prozess von Beratung und Dokumentation der Vermittlungsschritte bietet die Chance, Ziele kooperativ zu erarbeiten. Jedoch war der Verhandlungsraum beim Einsatz der EinV nicht für beide Parteien gleich und barg die Gefahr, bestehende Machtasymmetrien zu festigen (Bieback, 2009). Arbeitsuchende sind materiell abhängig von den Leistungen, die bei Pflichtverletzung reduziert werden können, was ihre Verhandlungsposition schwächt. Bei Nichteinhaltung der in der EinV enthaltenen Pflichten, z.B. einem Maßnahmenbesuch, konnten sie sanktioniert und ihre Leistungen unter das Existenzminimum gekürzt werden. Vermittlungsfachkräfte konnten eine EinV auch einseitig durchsetzen, indem sie einen Verwaltungsakt mit Rechtsfolge erließen, was eine faire Aushandlung der Vertragsinhalte strukturell infrage stellte (ebd.). Zudem teilten Vermittlungsfachkräfte Informationen zu Integrationsleistungen nicht immer vollständig mit, während Arbeitsuchende Leistungen weniger kannten, die ihnen bei der Erreichung ihrer Ziele helfen würden (Schütz et al., 2011).

Ob ein frühzeitiger Abschluss einer EinV die Arbeitsplatzchancen von Arbeitsuchenden begünstigte, wurde unterschiedlich bewertet. Van den Berg et al. (2016) fanden positive Effekte für einige Arbeitslose, die Arbeitslosengeld I bezogen (gemäß SGB III). Die Existenz und Drohung mit Sanktionen – etwa beim Abschluss einer EinV – konnte die Kooperationsbereitschaft der Arbeitsuchenden erhöhen (Götz et al., 2010, S. 3). Gleichzeitig konnten EinV-Inhalte, die nicht gemeinsam verhandelt, sondern von Ver-

mittlungsfachkräften durchgesetzt wurden, zu einer inneren Verweigerungshaltung bei Arbeitsuchenden führen (Etges & Lenger, 2010, S. 346). Weiter zeigte die Beratungspraxis außerhalb der Jobcenter, dass Leistungsminдерungen Krisensituationen verschärfen, besonders für Arbeitsuchende, die mit dem Arbeitsvermittlungsverfahren überfordert waren, etwa aufgrund psychischer oder Suchterkrankung, persönlicher Krisen, Leseschwierigkeiten oder geringen Sprachkenntnissen (Diakonie, 2024). So stellte sich die Frage, ob eine Beratung *ohne EinV* fördert, Schritte der Arbeitsmarktintegration tatsächlich zu verhandeln und Interessen Arbeitsuchender zu berücksichtigen.

Inwiefern Sanktionsmöglichkeiten auf Basis der EinV einen Einfluss auf die Beratung und die Arbeitsmarktintegration besitzen, untersuchte das Forschungsprojekt *„Vertragsbeziehungen zwischen Jobcentern und Arbeitslosen“* am IAB. Das 2017 bis 2019 in sechs Jobcentern durchgeführte Feldexperiment ermöglichte EinV-Varianten mit und ohne Rechtsfolgen genauso wie Beratungen ohne EinV für neu in den Arbeitslosengeld-II-Bezug eintretende Arbeitsuchende zu vergleichen (Bernhard et al., 2019; Bernhard et al., 2022). Die Begleitforschung erhob darüber hinaus in einem unbeteiligten Jobcenter Daten (Bernhard et al., 2019).

In der Standard-EinV sowie der EinV ohne Rechtsfolgen wurden am Beratende Leistungen des Jobcenters und Pflichten der Arbeitsuchende fixiert. Nur die Rechtsfolgenbelehrung in der Standard-EinV ermöglichte Sanktionen bei Pflichtverletzungen, wie eine niedrigere Anzahl der getätigten Bewerbungen. In der EinV ohne Rechtsfolgen sowie für die dritte Gruppe, bei der in den ersten sechs Monaten keine EinV abgeschlossen wurde, waren keine Sanktionen vorgesehen. Im Folgenden dargestellte Erkenntnisse basieren auf dieser Studie.

3.1 Die EinV in der Beratungspraxis – Benötigt ein Konsens eine EinV ohne Rechtsfolgen?

In zwölf Beratungsgesprächen wurden verfolgte Ziele der Arbeitsuchenden bzw. Vermittlungsfachkräfte in den drei Varianten untersucht und mit Interviewdaten beider Seiten trianguliert (Freier, 2021a). Die Erwartung, dass in Beratungen ohne Sanktionsmöglichkeit auf EinV-Basis mehr Interessen von Arbeitsuchenden zur Sprache kommen und berücksichtigt werden, bestätigte sich nicht. Es konnte keine systematische Verbindung zwischen fehlenden Rechtsfolgen der EinV und einer stärkeren Beteiligung der Arbeitsuchenden an der Zielentwicklung oder dem in der EinV festgehaltenen Verhandlungsergebnis rekonstruiert werden.

Doch zeigten sich Unterschiede im EinV-Einsatz in zwei Interaktionen zwischen Arbeitsuchenden und Beraterinnen, die mithilfe der Rahmenanalyse und dem dramaturgischen Ansatz von Erving Goffman sekundär analysiert wurden (Freier, 2021a). Beide Arbeitsuchende benötigten Zeit, um sich um Angehörige zu kümmern, was jedoch den Zielen der Beraterinnen widersprach, die den Fokus auf die Arbeitsvermittlung legten. Die Feinanalyse zeigte, dass die Arbeitsuchende mit EinV und Sanktionsmöglichkeiten mehr Entlastung aushandelte als die Arbeitsuchende ohne EinV. Dabei nutzte eine Beraterin ihr Ermessen, um die Situation für die Arbeitsuchende mit EinV abzumildern, indem sie die Teilnahme an einer berufsqualifizierenden Maßnahme flexibler gestaltete und alternative rechtsverbindliche Vermittlungsvorschläge machte. Entscheidend für die Verhandlungsergebnisse war nicht das rechtliche Vertragsverhältnis, sondern wie Arbeitsuchende in ihrer Selbstdarstellung (*impression management*) auf die Beraterinnen wirkten.

Die erfolgreich verhandelnde Arbeitsuchende konnte sich als aktive und motivierte Person darstellen (etwa durch gewählten Zeitpunkt des Ansprechens eigener Wünsche, Darstellungen vorheriger Bewerbungsbemühungen, ehe sie kommende Einschränkungen ansprach). Die weniger erfolgreiche Arbeitsuchende wurde hingegen als demotiviert und arbeitsunwillig wahrgenommen. Im Gespräch ohne EinV betonte ihre Beraterin die Pflichten der Arbeitsuchenden, Maßnahmen und zumutbare Vermittlungsvorschläge anzunehmen bis hin zu einer impliziten Sanktionsandrohung bei Nicht-Bewerbung. Äußerungen und Handlungen wurden bei als motiviert geltenden Arbeitsuchenden als kleine Fehler oder Missverständnisse interpretiert, während sie bei weniger erfolgreichen Arbeitsuchenden als Bestätigung ihrer Demotivation wirkten.

Die Daten deuten darauf hin, dass Vermittlungsfachkräfte Arbeitsuchenden eher entgegenkommen, wenn Arbeitsuchende über Selbstdarstellungsfähigkeiten und Wissen über angemessenes Verhalten im Jobcenter verfügen. Die Art und Weise wie Bewerbungsbemühungen dargestellt werden, beeinflusst die wahrgenommene Motivation. Dabei birgt die Wirkmacht des *impression managements* auf das Beratungsergebnis die Gefahr einer selbsterfüllenden Prophezeiung: Arbeitsuchende, die als demotiviert gelten, können dieses Bild schwer ablegen, und ihre Abwehrreaktionen werden als Anzeichen für Demotivation interpretiert.

Disziplinierung im aktivierenden Sozialstaat kann dazu führen, dass Arbeitsuchende strategische Geheimnisse entwickeln, um ihre Selbstdarstellung nicht zu gefährden. Wenn sie aus Furcht, als unmotiviert zu gelten, Interessen nicht offen ansprechen, führt dies zu formal gültigen jedoch nicht ernst gemeinten Als-ob-Bewerbungen (Etges & Lenger, 2010). Die erfolgreiche Arbeitsuchende bewarb sich auf eine Stelle trotzdem ärztlich

attestierten gesundheitliche Einschränkungen der Tätigkeitsausübung entgegenstanden. Sie fühlte sich gezwungen, dies zu tun, und schrieb sich wenig Autonomie zu: „Ich muss es ja machen. Was soll ich machen? Ich finde es aber schade“ (Freier, 2021a, S. 129). Ähnliche Studienbefunde zeigen, dass Arbeitsuchende ihre Interessen in der Beratung nicht immer ansprechen (Grimmer, 2018). Für eine passgenaue Vermittlungsstrategie sind Vertrauen und Offenheit erforderlich, damit relevante Informationen ausgetauscht werden und eine echte Zusammenarbeit entsteht.

3.2 Die EinV in der Beratungspraxis – ein variables Instrument zwischen Fördern und Fordern

Da die EinV zu umfangreich und in schwer verständlicher juristischer Fachsprache verfasst wurde (Senghaas et al., 2020, S. 3 f.), spielte im Beratungsgespräch die sprachliche Einbettung der EinV eine besondere Rolle. Beobachtete Beratungsgespräche, Interviews mit Vermittlungsfachkräften und Arbeitsuchenden sowie Gruppendiskussionen mit Vermittlungsfachkräften zeigten, dass Vermittlungsfachkräfte die EinV in der Praxis teils eher als förderndes und teils auch als forderndes Element nutzten (Freier, 2021b).

Vermittlungsfachkräfte, die Arbeitsuchende als unmotiviert betrachteten, betonten dann eher die disziplinierende Wirkung. Dies geschah durch sprachliche Markierungen des Fordern-Prinzips, wie die Bezeichnung der EinV als „Vertrag“ und das Betonen von Pflichten, ohne explizit Sanktionen zu erwähnen: „alles im Leben hat Folgen, bei uns auch“. Erachteten Vermittlungsfachkräfte hingegen die kooperative Funktion als sinnvoll, betonten sie das Fördern-Prinzip. Die EinV wurde dann als „Protokoll“ oder „Zusammenfassung“ dargestellt, auf die sich Betroffene berufen können. Informationen über mögliche Sanktionen (Sanktionsbelehrung) wurden dann entpersonalisiert („das ist jetzt nichts Persönliches, ich sage das bei jedem“). Kooperative Aspekte wie die gemeinsame Erarbeitung und Festlegung von Zielen wurden hervorgehoben, um ein Arbeitsbündnis aufzubauen. Arbeitsuchende wurden eingeladen die Zieldefinition zu verhandeln, z.B. mit der Frage „Wie wollen wir jetzt vorgehen?“.

Auch Ergebnisse der IAB-Online-Befragung von Vermittlungsfachkräften bestätigen diese Befunde: Fachkräfte bewerteten die EinV als sinnvolles Instrument, um bei Arbeitsuchenden, die sie als unmotiviert wahrnehmen, eine Mitwirkung zu erreichen; hingegen sank ihre Zustimmung für Alleinerziehende, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder mit schlechten Deutschkenntnissen (Senghaas et al., 2020, S. 5). Bei stark gesundheitlich beeinträchtigten Menschen oder Personen in besonderen Lebenslagen wie Wohnungs- oder Obdachlosigkeit, die zunächst eine Stabili-

sierung der Lebenssituation benötigen, wurde die EinV als eher inhaltsleere bürokratische „pro-forma-Vereinbarung“ und wenig zielführend betrachtet (Senghaas & Bernhard, 2021, S. 502f.). Dabei sind Arbeitsuchende laut Daten der IAB-Panelbefragung PASS aus den Jahren 2015-2018 mit der Arbeit des Jobcenters unzufrieden, wenn in ihrer Wahrnehmung Jobcenter, die in der EinV festgehaltenen Leistungen nicht erfüllten (Senghaas et al., 2020, S. 6f.).

Vermittlungsfachkräfte nehmen eine bedeutende Machtposition ein, indem sie Arbeitsuchenden die Eigenschaften „motiviert“ oder „unmotiviert“ zuschreiben und den Einsatz der EinV daran ausrichten. Diese Zuschreibungen basieren darauf, wie gut Betroffene mit den Erwartungen der Fachkräfte vertraut sind und wie erfolgreich sie im impression management agieren. Es ist für ein Arbeitsbündnis zwischen Arbeitsuchenden und Vermittlungsfachkräften notwendig, regelmäßig die Vermittlungsschritte zu prüfen. Doch mit einer Klassifizierung in motivierte und demotivierte Arbeitsuchende besteht die Gefahr, strukturelle Arbeitslosigkeitsrisiken zu individualisieren und andere Faktoren für einen erfolgreichen Vermittlungsprozess zu vernachlässigen. Dabei sind die Perspektive auf eine nachhaltige Vermittlung in qualifizierte Tätigkeiten sowie die Etablierung eines dritten Arbeitsmarktes für jene Personen, die aktiv sein wollen und keine Stelle am regulären Arbeitsmarkt finden, angemessene Ansatzpunkte, um strukturelle Arbeitsmarktrisiken abzufedern.

Denn die individuelle Festlegung von Beschäftigungszielen und Vermittlungsschritten hängt neben persönlichen Faktoren der Arbeitsuchenden auch von der Arbeitsmarktsituation des Zielberufes, den verfügbaren Ressourcen des Jobcenters für Aus- und Weiterbildung sowie der Abbildbarkeit im Zielsteuerungssystem ab (Freier & Senghaas, 2021; Freier, 2023). Eine kooperative Einigung in der Beratung wird schwierig, wenn Arbeitsuchende in ihrem gelernten Beruf arbeiten möchten, dieser jedoch nicht am Arbeitsmarkt nachgefragt wird, oder wenn für eine aus gesundheitlichen Gründen eingeschränkte Tätigkeit keine passende Stelle verfügbar ist. Strukturell stehen diejenigen Menschen vor besonderen Hürden bei der Arbeitsaufnahme, die über zwölf Monate arbeitslos sind, gesundheitliche Einschränkungen haben, keine Berufs- und Schulabschlüsse besitzen oder Mütter sind (Beste et al., 2023). Nur ein Teil der Arbeitsmarktrisiken und Hemmnisse kann durch die Aktivität der Arbeitsuchenden überwunden werden. Äußere Faktoren wie Saisonarbeit und Kurzzeitverträge erhöhen das Risiko, dass Erwerbstätige trotz Beschäftigung nicht vollständig oder nur kurzfristig ihre Existenz ohne Bürgergeld sichern können (Lietzmann & Homeyer, 2022). Für den Einsatz geförderter Beschäftigung und Elemente eines dritten Arbeitsmarktes spricht, dass eine Integration in existenzsichernde Arbeit für

die Mehrheit der Arbeitsuchenden nicht zeitnah möglich ist (Bruckmeier et al., 2020) und langfristige nachhaltige Beschäftigung für benachteiligte Personen oft nicht realisierbar erscheint (Lietzmann & Hohmeyer, 2022).

Setzen die Bürgergeldreformen hier an, um eine neue Haltung und Qualität in der Beratung zu ermöglichen?

4 Ansatzpunkte, Chancen und Grenzen des Kooperationsplanes

Mit Begriffen wie einer neuen „Vertrauenskultur“, „Respekt“ und Kommunikation „auf Augenhöhe“ (BTS, 2022) beansprucht der Gesetzesentwurf einen Perspektivwechsel im Arbeitsbündnis zwischen Arbeitsuchenden und Vermittlungsfachkräften vorzunehmen. Obwohl die Einführung einer sechsmonatigen Vertrauenszeit ohne Leistungskürzungen abgelehnt wurde⁵, *stärken verschiedene Änderungen die Verhandlungsposition* der Arbeitsuchenden.

Ein „Kernelement des Bürgergeld-Gesetzes“ ist der KP, der als „roter Faden“ (BTS, 2022, S. 4) oder auch „gemeinsamer Fahrplan“ (BA, 2023a, S. 12) für die Beratung dient und regelmäßig gemeinsam überprüft wird, um Ziel, Schritte, Leistungen und Pflichten anzupassen (§ 15 Abs. 3 SGB II). Die Vermittlungsfachkräfte prüfen, ob die „im Kooperationsplan festgehaltenen Absprachen von der/dem Leistungsberechtigten eingehalten werden (§ 15 Abs. 5 Satz 1 SGB II)“ (ebd., S. 19).

Durch den *Verzicht auf Rechtsfolgenbelehrungen* im KP und damit verbundene Sanktionsmöglichkeiten soll eine vertrauensvolle Zusammenarbeit im Beratungsgespräch und die Selbstverantwortung der Arbeitsuchenden gestärkt werden (BTS, 2022, S. 4; S. 82f.). Statt Mitwirkungspflichten einseitig durch Verwaltungsakte durchzusetzen, sollen bei Uneinigkeiten auf Verlangen mindestens einer Seite (BA, 2023a, S. 9) ein *Schlichtungsverfahren* eingeleitet werden, das durch eine unbeteiligte dritte Person moderiert wird (§ 15a SGB II). Ob diese Schlichtungsverfahren tatsächlich die Verhandlungsposition der Arbeitsuchenden stärken oder zu Rollenkonflikten bei Jobcenterbeschäftigten führen, wenn sie statt einer Jobcenter-externen Ombudsstelle eine Vermittlungsrolle einnehmen, muss künftige Forschung zeigen (Herbe & Palsherm, 2023, S. 130ff.; Thomé, 2023, S. 783f.).

Darüber hinaus erfolgen keine Leistungsminderungen bei Nichterscheinen zum ersten Jobcenter-Termin. Vermittlungsfachkräfte sollen auch bei

5 Das Ziel der Ampelregierung eine Vertrauenszeit ohne Leistungsminderungen zu etablieren, wäre eine tiefere Reform gewesen. Diese wurde gemeinsam mit weiteren Änderungen durch fehlende Zustimmung der Union gestrichen, um das Bürgergeld in Kraft setzen zu können.

wiederholten Pflichtverletzungen und versäumten Terminen das *persönliche Gespräch* suchen (§ 31a Abs. 2 SGB II, BA, 2023a, S. 19) oder *aufsuchend beraten* (BTS, 2022, S. 7), um Ursachen zu klären. Dies ist ein wichtiges Element, um „einem Automatismus, nach dem ein Fernbleiben von Gesprächsterminen oder der Abbruch einer Maßnahme automatisch eine Sanktion nach sich ziehen“ (Bernhard et al., 2023, S. 269) entgegenzuwirken. Dementsprechend sollen Vermittlungsfachkräfte prüfen, ob bei Menschen mit psychischen Erkrankungen und komplexen Handlungsbedarfen eine Aufforderung mit Rechtsfolgenbelehrung „den Integrationsprozess unterstützt oder beeinträchtigt“ (BA, 2023, S. 20). Zurecht sind Teilnahmen an einer ganzheitlichen Betreuung (§ 16k SGB II) von Rechtsfolgen ausgenommen, um das Betreuungsverhältnis nicht zu gefährden.

So wird die Beratungssituation im *ersten Schritt von Sanktionen auf Basis des KP* entlastet. Dies bietet die Chance eines Vertrauensvorschlusses mit geringerem Zwangscharakter, indem der Umfang zu unternehmender Bewerbungsbemühungen rechtlich unverbindlich besprochen wird und Termineinladungen, Maßnahmen-Zuweisungen sowie Vermittlungsvorschläge ohne Rechtsfolgen ausgegeben werden. „Wenn alles gut läuft, gibt es keinen Grund daran etwas zu ändern – und dies wird weit überwiegend der Fall sein.“ (Hervorhebung im Original, BA, 2023a, S. 5), wie in den fachlichen Weisungen hervorgehoben. Das Bewusstsein für die bereits bestehende Mitwirkung der Mehrheit der Bürgergeldbeziehenden – hier und im Gesetzesentwurf (BTS, 2022, S. 49) betont – ist ein wichtiges Signal an Vermittlungsfachkräfte und den öffentlichen Diskurs.

Denn Sanktionen im SGB II unterlagen *grundlegenden politischen Änderungen*. Nachdem das Bundesverfassungsgericht 2019 Leistungsminderungen über 30 Prozent des Regelbedarfes als unverhältnismäßig erklärte, änderten 2020 das Gesetz zum erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und 2022 das Sanktionsmoratorium die Regelungen. Das Sanktionsmoratorium begrenzte Sanktionen auf unbegründet versäumte Termine in Höhe von 10 Prozent. Das Bürgergeld-Gesetz führte bei wiederholten Pflichtverletzungen schrittweise im Umfang (§ 31a SGB II) und Dauer (§ 31b SGB II) erhöhende Leistungsminderungen bis zu 30 Prozent des Regelbedarfes wieder ein. 2024 wurden diese Regelungen erneut verschärft: Bürgergeldbeziehende, die „zumutbare Arbeitsaufnahmen beharrlich verweigern“ (BTS, 2024, S. 21) verlieren für zwei Monate den gesamten Regelsatz, erhalten jedoch weiterhin Kosten für Unterkunft und Heizung sowie ggf. Mehrbedarfe.

Vermittlungsfachkräfte können in einem *zweiten Schritt weiterhin sanktionieren*. Befolgen Arbeitsuchende unbegründet Bewerbungs- oder Maßnahmeverpflichtungen nicht, können Vermittlungsfachkräfte sie zur Mit-

wirkung mittels Rechtsfolgenbelehrung *auffordern* (BA, 2023a, S. 5; § 15 Abs. 5 SGB II) und damit bei *erneuter Pflichtverletzung sanktionieren* (§ 31 SGB II) – was einem Verwaltungsakt entspricht (Thomé, 2023, S. 264; BA, 2023a, S. 20). Arbeitsuchende müssen sich so weiterhin an die im KP festgelegten Schritte halten. Weiter können Vermittlungsfachkräfte *rechtswirksame Aufforderungen zur Mitwirkung* mit Rechtsfolgenbelehrung ausstellen (§ 15 Abs. 6 SGB II), falls keine Einigung auf einen KP erreicht wird. Obwohl in den fachlichen Weisungen das Ziel deutlich wird „zu einer Zusammenarbeit ohne Rechtsfolgenbelehrung zurückzukehren“ (Hervorhebung im Original, BA, 2023a, S. 5), bleibt das Fordern weiterhin wirkmächtig. Weiter ist die Kehrseite der Abschaffung der öffentlich-rechtlichen Vertragsform, dass *Arbeitsuchende keinen Rechtsanspruch* mehr auf im KP dokumentierte Förderleistungen besitzen.

Im KP werden auch *Leistungen zur Eingliederung in Arbeit oder Ausbildung* sowie die damit verbundenen Mitwirkungspflichten vereinbart. Neu hinzugekommen sind Inhalte wie Antragstellungen für berufliche oder medizinische Rehabilitation, Integrationsleistungen anderer Träger bei Schwerbehinderung sowie Leistungen zur Bewältigung gesundheitlicher Einschränkungen, einschließlich psychosozialer Betreuung durch die Kommune und Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung (Thomé, 2023, S. 256). Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes ermöglichen Unterstützungsleistungen für Personen im Haushalt der Leistungsberechtigten, wie Kinderbetreuung oder häusliche Pflege, Hindernisse für eine Erwerbstätigkeit zu verringern und Lebensbedingungen zu verbessern (ebd., S. 263). Auch der erweiterte Instrumentenkasten mit Coaching und Einbezug Dritter für die Unterstützung von Personen in herausfordernden Lebenslagen auf der einen Seite sowie die Abschaffung des Vermittlungsvorrangs und Fokus auf Qualifizierung und langfristige nachhaltige Beschäftigung auf der anderen Seite (§ 14 Abs. 1 SGB II; BTS, 2022, S. 3) erweitern Handlungsspielräume, insbesondere für Geringqualifizierte und Personen mit nicht anerkannten Qualifikationen. Neben dem Zielberuf können Arbeitsuchende so auch Ausbildungs- und Berufsabschlüsse verhandeln.

Um eine Kommunikationsbasis auf Augenhöhe herzustellen, sollen die Einladung zum Erstgespräch (BA, 2023, S. 7) sowie der spätere KP eindeutig und in verständlicher Sprache formuliert werden (ebd., S. 6; BTS, 2022). Das veröffentlichte KP-Muster wendet diese Maßgabe an (BA, 2023b): Leistungen des Jobcenters und weiterer Leistungsträger werden den geplanten zu erreichenden Zwischenzielen und Schritten beigelegt und die Überschrift „Gemeinsam. Planen. Handeln. Gestalten“ (ebd.) transportiert den kooperativen Anspruch. Die *verständliche Kommunikationsform und ausgewogene Verankerung der Leistungen neben den Mitwirkungspflichten* können die Verhand-

lungsposition für Arbeitsuchende stärken, wenn sie in der Praxis angewendet werden. Zusätzlich soll die Einladung „wesentliche Informationen enthalten, damit sich die Leistungsberechtigten auf das gemeinsame Gespräch vorbereiten können“ (BA, 2023a, S. 7). So können Arbeitsuchende zumindest teilweise Defizite in der Verhandlungsposition aufgrund des geringeren Fachwissens durch gezielte Informationseinholung entgegenwirken.

Zusammenfassend lassen die rechtlichen und behördlichen Dokumente darauf schließen, dass das Bürgergeld-Gesetz einen Rahmen schafft, der das Beratungsgespräch zunächst von der Betonung des Forderns entlastet und auf die Aushandlung der Vermittlungsstrategie fokussiert. Gesetzgeber und Behörden sehen vor, bei Pflicht- und Terminversäumnissen das Gespräch mit Betroffenen zu suchen und bei erneuten Versäumnissen mittels Aufforderung zur Mitwirkung zu sanktionieren. Rechtlich besitzen Vermittlungsfachkräfte also weiterhin Sanktionsmöglichkeiten mittels Aufforderung zur Mitwirkung. Die jüngste Regelungsverschärfung deutet darauf hin, dass volle Leistungsminderungen als Machtmittel in der Interaktion von Jobcenter und Arbeitsuchenden politisch gewünscht sind, auch wenn diese nur eine Minderheit betreffen – rund 300 Personen im Jahr 2022 (BTS, 2023, S. 4).

5 Kooperationsplan: Gelungene Ansatzpunkte und Weiterentwicklungsbedarf

Die Bürgergeldreform zielt darauf ab, die Beratung im Jobcenter auf eine konsensual-kooperative Haltung gegenüber Arbeitsuchenden auszurichten und eine vertrauens- und respektvolle Kooperationsbeziehung aufzubauen. Die Abschaffung des Vermittlungsvorrangs zugunsten von Qualifikation und nachhaltiger Arbeitsmarktintegration sowie die Einführung des Kooperationsplans, mit seinem Fokus auf eine verständliche und informierende Termineinladung, eine koproduktive Potenzialanalyse und Vermittlungsstrategie und die Ausgewogenheit von Leistungen und Pflichten sind bedeutende Elemente, um Kooperation zu fördern. Positiv ist ebenfalls der Ausbau ganzheitlicher Betreuung und die Erweiterung des Instrumentariums um Coaching, aufsuchende Arbeit sowie sozial-geförderte Beschäftigung zu bewerten. Diese Instrumente bieten Menschen mit erschwerten Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt eine Perspektive (vgl. Rübner in diesem Band, sowie zu Sozialer Arbeit in der Beschäftigungsförderung: Freier, 2020).

Der KP enthält zunächst keine Sanktionsmöglichkeiten und die Ersetzung hoheitlichen Behördenhandelns ist Ausdruck einer „kooperative[n] Handlungsform der Verwaltung“ (Herbe & Palsherm, 2023, S. 108). Bei Uneinigkeiten kann ein Schlichtungsverfahren eingeleitet werden, das durch

eine unbeteiligte dritte Person moderiert wird. Dies könnte die Verhandlungsposition der Arbeitsuchenden stärken. Doch das Ziel, einer „neue[n] Vertrauenskultur“ (BTS, 2022, S. 2) über kooperative Begrifflichkeiten hinaus Leben einzuhauchen, stellt alle Beteiligten vor *Herausforderungen* (vgl. auch Jäckle in diesem Band).

Denn der Verhandlungsraum im Jobcenter bleibt in ein asymmetrisches Machtverhältnis und damit in einem *Spannungsfeld von Kooperation und Kontrolle* eingebettet. Trotz des Kooperationsanspruchs drohen bei wiederholten Pflichtverletzungen nach einer Mitwirkungsaufforderung *weiterhin Leistungsminderungen*, die außerhalb des KPs umgesetzt werden. Vermittlungsfachkräfte haben dabei einen erheblichen Einfluss auf die Beratung und die Aushandlung des Zielberufs, der Integrationsschritte, Pflichten sowie Förderleistungen.

Erkenntnisse zu Beratungsgesprächen mithilfe der EinV verdeutlichen, dass Vermittlungsfachkräfte Beratungsgespräche und das Instrument zur Dokumentation der Integrationsschritte *flexibel auf kooperative oder kontrollierende Funktionen* ausrichten können (Freier, 2021b; Senghaas & Bernhard, 2021). Neben dem individuellen Beratungsstil (Rübner, 2018) und dem Gesprächsmodus der Vermittlungsfachkräfte (Böhringer & Karl, 2012, S. 290) beeinflusst auch die *zugeschriebene Motivation der Arbeitsuchenden* die Beratung und die dokumentierten Verhandlungsergebnisse: Vermittlungsfachkräfte kooperieren eher mit Arbeitsuchenden, die sich als aktiv und motiviert darstellen, indem sie ihre Entscheidungsspielräume verstärkt an Interessen der Arbeitsuchenden ausrichten (Freier, 2021a). Eine Klassifizierung in motivierte und unmotivierte Arbeitsuchende birgt jedoch das Risiko, dass geäußerte Bedenken von Arbeitsuchenden abhängig von ihrer Selbstdarstellungskompetenz als legitimes oder illegitimes Interesse gedeutet werden. Insbesondere sozial-benachteiligte Personen mit niedriger Schul- und Berufsbildung, psychischen Erkrankungen und begrenzten Sprachkenntnissen fordert ein erfolgreiches impression management heraus. Diese Gruppe hat auch ein höheres Sanktionsrisiko aufgrund geringerer Behördenkenntnisse (Zahradnik et al., 2016). Eine aktuelle Studie zur Sanktionspraxis in Jobcentern problematisiert ungleiche Sanktionswahrscheinlichkeiten und empfiehlt, ressourcenschwächere Personen aufsuchend durch externe Beratungsstellen zu unterstützen (Bernhard et al., 2023, S. 270). Externe Beratung könnte Arbeitsuchende *trainieren*, ihr Auftreten in Beratungssituationen zu verbessern und sie über individuell passende Förderleistungen informieren, um mit diesem *Fachwissen* ihre Verhandlungsposition zu stärken.

Vereinfachte Sprache im KP eignet sich, um ungleichen sprachlichen und behördlichen Kompetenzen Arbeitsuchender gerechter zu werden. Allerdings müssen Vermittlungsfachkräfte geäußerte Interessen und Bedenken

angemessen reflektieren, um falsche Motivationszuschreibungen zu vermeiden. Dies erfordert Offenheit für die oft komplexen Lebenssituationen von Arbeitsuchenden sowie fachliche und zeitliche Ressourcen. In der Kinder- und Jugendhilfe wird dies durch ressourcenorientierte Fallbesprechungen in kollegialer Beratung umgesetzt. Eine ethnografische Studie zeigt, dass Arbeitsuchende dann einen guten Eindruck hinterlassen, wenn sie sich mit Vorschlägen der Vermittlungsfachkräfte einverstanden erklären, anstatt koproduktiv die Beratungsergebnisse mitzugestalten (Grimmer, 2018). Doch selbst wenn Vermittlungsfachkräfte offen beraten und sensibilisiert auf Zuschreibungsmechanismen achten, können Arbeitsuchende eigene Interessen nicht äußern. Die bloße Existenz von Sanktionen beeinflusst ihr Verhalten bereits (Götz et al., 2010). Laut einer dreijährigen Studie zu Sanktionswirkungen aus Perspektive der Arbeitsuchenden beeinträchtigen Sanktionen und deren Androhung die kooperative Zusammenarbeit, wenn sich die Arbeitsuchenden kontrolliert und unter Druck gesetzt fühlen (Tobsch et al., 2022). Daher ist in künftiger Praxis und Forschung zu prüfen, ob nachgelagerte Sanktionsmöglichkeiten eine tatsächliche kooperative Zusammenarbeit fördern.

Die Streichung des Vermittlungsvorranges ermöglicht es, qualifizierte und nachhaltige Arbeitsaufnahmen zu fördern. Um dieses Ziel in der Praxis zu verankern, sind jedoch finanzielle Ressourcen für Qualifizierung sowie die Möglichkeit, Erfolge im Zielsteuerungssystem abzubilden, erforderlich (Freier & Senghaas, 2021; Freier, 2023). Ein weiterer Baustein für eine konsensuale Aushandlung der Vermittlungsstrategie wäre die Zumutbarkeitskriterien für Jobangebote zu überarbeiten, um die Verhandlungsposition Arbeitsuchender zu stärken, die eine ausbildungsadäquate Erwerbstätigkeit anstreben.

Die Reformen markieren erste Schritte einer kooperativeren Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und Arbeitsuchenden. Mit Blick auf Erkenntnisse zum Einsatz der EinV wird entscheidend sein, mit welcher Bedeutung der KP in der Beratung eingesetzt wird. Den rechtlichen Grundlagen und dem politischen Diskurs sind Maximen des Vertrauensvorschlusses genauso wie Sanktionsbewusstsein inhärent. Ob Vermittlungsfachkräfte über die notwendigen Ressourcen verfügen und ob die Bürgergeldreformen ausreichen, um Arbeitsuchende tatsächlich zu befähigen, ihre Interessen in der Beratungssituation einzubringen, oder weitere Autonomiegewinne für Arbeitsuchende durch Mitspracherechte und substanzielle Rechtsansprüche auf Eingliederungsleistungen erwirkt werden (Betzelt & Bothfeld, 2014, S. 4) müssten, wird die künftige Praxis zeigen.

Literatur

- Bernhard, S., Röhrer, S. & Senghaas, M. (2023). Auf dem Weg zum Bürgergeld: Die Sanktionspraxis nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ‚in Zeiten von Corona‘. *Sozialer Fortschritt*, 72(3), 257-273. <https://doi.org/10.3790/sfo.2022.00.0000>
- Bernhard, S., Stephan, G., Uhlendorff, A. & van den Berg, G. J. (2022). *Verträge zwischen Arbeitslosen und ihrem Jobcenter: Die Wirkung von Eingliederungsvereinbarungen im Rechtskreis SGB II*. IAB-Forschungsbericht 16/2022, Nürnberg: IAB. <https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2216>
- Bernhard, S. & Senghaas, M. (2021). *Eingliederungsvereinbarungen im Jobcenter schaffen Verbindlichkeit, aber die Mitwirkungspflichten dominieren*. (Serie "Befunde aus der IAB-Grundsicherungsforschung 2017 bis 2020"). IAB-Forum 07.07.2021. Nürnberg: IAB.
- Bernhard, S., Freier, C., Ramos Lobato, P., Senghaas, M. & Stephan, G. (2019). *Vertragsbeziehungen zwischen Jobcentern und Arbeitslosen. Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern*. IAB-Forschungsbericht 02/2019, Nürnberg: IAB.
- Beste, J., Coban, C. & Trappmann, M. (2023). Zahlreiche Faktoren verringern die Erfolgsaussichten von Grundsicherungsbeziehenden. *Wirtschaftsdienst*, 103(2), 123-129. <https://doi.org/10.2478/wd-2023-0035>
- Bieback, K.-J. (2009). Kooperation im Zwangsverhältnis. Teilhaberechte und Vertragsstrukturen in der Arbeitsmarktverwaltung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 30(2), 185-213. <https://doi.org/10.1515/zfrs-2009-0204>
- Betzelt, S. & Bothfeld, S. (2014). *Autonomie – ein neues Leitbild einer modernen Arbeitsmarktpolitik*. WISO-direkt Oktober 2014. Bonn.
- Böhringer, D., & Karl, U. (2012). Gestalt und Gestaltung von Gesprächen in Jobcentern und der Berufsberatung. *neue praxis*, 12(3), 274-294.
- Bruckmeier, K., Lietzmann, T. & Saile A.-T. (2020). Welfare dynamics and employment: Heterogeneous paths through means-tested basic income in Germany. *Journal of Social Policy*, 49(2), 271-297. <https://doi.org/10.1017/S0047279419000229>
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2023a). *Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II. Fachliche Weisungen. § 15 SGB II Potenzialanalyse und Kooperationsplan*. Fassung vom 01.07.2023. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2023b). *Muster Kooperationsplan mit dem Jobcenter*. Abgerufen unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/muster-kooperationsplan-mit-dem-jobcenter_ba044391.pdf [12.02.2024]
- Deutscher Bundestag (BTS) (2022). *Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)*. Drucksache 20/3873.
- Deutscher Bundestag (BTS) (2023). Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Gökyay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 20/9334.
- Deutscher Bundestag (BTS) (2024). Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP. Drucksache 20/9999.

- Diakonie (2024). Kurzbewertung der Diakonie Deutschland zum Entwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 (Drucksache 20/9999) vom 08.01.24. Hier Änderungen der §§ 31a und 31b SGB II.
- Dingeldey, I. (2011). *Der aktivierende Wohlfahrtsstaat. Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland*. Frankfurt: Campus.
- Etges, M. S., & Lenger, A. (2010). Die Eingliederungsvereinbarung des SGB II. Eine kritische Betrachtung aus ordnungsökonomischer Perspektive. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 59(3), 329–356. <https://doi.org/10.1515/zfw-2010-0308>
- Freier, C. (2020). Soziale Arbeit in der Beschäftigungsförderung. In A. Rauch & S. Tophoven (Hrsg.), *Integration in den Arbeitsmarkt. Teilhabe von Menschen mit Förder- und Unterstützungsbedarf*, (Grundwissen Soziale Arbeit) (S. 232-252), Stuttgart: Kohlhammer.
- Freier, C. (2021a). Beratung im Aktivierungsparadigma. Macht die Eingliederungsvereinbarung den Unterschied?. *Soziale Passagen*, 13(1), 115–134. <https://doi.org/10.1007/s12592-021-00375-4>
- Freier, C. (2021b). Zusammenfassung oder Vertrag? Wie Vermittlungsfachkräfte im Jobcenter die Eingliederungsvereinbarung einsetzen. *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 167(1), 33-35. <https://doi.org/10.5771/0340-8574-2021-1-37>.
- Freier, C. (2023). „Die Zahlen stehen jedoch wieder drüber“ – Nichtintendierte Folgen einer Indikatoren gestützten Wirkungsorientierung in der Beratung. In S. Ottmann & J. König (Hrsg.), *Wirkungen im Blick – Wirkungsorientierung in der Sozialen Arbeit und Sozialwirtschaft. Tagungsdokumentation der Transferkonferenz. Forschung, Entwicklung, Transfer* (S. 16-27). Nürnberger Hochschulschriften, Nr. 53 Nürnberg: Evangelische Hochschule Nürnberg. <https://doi.org/10.17883/fet-schriften053>
- Freier, C. & Senghaas, M. (2021). Arbeitsvermittlung zwischen Nachhaltigkeit und Abbildbarkeit. Wie Vermittlungsfachkräfte Entscheidungsspielräume nutzen. *Soziale Welt*, 72(2), 113-138. <https://doi.org/10.5771/0038-6073-2021-2-113>
- Götz, S., Ludwig-Mayerhofer, W., Schreyer, F. (2010). *Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum*. IAB-Forschungsbericht, 10/2010. Nürnberg: IAB.
- Grimmer, B. (2018). *Folgsamkeit herstellen: Eine Ethnographie der Arbeitsvermittlung im Jobcenter*. Bielefeld: transcript.
- Herbe, D. & Palscherm, I. (2023). *Das neue Bürgergeld. Die rechtlichen Neuerungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ) (2023). *Neu festgestellte Sanktionen im SGB II-Bezug nach Sanktionsgründen 2007-2022, Abbildung V82*. Abgerufen unter https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dat-eien/abbIV82.pdf
- Lessenich, S. (2012). Der Sozialstaat als Erziehungsagentur. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 49-50, 55–61.
- Lietzmann, T. & Hohmeyer, K. (2022). Back and forth? The role of labour market resources and segments for work-related exits from and returns to welfare benefit receipt in Germany. *Zeitschrift für Sozialreform*, 68(2), 180-210. <https://doi.org/10.1515/zsr-2022-0008>

- Rübner, M., Göckler, R., Kohn, K.-H. & Göbel, C. (2022). *Beschäftigungsorientiert beraten, vermitteln und fördern. Grundlagen und Standards für professionelle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Regensburg: Walhalla.
- Rübner, M. (2018). Direktiv, reflexiv oder informativ? Beratungsstile in der Berufsberatung. *neue praxis*, 48(5), 487–495.
- Schütz, H., Steinwede, J., Schröder, H., Kaltenborn, B., Wielage, N., Christe, G., & Kupka, P. (2011). *Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Senghaas, M., Bernhard, S. & Freier, C. (2020). *Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter: Pflichten der Arbeitsuchenden nehmen viel Raum ein*. IAB-Kurzbericht 05/2020. Nürnberg: IAB.
- Senghaas, M. & Bernhard, S. (2021). Arbeitsvermittlung im Spannungsfeld von Dienstleistung und Kontrolle - Eine multimethodische Studie zu Eingliederungsvereinbarungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. *Sozialer Fortschritt*, 70(9), S. 487-507. <https://doi.org/10.3790/sfo.2021.00.0000.Q2ENXS>
- Thomé, H. (2023). *Leitfaden SGB II / SGB XII. Bürgergeld und Sozialhilfe von A bis Z*. (32. Aufl.) Baden-Baden: Nomos.
- Tobsch, V., Holtmann, D., Schmidt, T., Brandt, C. (2022). Hartz Plus. Die Auswirkungen von Hartz-IV-Sanktionen. Eine Studie im Auftrag von Sanktionsfrei e.V. Institut für empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung (INES Berlin). Berlin: INES.
- van den Berg, G., Hofmann, B., Stephan, G., & Uhlendorff, A. (2016). *Eingliederungsvereinbarungen in der Arbeitslosenversicherung. Nur ein Teil der Arbeitslosen profitiert von frühen Abschlüssen*. IAB-Kurzbericht 3/2016. Nürnberg: IAB.
- Zahradnik, F., Schreyer, F., Moczall, A., Gschwind, L., & Trappmann, M. (2016). Wenig gebildet, viel sanktioniert? Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II. *Zeitschrift für Sozialreform*, 62(2), 141–179. <https://doi.org/10.1515/zsr-2016-0009>

Matthias Rübner

Beratung im beschäftigungsorientierten Fallmanagement. Konzeptionelle Grundlagen und Umsetzung in den Jobcentern

Zusammenfassung

Das beschäftigungsorientierte Fallmanagement gehört in den Jobcentern zu den etablierten Verfahren, wenn es um die Beratung und Betreuung von SGB-II-Leistungsberechtigten mit komplexem Unterstützungsbedarf geht. Vor diesem Hintergrund werden im ersten Teil dieses Beitrags die herausgehobene und prozessbegleitende Rolle von Beratung im Fallmanagement beleuchtet. Im zweiten Teil werden die Ergebnisse einer bundesweiten Interviewstudie präsentiert, in der es um die praktische Umsetzung des Fallmanagements und den damit verbundenen Beratungsanspruch geht. Im letzten Teil werden die Kernelemente von Beratung im Fallmanagement zusammengefasst und ein Ausblick auf zukünftige Chancen und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bürgergeldreform gegeben.

Schlagworte

Case Management, beschäftigungsorientiertes Fallmanagement, Beratung, Jobcenter, Prozessverlauf

1. Einleitung

Wenn die Frage nach guter Beratung in den Jobcentern aufgeworfen wird, darf ein Beitrag zum beschäftigungsorientierten Fallmanagement nicht fehlen, da es seit Einführung des SGB II zu den etablierten Konzepten mit einem umfassenden Betreuungsansatz zählt (Göckler & Rübner, 2024). Auch wenn das Fallmanagement nicht allein auf der Handlungsform der Beratung basiert, so stellt Beratung doch ein durchgängiges und den Unterstützungsprozess flankierendes Kernelement dar. Anknüpfend an die frühe Positionsbestimmung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (2014) wird das beschäftigungsorientierte Fallmanagement als eine handlungsfeldspezifische Variante des übergreifenden Case Managementansatzes aufgefasst, sodass die hier verankerten Konzeptelemente und Qua-

litätsstandards eine wichtige Bezugsgröße bilden. Darauf wird im ersten Teil dieses Beitrags eingegangen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den unterschiedlichen Beratungsaufgaben im Prozessverlauf des beschäftigungsorientierten Fallmanagements. Im anschließenden empirischen Teil werden Ergebnisse einer explorativen bundesweiten Interviewstudie berichtet, in der die Umsetzung des Fallmanagements in den Jobcentern in gemeinsamer Trägerschaft untersucht wird, hier insbesondere mit Blick auf organisatorische Weichenstellungen und Handlungsspielräume für die Ausgestaltung von Beratung. Im abschließenden Teil erfolgt eine Einordnung und ein Ausblick, auch mit Blick auf die Bürgergeldreform.

2. Konzeptionelle Grundlagen

2.1 Zur Rolle von Beratung im Case Management

Case Management hat sich in Deutschland in zahlreichen Handlungsfeldern humandienstlicher Versorgung etabliert, so auch seit etwa 20 Jahren in der Beschäftigungsförderung. Als handlungsfeldübergreifendes Programm richtet sich das Case Management an Personen in einer komplexen Bedarfslage, die gleichzeitig nur über beschränkte Ressourcen zur Selbsthilfe verfügen. Es zielt darauf, in Absprache mit der betroffenen Person Hilfeleistungen mehrerer Leistungsanbieter zu erschließen und aufeinander abzustimmen, um so im Einzelfall Versorgungsintegration zu gewährleisten (DGCC, 2020). Unterschieden wird dabei zwischen Case Management als einem methodischen Konzept auf der personalen Handlungsebene und Case Management als einem Organisations- oder Systemkonzept (Wendt, 2018b). Während es beim methodischen Konzept um die Optimierung der Hilfe im konkreten Einzelfall geht, ist das Organisations- und Systemkonzept darauf gerichtet, die notwendigen Voraussetzungen für eine qualitativ hochwertige Fallarbeit zu schaffen und eine integrierte und bedarfsgerechte Versorgung im jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu ermöglichen.

Das in diesem Abschnitt dargestellte methodische Konzept umfasst im Sinne einer „Koordinationsmethodologie“ bestimmte Prozessschritte und erbringt über einen gewissen Zeitraum hinweg eine auf den Einzelfall bezogene faktische Koordinationsleistung (Reis, 2009). Die Bezeichnung der einzelnen Prozessschritte variiert, mit unterschiedlicher Akzentuierung lassen sich aber fünf Kernelemente herausstellen. Sie umfassen den Fallzugang, das Fallverstehen, die Fallentwicklung, die Fallbegleitung und den Fallabschluss (Göckler & Rübner, 2024). Beratung stellt dabei eine Querschnittsaufgabe

dar, die sich über alle Prozessschritte der individuellen Fallarbeit erstreckt. Sie ist Teil des „Continuum of Care“ (Wendt, 2012).

Ausgangspunkt für den Einstieg in ein Case Management ist eine komplexe Bedarfslage, auf die sich das Beratungsangebot von Anfang an einstellen muss. Dies impliziert einerseits ein breites Spektrum möglicher Themen, die zur Sprache kommen können, darunter auch sehr persönliche, und andererseits die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure, die es in den verschiedenen Phasen zu beteiligen und abzustimmen gilt. Eine durchgehende Fallverantwortung, wie sie für das Case Management charakteristisch ist, erfordert dabei eine kontinuierliche Beziehungsarbeit, um das Vertrauen der Adressaten in die eigene Person und Institution zu gewinnen. Eine vertiefte, dialogisch ausgerichtete Fallklärung, die Erarbeitung von Zielen und die Erschließung von Unterstützungsangeboten kann vor diesem Hintergrund nur schrittweise erfolgen und benötigt Zeit. Beratung dient dabei „der Orientierung, Klärung und Verständigung, der Motivation, Compliance und Aktivierung sowie Wegbereitung und der Steuerung von Abläufen mit den Beteiligten“ (Wendt, 2012, S. 11). Sie ist in Zielsetzung und Prozessverlauf des Case Managements eingebunden und unterscheidet sich damit von einer handlungsfeldspezifischen Fachberatung (z. B. Berufs-, Schuldner-, Suchtberatung).

2.2 Beratungsaufgaben im Prozessverlauf des Fallmanagements

Ausgehend von diesen handlungsfeldübergreifenden Kernelementen des Case Managements unterscheiden Göckler und Rübner (2024) für das beschäftigungsorientierte Fallmanagement fünf Prozessschritte:

1. Fallzugang und Einstiegsberatung: Wer soll ein Fallmanagement erhalten und wie können Personen für ein Fallmanagement gewonnen werden?
2. Assessment: Was ist der Fall? Wo liegen die Ressourcen, wo der Koordinierungsbedarf für das Fallmanagement?
3. Integrationsplanung: Was sind die Ziele und welche Planungsschritte zu ihrer Erreichung sind erforderlich?
4. Koordinierte Durchführung: Wer ist wie zu beteiligen? Wie können eine erfolgreiche Durchführung und Leistungssteuerung ermöglicht und sichergestellt werden?
5. Fallabschluss und Evaluation: Wann ist das Fallmanagement zu beenden? Was wurde erreicht? Wie geht es weiter?

Innerhalb dieser Prozessschritte übernimmt Beratung verschiedene Aufgaben und weist unterschiedliche Schwerpunkte auf.

2.2.1 Fallzugang und Einstiegsberatung

Dem eigentlichen Fallmanagement vorgelagert ist das „Case Finding“ (DGCC, 2020). Mit dieser Bezeichnung wird zum Ausdruck gebracht, dass auf Basis bestimmter Kriterien zu entscheiden ist, ob von einem „Fall“ für das Fallmanagement ausgegangen werden kann. Mit dem Case Finding verbindet sich eine erste Fallkonstruktion im Sinne einer festgestellten Bedarfslage. Als Reaktion auf die in den Anfangsjahren erheblichen Qualitätsunterschiede bei der Umsetzung des Fallmanagements wurde seitens des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, der Bundesagentur für Arbeit und der kommunalen Spitzenverbände (2010) ein Handlungsleitfaden erarbeitet, der Mindestkriterien für den Zugang ins Fallmanagement bestimmt. Danach müssen mindestens drei integrationsrelevante Handlungsbedarfe in Bereichen wie Gesundheit, Arbeitsvermögen, familiäre und finanzielle Situation vorliegen und es muss erwartbar sein, dass durch das Fallmanagement konkrete Integrationsfortschritte erzielt werden können. Diese Bestimmung wurde von der Bundesagentur für Arbeit für alle Jobcenter in gemeinsamer Trägerschaft verbindlich übernommen und fortgeschrieben (Bundesagentur für Arbeit, 2017). Die Fallauswahl selbst ist kein technischer Vorgang, der ohne Einbeziehung der Adressaten funktionieren würde. Voraussetzung ist die Schaffung von kommunikationsförderlichen Beratungssituationen, in denen die Betroffenen ihre Probleme thematisieren können, gerade wenn diese nicht unmittelbar mit Fragen der Arbeitsuche zusammenhängen und die persönliche Lebensgestaltung betreffen. Zudem ist das Fallmanagement ein freiwilliges Angebot, setzt also die aktive Entscheidung der betroffenen Person voraus. Diese ersten Weichenstellungen müssen in den Jobcentern in der Regel durch Fachkräfte vorgenommen werden, die selbst nicht im Fallmanagement tätig sind. Liegen die Zugangskriterien vor und stößt das Angebot auf Interesse bei der angesprochenen Person, kann ein Kontakt ins Fallmanagement hergestellt werden.

Die Einstiegsberatung im Fallmanagement übernimmt eine wichtige sondierende und vertrauensbildende Funktion. Zur Agenda eines solchen Erstgesprächs gehören folgende Punkte (Neuffer, 2013; Göckler & Rübner, 2024):

- Verständigung über den Gesprächsanlass: Worum soll es heute gehen?
- Informationen und Erläuterungen zum Fallmanagement: Unterschiede zur Regelvermittlung, Arbeitsweise, Freiwilligkeit des Angebotes, weiterhin bestehende Mitwirkungspflichten
- Klärung von Erwartungen und Fragen der leistungsberechtigten Person

- Erste Sondierung der aktuellen Situation und Einordnung hinsichtlich Fallmanagementbedarf
- Verständigung über den weiteren Prozess: Worin bestehen die nächsten Schritte?

Insgesamt müssen die Fallmanager/-innen im Erstgespräch eine Balance zwischen einerseits öffnenden und ermutigenden und andererseits schließenden und resümierenden Impulsen herstellen, um sowohl eine Entscheidung als auch eine gute Startbasis für das Arbeitsbündnis im Fallmanagement zu ermöglichen. Es muss dabei ausreichend transparent gemacht werden, dass im Fallmanagement auch die lebensweltlichen Voraussetzungen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit einbezogen werden. Dies setzt aufseiten der betroffenen Person die grundsätzliche Bereitschaft voraus, sich auf einen entsprechend umfassenderen Beratungs- und Betreuungsansatz einlassen zu wollen. Mitwirkung kann hier nicht rechtlich verlangt, sondern allenfalls durch gute Beratung entwickelt werden.

2.2.2 Assessment

Nach erfolgter Entscheidung für ein Fallmanagement wird mit dem Assessment die nächste Phase eingeleitet. Im beschäftigungsorientierten Fallmanagement zielt das Assessment auf die Ermittlung der konkreten Unterstützungsbedarfe und Problemlagen, die eine Integration in den Arbeitsmarkt oder in Beschäftigung behindern, sowie der vorhandenen Ressourcen der Leistungsberechtigten, um Integrationsfortschritte erzielen zu können (Deutscher Verein, 2004). Göckler und Rübner (2024) schlagen eine Orientierung an fünf übergeordneten Assessmentkategorien vor. Das Fundament bilden die beiden Kategorien „Motivation“ und „materielle Lebenslage“. Motivation wird als grundlegende psychologische Antriebsfeder menschlichen Handelns verstanden, die einen der Beratung zugänglichen Gesprächsbereich verkörpert. Auf der anderen Seite steht die eingeschränkte materielle Lebenslage, in der sich die Bürgergeldbeziehenden häufig über einen längeren Zeitraum hinweg befinden und die in Gesprächen immer wieder einen breiten Raum einnimmt (finanzielle Situation, Wohnsituation). Übergeordneter Bezugspunkt im beschäftigungsorientierten Fallmanagement ist der Themenkomplex „Bildung, Beruf und Beschäftigung“. Mit dieser Bezeichnung wird unterstrichen, dass es auch im beschäftigungsorientierten Fallmanagement um Fragen der Berufsorientierung und beruflichen Bildung gehen kann und nicht allein um die Aufnahme einer Erwerbsarbeit. Wichtige Bezugs- und Einflussgrößen für das Fallmanagement sind darüber hinaus die gesundheitliche Situation und die Einbettung der Leistungsberechtigten in soziale Beziehungen (Familie, Zugang zu Hilfsangeboten

usw.). Hier festgestellte Handlungsbedarfe tangieren maßgeblich die Handlungs- und Beschäftigungsfähigkeit der betroffenen Person.

Aufgabe der Beratung ist es, zusammen mit der Person und bei Bedarf den bereits tätigen Netzwerkpartnern ein zusammenhängendes Bild der Situation inklusive der bestehenden formellen und informellen Versorgungslage zu erarbeiten und hierbei eine moderierende Funktion zu übernehmen. Instruktiv ist ein Grundgedanke systemisch-lösungsorientierter Ansätze, wonach die eingesetzten Fragen und Impulse von Beginn an ein lösungs- und ressourcenorientiertes Denken anregen sollen, um neben vorhandenen Problemen ein Bewusstsein für Ausnahmen, Stärken und neue Ideen zu vermitteln. Die Klärung der Fallsituation ist kein fest abgegrenzter einmaliger Vorgang: „Die Einschätzung kann schrittweise erfolgen, korrigiert und wiederholt werden. In vielen Fällen reicht zunächst eine Verständigung über ein aktuell vorliegendes Problem. Gibt es mehrere Schwierigkeiten, setzt man Prioritäten. In anderen Fällen treten im Verlauf einer Unterstützung oder Behandlung neue Probleme auf, darunter solche, die durch den Hilfeprozess zutage gefördert werden“ (Wendt 2018a, S. 142). Insoweit ist das Assessment nicht nur als ein einmal zu durchlaufender Prozessschritt im Fallmanagement zu verstehen, sondern auch als eine Methode, die jederzeit genutzt werden kann, um bei Bedarf weitere Facetten des Falls verstehend einzubeziehen, und die durch vertrauensbildende Maßnahmen flankiert werden muss. Phasen der Komplexitätszunahme, nicht-lineare Fallverläufe, längere Betreuungszeiten mit wechselnder Intensität und gelegentliche Notfallinterventionen sind typische Situationen, die im Laufe des Fallmanagements auftreten und ein sogenanntes „Re-Assessment“ (DGCC, 2020) erforderlich machen können. Ein Re-Assessment kann auch die Leistungserbringung der am Fall beteiligten Netzwerkpartner umfassen. Das Re-Assessment ist insoweit eines der tragenden Scharniere, die dem phasenorientierten Problemlöseprozess des Case Managements seinen zirkulären Charakter verleihen.

2.2.3 Integrationsplanung

Die Integrationsplanung schließt sich an das Assessment an und verwertet die dort gewonnenen Erkenntnisse in Form eines dialogischen und strukturierten Ziel- und Planungsprozesses aus. Während im Assessment danach gefragt wird, was der Fall ist (Fallverstehen), geht es in der Integrationsplanung um die Frage, was zu tun ist (Fallentwicklung). Aus der Perspektive des Beratungsprozesses übernimmt diese Phase eine Brückenfunktion von der Analyse der aktuellen Situation zur Arbeit an Lösungsstrategien bzw. der Vermittlung von Unterstützungsleistungen. Im Kontext der Beschäfti-

gungsförderung ist diese Phase mit dem übergeordneten Ziel der beruflichen Eingliederung verbunden. In der Literatur wird der Entwicklung und Auswahl von Zielen bei der Handlungssteuerung eine besondere Bedeutung beigemessen (Fachgruppe Case Management, 2018). Die beraterischen Beiträge zur Entwicklung von Zielen und Planungsschritten können u.a. darin gesehen werden, sich im Gespräch der eigenen Wünsche, Bedürfnisse und Werte zu vergewissern, Zuversicht in die eigene Handlungsfähigkeit zu entwickeln und ein Commitment bezüglich der geplanten Aktivitäten auszubilden. Bei der Konkretisierung der Planungsschritte ist auszuloten, welche Personen und Adressaten für die Umsetzung im Einzelnen verantwortlich sein sollen: Welche Leistungen werden im Fallmanagement erbracht? Welche werden im Rahmen der fallbezogenen Leistungssteuerung vermittelt? Welche sollen von der leistungsberechtigten Person eingeleitet bzw. erbracht werden? Insgesamt sollte auf dieser Grundlage nach und nach der Entwurf eines für beide Seiten nachvollziehbaren und strukturierten Fahrplans zu den wichtigsten Handlungsfeldern, Zielen und Aktivitäten entstehen. Ein solcher Plan kann von seiner Anlage her sehr einfach sein und schrittweise ergänzt werden.

Gleichwohl kann es in dieser Phase auch zu unterschiedlichen Auffassungen beider Parteien kommen, etwa hinsichtlich der Notwendigkeit und Auswahl von Unterstützungsleistungen oder eigener Aktivitäten. „Veränderungsschritte werden Nutzende nur einleiten, wenn sie vom Konzept und der persönlichen Integrität der Fachkraft überzeugt sind. Ein dominantes Steuerungsverständnis der Aufgabe wird hier auf Akzeptanzprobleme stoßen“ (Göckler, 2016, S. 572). Mit der Einführung des „Kooperationsplans“ (§ 15 SGB II) besteht die Chance, dass das Verfahren gegenüber der Eingliederungsvereinbarung weniger bürokratisch ausfällt und die Beteiligungs- und Klärungsrechte der Betroffenen weiter gestärkt werden (vergleiche den Beitrag von Freier in diesem Band). Die Integrationsplanung im Fallmanagement sah konzeptionell immer schon Planungsteile vor, die nicht rechtsverbindlich vereinbart werden sollten, etwa Aktivitäten, die sich auf die Bereiche Sucht, psychische Erkrankungen und private Lebensverhältnisse beziehen, bei denen es immer auch um Experimentierräume geht und deren Ergebnisse nicht sicher sind. Um den Anforderungen eines individualisierten Kooperationsplans gerecht werden zu können, sind allerdings neben den rechtlichen auch organisatorische Weichenstellungen bedeutsam, beispielsweise ausreichende Zeitressourcen und angemessene Betreuungsschlüssel (s. unten).

2.2.4 Koordinierte Durchführung

In der zeitlich längsten Phase des Fallmanagements geht es um eine Reihe von grundlegenden, aufeinander abgestimmten und sich wiederholenden Aktivitäten, die im Kern auf eine koordinierte, begleitende und kontrollierte Umsetzung der Integrationsplanung zielen. Dieser Prozess wird durch beratende und unterstützende Aktivitäten flankiert. Der Schwerpunkt der Angebote und Leistungen, die im Fallmanagement vermittelt werden, ist zumeist nicht auf die unmittelbare Anbahnung und Aufnahme einer Beschäftigung ausgerichtet, sondern liegt zunächst eher in Bereichen wie soziale Rahmenbedingungen, gesundheitliche Leistungsfähigkeit und Arbeitsvermögen. Diese müssen in Gesprächen zunächst vorbereitet und angebahnt werden. Bei der konkreten Umsetzung müssen sich die Adressaten auf neue Situationen und Menschen einlassen, sich und ihre Kompetenzen unter Beweis stellen und aus gewohnten Zeit- und Lebensarrangements heraustreten. Je ungewohnter und bedeutsamer diese Situationen sind, desto mehr Unruhe, Stress und Vorbehalte können sie hervorrufen – gerade bei Menschen, deren Tagesrhythmus und Leben sich zunehmend von den Tagesabläufen und Bewältigungsroutinen erwerbstätiger Menschen abgekoppelt haben (Hirsland & Ramos Lobato, 2012).

Im Fallmanagement ist die mittel- bis langfristig angelegte Durchführungsphase zu begleiten und zu stabilisieren, aber auch zu korrigieren. Wie Gesprächsanalysen (Rübner & Kreuder, 2016) zeigen, sind die Anlässe und Gesprächsthemen bei den regelmäßig stattfindenden Kontakten breit gestreut. Besonders häufig werden Themen angesprochen, die die persönliche Lebenssituation betreffen (z. B. Gesundheit, finanzielle Situation, Familie), gefolgt von Fragen zu Eingliederungs- und Geldleistungen sowie Arbeit und Berufsperspektiven. Ebenso umfassen die Interventionen der Fachkräfte ein breites Spektrum. Dazu gehört die Bestärkung laufender Aktivitäten, die Ermutigung zur Umsetzung eines Vorhabens, Verständnis und Trost, die Besprechung nächster Schritte und die Erörterung von Schlussfolgerungen aus nicht erreichten Zielen, die Besprechung von laufenden Maßnahmen oder neu eingetretenen Problemen. Die Gespräche können dazu dienen, den eingeschlagenen Kurs zu bestätigen und zu bestärken, kleinere Anpassungen vorzunehmen und bereits geplante Folgeschritte zu initiieren. Sie können aber auch dazu dienen, eine Korrektur einzuleiten und umzusteuern – sei es in Form einer neuen, passenderen Maßnahme, der Re-Priorisierung von Zielen, der Besprechung von Mitwirkungspflichten oder eines Re-Assessments.

Im Rahmen der prozessbegleitenden Unterstützung kommen immer auch berufs-, bildungs- und beschäftigungsorientierte Themen zur Sprache.

Eine solche fachspezifische Beratung – als Teil der eigenen Leistungserbringung und Expertise im Fallmanagement – kann u. a. dazu beitragen, die betreffende Person bei der Entwicklung einer individuellen beruflichen Perspektive zu unterstützen, ihre berufliche Zuversicht und Handlungsbereitschaft zu stärken und eine konkrete berufliche Qualifizierungsstrategie zu entwickeln. Im Fallmanagement wird eine solche Beratung immer auch die aktuelle Lebenslage und Leistungsfähigkeit der Person im Blick haben.

Neben der begleitenden und beruflichen Beratung kommen zahlreiche „gegenstandsbezogene“ Handlungsformen hinzu, die im Gespräch oder im Anschluss daran erledigt werden können. Typische Beispiele sind, dass die Fachkraft im Auftrag der Person bei einer zuständigen Stelle anruft, um einen Sachverhalt zu klären, beim Ausfüllen eines Formulars behilflich ist oder einen Termin bei einer Beratungsstelle vereinbart. Regelmäßig sind auch interne Abstimmungsprozesse zu moderieren, beispielsweise zur Leistungsgewährenden Sachbearbeitung (vergleiche den Beitrag von Berlit in diesem Band). Die Kontaktdichte hängt in dieser Phase vom Prozessverlauf und Bedarf der betreffenden Person ab. Flexibilität ist hierbei außerordentlich wichtig. Eine grundsätzliche Herausforderung ist dabei, die für den Einzelfall angemessene Balance aus guter Informiertheit, Kontrolle, Intervention und Eigenverantwortung der Person zu finden.

2.2.5 Fallabschluss und Evaluation

Das Case Management stellt einen auf Zeit angelegten Begleitprozess dar (DGCC, 2020). Als Beurteilungspunkte für die Fortsetzung oder die Beendigung bieten sich im Fallmanagement die gesetzlich vorgeschriebenen Überprüfungszeiträume des Kooperationsplans von jeweils sechs Monaten an. Es entspricht der Logik des Ansatzes, dass dessen Beendigung kontrolliert erfolgt und zwar über eine abschließende gemeinsame Evaluation. Im Rahmen dieser Ergebnisbewertung können insbesondere folgende Punkte gemeinsam besprochen werden (Göckler & Rübner, 2024):

- Wie war die Ausgangssituation bei der Fallübernahme und wie stellt sie sich jetzt dar?
- Welche Ziele lagen der Integrationsplanung zugrunde?
- Welche Umsetzungsschritte waren erfolgreich, welche nicht und warum?
- Welche Schritte sind noch zu gehen, welche Hilfen sind weiterhin empfehlenswert?
- Wie ist die Versorgungslage der hierzu erforderlichen Anschlussangebote zu beurteilen?

Vor einer vollständigen Beendigung des Fallmanagements ist gemeinsam zu überlegen, ob im Sinne einer Nachbetreuung für einen vorher festgelegten Zeitraum eine generelle Ansprechbarkeit vereinbart wird, um die Nachhaltigkeit der erreichten Ziele abzusichern.

3. Umsetzung in den Jobcentern

Die folgenden Erkenntnisse zum Umsetzungsstand des Fallmanagements in den Jobcentern basieren auf einer explorativen Studie von 2023, in der 113 leitfadengestützte Interviews mit Fallmanagern (N=56) und Integrationsfachkräften (N=57) aus 52 Jobcentern geführt wurden. Alle Aussagen beziehen sich auf Jobcenter in gemeinsamer Trägerschaft (Agentur für Arbeit und Kommune), nicht auf Jobcenter in kommunaler Trägerschaft, für diese liegen keine aktuellen Daten vor.

Zunächst kann festgestellt werden, dass die untersuchten Jobcenter nahezu durchgängig in Strukturen des spezialisierten Fallmanagements arbeiten, d. h. es wird organisationsintern eine Trennung zwischen Personen mit und ohne komplexen Bedarfslagen vorgenommen und ein unterschiedliches Betreuungskonzept und Personal für diese beiden Personengruppen vorgehalten. 79 Prozent der Befragten sind ausschließlich in dieser Funktion tätig, 21 Prozent betreuen darüber hinaus auch Personen ohne Fallmanagementbezug. In der ersten Gruppe liegt der Betreuungsschlüssel im Durchschnitt bei 1:80 und damit nahe am Referenzwert von 1:75, der seinerzeit in der Gesetzesbegründung zur Einführung des SGB II zugrunde gelegt worden ist (Deutscher Bundestag, 2003). In der zweiten Gruppe liegt der Betreuungsschlüssel bei durchschnittlich 1:129. Zwei Drittel der befragten Integrationsfachkräfte hält die Kapazitäten im Fallmanagement für ausreichend, ein Drittel für ausbaubedürftig.

Während die an den DGCC-Standards orientierte zertifizierte Weiterbildung zur Case Managerin bzw. zum Case Manager in den gemeinsamen Einrichtungen weitgehend sichergestellt ist (77 Prozent der Befragten sind zertifiziert, 14 Prozent in Ausbildung), gab mehr als die Hälfte der Befragten an, sich eine zusätzliche fachspezifische Vertiefung zu wünschen – zum Beispiel im Umgang mit psychisch oder an einer Sucht erkrankten Menschen und zu verschiedenen Beratungsansätzen; ein Indikator für einen ergänzenden Weiterbildungsbedarf.

In der weit überwiegenden Mehrzahl der hier einbezogenen Jobcenter sind einheitliche formelle Regelungen für die Umsetzung des Fallmanagements verankert. Hierzu gehören die Zugangskriterien (drei Handlungsbedarfe; erwartete Integrationsfortschritte) und Überprüfungszeiträume (alle 6

Monate), die Kontaktdichte (alle 4-6 Wochen) und Betreuungsdauer (bis 24 Monate). Auch die Übergabewege zwischen vorgelagerten Stellen und dem Fallmanagement sind geregelt und verlaufen über eine EDV-basierte Fachanwendung, gleiches gilt für die Dokumentation der Einzelschritte und den Betreuungsbedarf. Insgesamt orientieren sich die lokalen Konzepte dabei überwiegend an der fachlichen Weisung der Bundesagentur für Arbeit (2017).

Mit Blick auf einen der wichtigsten Qualitätsstandards des Case Managements, der Orientierung am Bedarf der Adressaten (DGCC, 2020), ist zu fragen, welche Handlungsspielräume die organisationalen Entscheidungsprämissen zulassen und inwieweit diese auch genutzt werden. Die befragten Fallmanager/-innen geben mehrheitlich an, über entsprechende Handlungsspielräume zu verfügen und davon auch Gebrauch zu machen, z. B. bei der Kontaktdichte und der Betreuungsdauer, die im Einzelfall angepasst werden kann. Auch die Übergabe ins bzw. Rückgabe aus dem Fallmanagement erfolgt in vielen Fällen nicht allein über digitale Schnittstellen, sondern bei Bedarf in Rücksprache mit den zuständigen Vermittler/-innen. Die Übergabe orientiert sich zudem nicht allein an den drei Handlungsbedarfen und insoweit an einer potentiell bürokratischen Umsetzung, sondern wird um zielgruppenspezifische Regelungen ergänzt (z. B. bei Wohnungslosigkeit oder Leistungsberechtigten im Frauenhaus). In verschiedenen Studien finden sich darüber hinaus Hinweise, dass es für die Leistungsberechtigten möglich ist, mit ihren Fallmanager/-innen über die Themen zu sprechen, die für sie wichtig sind und dass sie diese als überwiegend wertschätzend und für ihre Anliegen und Herausforderungen aufgeschlossen erleben (Kupka, Oschmiansky & Popp, 2017; Rübner & Kreuder, 2016).

Bei den genutzten Beratungsformen dominieren mit Abstand die Beratung im Jobcenter und per Telefon. Allerdings bieten rund 60 Prozent der Fallmanager/-innen mindestens gelegentlich eine Beratung in den Räumlichkeiten von Netzwerkpartnern an, z. B. bei Maßnahmeträgern, in Stadtteilzentren, Volkshochschulen oder Jugendberatungshäusern. Knapp jeder Dritte bietet bei Bedarf ein „Spaziergespräch“ (Walk & Talk) an, Hausbesuche werden demgegenüber nur von wenigen Befragten (15 Prozent) gemacht.

Das Case Management richtet sich auf der Einzelfallebene nicht notwendigerweise an nur einer Person aus, der zu behandelnde Fall kann auch eine Familie oder ein anderes Klientensystem umfassen. Insoweit kann die Berücksichtigung des Klientensystems ein wichtiges Beratungselement darstellen, gerade weil hier häufig komplexe eingliederungs- und teilhabeorientierte Anforderungen miteinander verschränkt sind. Zudem setzt das SGB II

von seiner subsidiär angelegten Grundkonzeption auf die sogenannte „Bedarfsgemeinschaft“ (BG), d. h. auf die in einem gemeinsamen Haushalt lebenden leistungsberechtigten Personen. 91 Prozent der Befragten gibt an, die Mitglieder der BG bei Bedarf einzubeziehen. Als Gründe werden der Wunsch des Adressaten, die Notwendigkeit für eine Gesamteinschätzung der Lebenslage und Themen, die die gesamte BG betreffen, angegeben. Ein expliziter BG-Ansatz findet sich demgegenüber nur in wenigen der einbezogenen Jobcenter.

Alle Befragten sind davon überzeugt, dass das Fallmanagement einen wichtigen geschäftspolitischen Beitrag leistet, der sich allerdings in dem gegebenen Kennzahlensystem des SGB II und dem Fokus auf Integrationsquoten nur unzureichend abbilden lässt (hierzu grundlegend Brülle et al., 2016). In den meisten Antworten wird die Heranführung an den allgemeinen Arbeitsmarkt und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch den Abbau von komplexen Hemmnissen genannt. Weitere Nennungen betreffen die Verbesserung der persönlichen Lebenslage, die Vertrauensarbeit, ohne die bestimmte Personen verloren gehen würden und die Stabilisierung und Motivation von Personen mit großer Hilfebedürftigkeit. Insgesamt halten die Fallmanager/-innen an ihrem beschäftigungsorientierten Auftrag fest, interpretieren diesen aber ganzheitlicher und langfristiger als das aktuelle Kennzahlensystem.

4. Fazit und Ausblick

Aus dem methodischen Konzept des Case Managements und dessen handlungsfeldspezifischer Übertragung auf das beschäftigungsorientierte Fallmanagement lässt sich ein komplexes und facettenreiches Beratungsprofil ableiten, das als Grundlage für ein professionelles Mandat fungieren kann. Dazu gehören die folgenden Kernelemente:

- Beratung im beschäftigungsorientierten Fallmanagement ist von seiner Anlage her offen für einen breiten, die lebensweltlichen Voraussetzungen von Beschäftigungsfähigkeit umfassenden Themenkreis und überschreitet damit den Horizont einer rein vermittlungsorientierten und beruflichen Beratung.
- Hierzu setzt sie von Anfang an auf eine vertrauensvolle, transparente und dialogisch ausgerichtete Zusammenarbeit.
- Sie erfolgt prozessbegleitend und ist an zu erledigenden Aufgaben orientiert (Fallverstehen, Fallentwicklung, Fallbegleitung, Fallabschluss),

ohne linear und in schneller Schrittfolge auf ein vordefiniertes Ziel hinarbeiten zu können.

- Sie erbringt in der Regel selbst keine Fachberatung (Schuldner-, Sucht-, psychosoziale Beratung), sondern bereitet im Einzelfall darauf vor und begleitet den weiteren Prozess.

Der Handlungsansatz des Case Managements ist durch eine enge Verzahnung von „Rat und Tat“ gekennzeichnet (Wendt, 2012), insbesondere in der Phase der koordinierten Durchführung, in der Aktivitäten und Unterstützungsleistungen abgestimmt, vermittelt, nachgehalten, teils aber auch selbst umgesetzt werden. Eine solche Verzahnung ist auch für das beschäftigungsorientierte Fallmanagement konstitutiv und rechtlich verankert (§ 14 SGB II).

Für eine qualitativ hochwertige Fallarbeit sind auch die notwendigen organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen. Die vorgestellten Ergebnisse lassen erkennen, dass in den Jobcentern in gemeinsamer Trägerschaft verschiedene förderliche Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Fallmanagements anzutreffen sind. Dazu gehören die bundesweit relativ einheitlichen Eckpfeiler für die Implementation des Fallmanagements, die (zumindest in den gemeinsamen Einrichtungen) relativ hohe Zahl an zertifizierten Fallmanager/-innen und die damit verbundene Chance der Ausbildung einer professionellen Fachkultur, der verhältnismäßig günstige Betreuungsschlüssel in der Gruppe der ausschließlich im Fallmanagement tätigen Fachkräfte und die angesprochenen flexiblen Handlungsspielräume (Kontaktdichte, Betreuungsdauer, Beratungsformen). Gerade der letztgenannte Punkt ist für den Handlungsansatz des Case Managements essentiell und stellt innerhalb der bestehenden Strukturen der Grundsicherung einen durchaus bemerkenswerten Befund dar. Die Ergebnisse deuten gleichzeitig darauf hin, dass es einen Bedarf an Weiterbildungsangeboten gibt und zumindest teilweise eine Erweiterung der Kapazitäten im Fallmanagement sinnvoll erscheint. Zudem können die deutlich höheren Fallzahlen bei Fachkräften, die zusätzliche Aufgaben in der Regelvermittlung übernehmen, die Möglichkeit einer intensiveren Beratung und Betreuung im Fallmanagement limitieren. Auch mit Blick auf die Nutzung unterschiedlicher Beratungssettings scheint bei den stärker aufsuchenden Formen noch „Luft nach oben“ zu sein. Die eingeschränkte Darstellbarkeit der integrationsvorbereitenden Aktivitäten des Fallmanagements im Kennzahlensystem des SGB II bietet den Fachkräften einerseits Spielraum bei der Umsetzung, kann jedoch andererseits dazu führen, dass das Fallmanagement im institutionellen Gefüge der Grundsicherung nur einen geringen Stellenwert einnimmt. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Beratung und Unter-

stützung im Fallmanagement gegenüber Kernelementen des Aktivierungsparadigmas (Betonung von Suchaktivitäten, Verantwortungsverlagerung auf das Individuum, Fokus auf marktnahe Leistungen, Arbeit mit Anreizen und Sanktionen; dazu Brussig, 2019) erkennbar andere Akzente setzt. Von daher erscheint es bedeutsam, dass nach neuen konzeptionellen Zugängen gesucht wird, um den Beitrag ganzheitlicher Beratungs- und Betreuungsansätze im SGB II, zu denen auch das Fallmanagement zählt, besser erfassen zu können (Brülle et al., 2016; Göckler & Rübner, 2024). Forschungsbedarf besteht vor allem im Hinblick auf die Beratungs- und Betreuungspraxis im Fallmanagement. Dazu gehört auch die bislang nur ansatzweise untersuchte Frage, wie sich die unterschiedlichen Mandate aus Hilfe, Kontrolle und professioneller Verankerung in der konkreten Interaktion auswirken bzw. wie „Interaktion im Schatten der Hierarchie“ (Bähr, 2023) funktionieren kann.

Mit Einführung des Bürgergeldes sind einige Reformelemente verbunden, die für die Arbeitsweise im Fallmanagement anschlussfähig sind. Dazu gehören die Ermöglichung einer aufsuchenden und sozialraumorientierten Beratung (§ 14 SGB II), die Einführung eines Kooperationsplans (§ 15 SGB II) sowie die neue Leistung einer „ganzheitlichen Betreuung“ (§ 16k SGB II). Erste Ergebnisse einer Onlinebefragung mit Fallmanager/-innen zeigen, dass die Befragten für ihre eigene Arbeit zahlreiche Chancen sehen, beispielsweise den Ausbau lebensweltorientierter Arbeitsweisen, eine Erweiterung von betreuungsintensiven Unterstützungsleistungen sowie bessere Zugänge zu schwer erreichbaren Personen (Rübner, 2024). Gleichzeitig werden aber auch Herausforderungen und mögliche Risiken thematisiert, beispielsweise Doppelstrukturen, Konkurrenzsituationen und Fehlsteuerungen, wenn die unterschiedlichen „ganzheitlichen“ Leistungsangebote nicht ausreichend trennscharf definiert und in ein Gesamtkonzept integriert werden; zudem werden notwendige Anpassungen bezüglich personeller und zeitlicher Ressourcen angesprochen, wenn die Betreuungsarbeit intensiviert werden soll. Auch angesichts der kontroversen Debatte über die Kernideen und Auswirkungen des Bürgergeldes bleibt es abzuwarten, inwieweit die Reform ein Momentum für den weiteren Ausbau und die Stärkung ganzheitlicher Angebote und im Speziellen für das beschäftigungsorientierte Fallmanagement darstellt.

Literatur

Bähr, H. (2023). Interaktion im Schatten der Hierarchie: Zwang und Zusammenarbeit in Jobcentern. *Zeitschrift für Sozialreform*, 69(3), 167-191.

- Brülle, H., Krätschmer-Hahn, R., Reis, C. & Siebenhaar, B. (2016). *Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen*. Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Brussig, M. (2019). Was kommt nach der Aktivierung? *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik*, 28(2), 101-123.
- Bundesagentur für Arbeit (2017). *Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement in den gemeinsamen Einrichtungen. Weisung 201710002*, 20.10.2017. Abrufbar unter www.arbeitsagentur.de
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesagentur für Arbeit & Kommunale Spitzenverbände (2010). *Gemeinsame Empfehlung zum Fallmanagement im SGB II: Handlungsleitfaden*.
- Deutscher Bundestag (2003). *Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Drucksache 15/1516, 05.09.2003.
- Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) (Hrsg.) (2020). *Case Management Leitlinien. Rahmenempfehlungen, Standards und ethische Grundlagen* (2. Aufl.). Heidelberg: medhochzwei.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2004). *Qualitätsstandards für das Fallmanagement*. Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. DV 05-02-03/AFI. Berlin.
- Fachgruppe Case Management in der Arbeitsmarktintegration (2018). *Zielarbeit im Case Management. Ein theoretischer und praktischer Wegweiser für die Zielarbeit im Case Management*. Abrufbar unter: https://www.dgcc.de/wp-content/uploads/2019/01/Workbook-Zielarbeit_im_Case-Management.pdf
- Göckler, R. (2016). Beratung im Case Management. In W. Gieseke & D. Nittel (Hrsg.), *Handbuch Pädagogische Beratung über die Lebensspanne* (S. 568-578). Weinheim: Beltz Juventa.
- Göckler, R. & Rübner, M. (2024). *Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. Entwicklungslinien, professionelle Standards und Variantenvielfalt des Case Managements in der Beschäftigungsförderung* (7. Aufl.). Regensburg: Walhalla.
- Hirsland, A. & Ramos Lobato, P. (2012). Zwischen „Hartz IV“ und geförderter Beschäftigung. Positionierung und Teilhabeerleben im reformierten Sozialstaat. In M. Bereswill, C. Figlesthaller, M. Perels, L. Yashodhara Haller & F. Zahradnik (Hrsg.), *Wechselverhältnisse im Wohlfahrtsstaat. Dynamiken gesellschaftlicher Justierungsprozesse* (S. 273–291). Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Kupka, P., Oschmiansky, F. & Popp, S. (2017). Wahl- und Handlungsmöglichkeiten psychisch kranker Menschen im SGB II. *Zeitschrift für Sozialreform*, 63(3), 415–446.
- Neuffer, M. (2013): *Case Management. Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien* (5. Aufl.). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Rübner, M. (2024). Was bringt die Förderleistung der „ganzheitlichen Betreuung“ für das beschäftigungsorientierte Fallmanagement? Ergebnisse einer Online-Befragung zum Bürgergeld. *Case Management*, 21(2), 85-90.
- Rübner, M. & Kreuder M. (2016). Beratung in unterschiedlichen Settings. Eine explorative Vergleichsanalyse zwischen beschäftigungsorientiertem Fallmanagement und psycho-sozialer Betreuung. *Case Management*, 13(2), 87-95.

- Reis, C. (2009). Aktuelle Klarstellungen zum Thema Fallmanagement. *FORUM OWL – arbeitsmarktpolitisches Magazin für OstWestfalenLippe*, 13.12.2009, 6.
- Wendt, W. R. (2012). Der Horizont von Beratung im Case Management. In W. R. Wendt (Hrsg.), *Beratung und Case Management* (S. 1-75). Heidelberg: medhochzwei.
- Wendt, W. R. (2018a). *Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen* (7. Aufl.). Freiburg: Lambertus.
- Wendt, W. R. (2018b). Stand und Positionen in der Entwicklung von Programm und Verfahren. In P. Löcherbach, W. Klug, R. Remmel-Faßbender & W. R. Wendt (Hrsg.), *Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit* (5. Aufl., S. 14–42). München: Reinhardt.

Matthias Knuth

Jobcenter als Zentren für Migration und Integration. Integrationsstrategien und Kommunikation gegenüber Leistungsberechtigten und Öffentlichkeit

Zusammenfassung

Für einen großen Teil der Leistungsberechtigten hat das Bürgergeld die Funktion der Unterhaltssicherung für neu Zugewanderte während ihres Spracherwerbs und ihrer schrittweisen Arbeitsmarktintegration. Wesentlich stärker als bei in Deutschland geborenen Leistungsberechtigten ist dieser Prozess abhängig von komplexen institutionellen Gegebenheiten und Entscheidungen, die zum Teil interdependent sind und von den meisten Betroffenen nicht vollständig überblickt werden. Traditionelle, allein auf die Entwicklung der Potenziale einer Person gerichtete Integrationsstrategien greifen daher zu kurz, wie anhand von Beispielen gezeigt wird. Eine Beschleunigung der im europäischen Vergleich zu langsamen Arbeitsmarktintegration von neu Zugewanderten setzt voraus, dass die Jobcenter ihre Rolle als „Zentren für Migration und Integration“ annehmen und eine Form von institutioneller Umsicht entwickeln, die über das traditionelle Zuständigkeitsdenken in deutschen Verwaltungen hinausgeht.

Schlagworte

Integration, Migration, Beratung, Integrierte Beratung, Jobcenter

1 Einleitung

Die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ – so der kontrafaktische Untertitel des SGB II¹ auch nach der „Bürgergeld“-Reform – ist zu einem großen Teil Grundsicherung und Integrationshilfe für Zugewanderte: Im September 2023 hatten 50 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB)

1 Zu Grundsicherung, Arbeitslosigkeit und Arbeitsuche vgl. Knuth (2016).

eine eigene Migrationserfahrung, waren also nicht in Deutschland geboren.² In Zuwanderungsschwerpunkten wie der Stadt Offenbach beträgt dieser Anteil zwei Drittel. Das ist keineswegs nur ein Ergebnis der verstärkten Fluchtmigration des letzten Jahrzehnts, denn bereits 2013 betrug der Anteil der nicht in Deutschland Geborenen unter den ELB 43 Prozent.³ Im historischen Gründungsdiskurs des SGB II vor mehr als zwanzig Jahren kam jedoch allenfalls „Migrationshintergrund“ als ein die Arbeitsmarktintegration erschwerendes Zielgruppenmerkmal vor, etwa analog zu „Alter“ oder „gesundheitlichen Einschränkungen“; Migration als fortwährender Prozess und die Rolle der Jobcenter als „Durchlauferhitzer“ der Integration waren bei der Schaffung des SGB II nicht im Blick.⁴

Der grundlegende Zusammenhang zwischen Migration und Grundsicherung wird bis heute von den Akteuren der Sozialpolitik nicht selbstbewusst kommuniziert. Statt die zentrale und unverzichtbare Leistung des Grundsicherungssystems in der Einwanderungsgesellschaft positiv hervorzuheben, überlässt man das Feld denen, die von „Einwanderung in die Sozialsysteme“ und „Migrantengeld“ reden.

Der Weg in den SGB II-Leistungsbezug ist für Asylbewerber/-innen institutionell vorgezeichnet: Mit Zuerkennung eines Schutzstatus werden Geflüchtete potenzielle Akteure des Arbeitsmarktes und haben folglich Anspruch auf Bürgergeld, solange sie nicht existenzsichernd beschäftigt sind. Man muss als Fluchtmigrant/-in entweder sehr lange im Asylverfahren festhängen oder bei Spracherwerb und Arbeitsmarktintegration ungewöhnlich schnell und erfolgreich sein, und man sollte tunlichst keine Kinder haben, um der zeitweiligen Betreuung durch ein Jobcenter zu entgehen. In der Mehrzahl der Fälle werden die Jobcenter für die Unterhaltssicherung wäh-

2 Bundesagentur für Arbeit - Statistik: Migrationshintergrund nach § 281 Abs. 2 SGB III - hochgerechnete Ergebnisse. Deutschland, Länder und Kreise (Monatszahlen). Aktuellste verfügbare Werte für September 2023.

3 Bundesagentur für Arbeit - Statistik: Migrationshintergrund nach § 281 Abs. 2 SGB III. Deutschland, September 2013, Erstelldatum 13.02.2014.

4 Im Bericht der „Hartz-Kommission“ bleiben Migranten/innen und Ausländer/innen gänzlich unerwähnt (Hartz 2002). In der Gesetzesbegründung zur Einführung des SGB II wird die Einbeziehung von Ausländer/innen, denen der Zugang zum Arbeitsmarkt rechtlich nicht verwehrt ist, in den neuen Rechtskreis ausdrücklich mit der Unterwerfung unter dessen Sanktionsmöglichkeiten begründet; der spezielle Förderungsbedarf dieser Personengruppe wird nicht angesprochen (Bundesregierung, 2003). Kurz nach dem Start des SGB II gab jedoch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Ende 2006 eine Studie über „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“ in Auftrag, deren Ergebnisse 2009 vorgelegt wurden (IAQ et al., 2009). Die Einleitung zur Buchveröffentlichung dokumentiert Diskurse, die den aktuellen sehr ähnlich sind (Knuth, 2010).

rend der Teilnahme an Integrationskursen und beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen sowie für die Einsteuerung in diese Maßnahmen zuständig. Nicht die Flüchtlinge wandern in die Grundsicherung nach dem SGB II ein, sondern sie werden von der Grundsicherung eingeholt, weil der Weg in den Arbeitsmarkt in Deutschland so viel Zeit in Anspruch nimmt.

Im Vergleich der größeren westeuropäischen EU-Länder brauchen Zugewanderte in Deutschland am längsten, bis sie ihre erste bezahlte Arbeit aufnehmen können; Haupthindernis ist nach Angabe der Betroffenen nicht (wie im öffentlichen Diskurs oft angenommen) die Sprache (die wird in den skandinavischen Ländern und den Niederlanden stärker als Hindernis wahrgenommen als in Deutschland) und auch nicht die Diskriminierung aufgrund der Herkunft (die wird in den genannten Ländern und in Italien deutlich stärker empfunden), sondern die fehlende Anerkennung mitgebrachter Qualifikationen. Dazu passt, dass die Erwerbsbeteiligungsquoten von höherqualifizierten Zugewanderten, bei denen es also einiges anzuerkennen gäbe, nur in Frankreich und Italien niedriger sind als in Deutschland.⁵

Die jeweils aktuelle Platzierung von Geflüchteten im Arbeitsmarkt ist naturgemäß stark von der bisherigen Aufenthaltsdauer abhängig. Geflüchtete Männer benötigen sieben Jahre, bis sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsquote ihrer jeweiligen Zugangskohorte derjenigen des männlichen Bevölkerungsdurchschnitts im Alter von 18-64 Jahren annähert hat; Frauen erreichen nach dieser Zeit knapp ein Drittel des Vergleichswerts der weiblichen Bevölkerung insgesamt, und der *gender gap* unter den Geflüchteten im Hinblick auf die Erwerbstätigkeit nimmt im Zeitverlauf nicht etwa ab, sondern er wächst mit zunehmender Erwerbsintegration der Männer (Kosyakova & Salikutluk, 2023). Infolge der unvollkommenen Ausschöpfung des Erwerbspotenzials insbesondere der Frauen beträgt die Leistungsbezugsquote der geflüchteten Erwachsenen auch nach sieben Jahren noch 40 Prozent (Brücker et al., 2023). Selbst bei einer maximal investiven Integrationsstrategie mit zwei Jahren für den Spracherwerb und drei Jahren Ausbildung wären Integrationswege von bis zu sieben Jahren nicht erklärbar. Der Beobachtungszeitraum, auf den sich diese Daten beziehen, war – mit

5 Eigene Berechnungen mit Daten der Eurostat-Datenbank aus dem 2021 erhobenen ad-hoc-Modul „Labour market situation of migrants and their immediate descendants“ (lfsa_21obst01 und lfsa_21obst04) sowie aus dem Standardprogramm (lfsa_arganedm), abgerufen am 26.3.2024.

leichter Abschwächung während der Pandemie⁶ – von durchgängig hoher Arbeitskräftenachfrage geprägt.

Vor diesem Hintergrund wird man die bisherige Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten nicht als Erfolgsgeschichte bezeichnen können, auch wenn es viele Erfolgsgeschichten Einzelner gibt. In der Gesamtbilanz steht die deutsche Politik der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten und anderen neu Zugewanderten vor einer alarmierenden Konstellation, die für die Betroffenen unbefriedigend und gegenüber der Wählerschaft politisch nicht durchhaltbar ist. Daran wird sich auch durch die Ausrufung eines sehr kurzatmigen „Job-Turbos“ nichts ändern lassen.⁷

Vor diesem Hintergrund thematisiert der folgende Beitrag einige „Knackpunkte“ im Umgang der Jobcenter mit Geflüchteten - ohne den Anspruch auf umfassende Lösungen.

2 Sequenzierung vs. Parallelisierung von Integrationsschritten

Arbeitsmarktpolitik wird in Deutschland üblicherweise als eine Aufeinanderfolge von Phasen konzipiert — so auch beim bereits erwähnten Job-Turbo. Das ist nicht grundsätzlich falsch, führt aber gerade bei Geflüchteten zu Zeitverlusten im Integrationsprozess, wenn die einzelnen Phasen streng getrennt werden. Arbeitsmarktintegration von Zugewanderten ist nicht nur ein Entwicklungsprozess der jeweiligen Person, sondern beinhaltet auch das Durchlaufen verschiedener administrativer Prozeduren mit teilweise langen Bearbeitungszeiten und periodisch auftretenden Engpässen und Überlastungen. Wenn mit dieser Situation nicht vorausschauend umgegangen wird, addieren sich administrative Bearbeitungszeiten zu Wartezeiten und Zeitverlusten im Integrationsprozess. Hierzu im Folgenden einige Beispiele:

1. *Eine Arabistin aus Syrien bringt nach der Anerkennung ihres Schutzstatus den lang ersehnten Stammhalter zur Welt. Das Jobcenter stellt sie nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II von der Aktivierung frei. Sie macht sich dennoch Gedanken über ihre berufliche Zukunft und möchte eine Zeugnisbewertung ihres*

6 Von einem Rückschlag der Arbeitsmarktintegration von Zugewanderten aufgrund der Pandemie kann – entgegen seinerzeitigen Befürchtungen – keine Rede sein (Knuth, 2022).

7 Der „Job-Turbo zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten“ wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales am 18.10.2023 erstmalig in der Bundespressekonferenz vorgestellt und bis Januar 2024 schrittweise weiter konkretisiert. <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Migration-und-Arbeit/Flucht-und-Aysl/Turbo-zur-Arbeitsmarktintegration-von-Gefluechteten/turbo-zur-arbeitsmarktintegration-von-gefluechteten.html>, abgerufen am 07.05.2024.

Universitätsabschlusses durch die Zentralstelle für Ausländisches Bildungswesen vornehmen lassen. Das Jobcenter lehnt die Übernahme der Gebühren von 200 Euro mit der Begründung ab, dass für Leistungsberechtigte, die von der Aktivierung ausgenommen sind, keine Eingliederungsleistungen erbracht werden könnten.

2. Eine junge Frau aus Afghanistan macht sich nach dem Abschluss ihres Integrationskurses Gedanken über ihre berufliche Zukunft und zieht eine Ausbildung zur Pflegefachkraft in Betracht. Dass sie dafür eine Anerkennung ihres Schulzeugnisses mindestens als Realschulabschluss bräuchte, hat ihr vorher niemand gesagt. Sie überbrückt die Zeit, die die Behörden in NRW für die Anerkennung eines Schulabschlusses brauchen, mit einem Jahr Bundesfreiwilligendienst im Krankenhaus. In ihrem Fall war das eine gute Vorbereitung auf die Ausbildung und insofern kein Zeitverlust; dennoch hätte man die Anerkennung des Schulabschlusses viel früher einleiten können.
3. Ein Mann aus Afghanistan hat das Pech, dass die mit dem Jobcenter abgesprochene Umschulung ausgerechnet im Herbst 2022 beginnen soll. Zu diesem Zeitpunkt sind die Ausländerbehörden mit der Registrierung der Ukraine-Flüchtlinge überlastet und können daher seine Aufenthaltserlaubnis nicht rechtzeitig verlängern. Die Arbeitskapazität reicht nicht einmal für die Ausstellung einer Fiktionsbescheinigung. Ohne Aufenthaltstitel kann das Jobcenter den versprochenen Bildungsgutschein nicht ausstellen. Der nicht mehr ganz junge Mann beginnt seine Umschulung ein Jahr später.

Die Zweifel des Autors, ob man derartige Erfahrungen mit Einzelfällen aus der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit verallgemeinern könne, wurden gerade im richtigen Augenblick durch eine Meldung in der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung zerstreut:

„Die Landesregierung und die Arbeitsagentur wollen geflüchteten Menschen schneller den Weg in eine Erwerbstätigkeit ebnen. In einer landesweiten Initiative sollen Abläufe beschleunigt und Hürden in den Arbeitsmarkt für Migranten beseitigt werden (...) Vor allem wollen die Akteure erreichen, dass nicht eine staatliche Maßnahme auf die andere aufbaut, sondern vieles parallel und dadurch schneller funktioniert.“ (WAZ, 16.3.2024)

Zehn Jahre nach dem Anstieg der Fluchtmigration und vier Monate nach der Verkündung des „Job-Turbo“ durch das Bundesarbeitsministerium ist diese nordrhein-westfälische Initiative im wahrsten Sinne des Wortes „Deutschland-Tempo-verdächtig“. Sie würde keinen Sinn machen, wenn die geschilderten Erfahrungen untypische Einzelfälle wären.

Viel stärker als bei der Integration von Bürgergeld Beziehenden, die in Deutschland aufgewachsen sind, hängt die Integration von neu Zugewanderten von den Entscheidungen zahlreicher institutioneller Akteure und

der Beschaffung von Dokumenten ab: Ausländerbehörden, für die Anerkennung bzw. Bewertung von Schul-, Berufs- und Hochschulabschlüssen sowie von Führerscheinen zuständige Stellen, das Integrationskurs-Management des BAMF und viele andere mehr. Das Portfolio der Bildungsmaßnahmen und -wege, die mit einiger Wahrscheinlichkeit für die Zielgruppe in Frage kommen, ist viel größer als bei der typischen inländischen Kundschaft: Neben den vom Jobcenter selbst zu fördernden Maßnahmen kommen auch duale und vollzeitschulische Berufsausbildungen, Brückenmaßnahmen für Akademiker/-innen oder ein Studium in Betracht. Jobcenter können die Integration von Zugewanderten nicht wirksam unterstützen, wenn die Kompetenz der Fachkräfte auf die SGB II-Welt und den Horizont einer Armutsbevölkerung mit überwiegend ungünstigen Bildungsvoraussetzungen beschränkt bleibt, zu der viele Geflüchtete nur vorübergehend und allein wegen der Unterbrechung ihrer Bildungs- und Berufskarrieren gehören. Erforderlich ist ein Umfeld-Wissen, das wohl zu komplex und veränderlich ist als dass irgendjemand es immer aktuell und vollständig abrufbar haben könnte, sondern das bezogen auf den Einzelfall immer wieder auf dem aktuellen Stand recherchiert werden muss. Die erforderlichen Informationen sind zum größten Teil online verfügbar, aber die Betroffenen finden sie nicht selbst, weil ihnen die Suchbegriffe und das institutionelle Hintergrundwissen fehlen, das zum Verständnis der dargebotenen Informationen erforderlich ist. Aus diesen Gründen ist das Fallmanagement für neu Zugewanderte (vgl. Reis, 2020; Göckler & Rübner, 2024, insbes. Kap. 5.6) erheblich zeitaufwändiger als bei im Inland aufgewachsenen Kunden/-innen. Die Veränderung in der Zusammensetzung der „Kundschaft“ findet bisher in den Personalschlüsseln der Jobcenter keine ausreichende Berücksichtigung.

Aber es fehlt nicht nur an Ressourcen, sondern vielfach auch an der zu ihrem zielgerichteten Einsatz erforderlichen Einstellung. Wer zugewanderte Familien auf ihrem Weg durch die vielfältigen bei ihrer Integration in den Arbeitsmarkt, das Bildungssystem und in eine eigene Wohnung zu überwindenden administrativen Hindernisse unterstützen will, braucht eine Art von institutioneller Umsichtigkeit, die nicht der Standard-Einstellung in deutschen Verwaltungen entspricht. Angesichts der ständig wachsenden Komplexität der rechtlichen Regelungen gerade in den für Zugewanderte relevanten Rechtsbereichen wie SGB II oder Aufenthaltsrecht⁸ ist eine Be-

8 Der Leiter der Berliner Ausländerbehörde bezifferte kürzlich bei einer Veranstaltung die von seiner Behörde zu administrierenden unterschiedlichen Aufenthaltstitel auf 150. Drei Jahre zuvor hatte er diese Zahl bei einer Vorläufer-Veranstaltung mit 130 angegeben. Als Verbesserung gemeinte Gesetzesreformen führen in Deutschland meistens zur Einführung zusätzlicher Regelungsstatbestände oder Förderungsmöglichkeiten. Die Entwicklung des

wältigungsstrategie der Fachkräfte, die sich auf die eigene unmittelbare Zuständigkeit konzentriert und alles andere ausblendet, nur allzu verständlich, aber zumindest für einige angrenzende Rechtsgebiete im SGB II ausdrücklich ausgeschlossen (vgl. § 4 Abs. 2 SGB II). Aus der Sicht nicht nur der zugewanderten Kunden/-innen ist ein solches Vorgehen fatal, denn es verlangt von Menschen mit teilweise geringen Bildungsvoraussetzungen oder Sprachkenntnissen institutionelle Zusammenhänge herauszufinden, die zu verstehen die ausgebildeten Fachkräfte in den Verwaltungen für außerhalb ihrer Verantwortung liegend betrachten.

Vermutlich stehen dem hier geforderten umsichtigen Verhalten in manchen Fällen auch behördeninterne Regelungen entgegen: Man braucht keine vertieften Kenntnisse des Aufenthaltsrechts, um die prozentuale Wahrscheinlichkeit einer Beendigung des Aufenthaltsrechts im dritten oben geschilderten Fall als sehr nahe an Null einzuschätzen, und man könnte die Umstände dieses Falles in einem Vermerk dokumentieren, um trotz des Fehlens eines aktuellen Aufenthaltsdokuments einen Bildungsgutschein auszugeben. Aber wahrscheinlich war die zuständige Fachkraft dazu einfach nicht berechtigt. Im Ergebnis zahlt das Jobcenter ein Jahr länger Bürgergeld. Solche hinderlichen Regelungen treten durch die Ausrufung eines „Job-Turbo“ nicht automatisch außer Kraft.

3 Geschlechterverhältnisse und generatives Verhalten: Lebensphase oder kulturelle Prägung?

Neu Zugewanderte sind im Durchschnitt deutlich jünger als die ansässige Bevölkerung; das gilt insbesondere auch für Geflüchtete. Insoweit letztere als Paare, aber noch ohne Kinder nach Deutschland kommen, besteht ihre Reaktion auf die neu gewonnene relative Sicherheit und die Angebote eines im Vergleich zum Herkunftsland gut ausgebauten Systems der Gesundheitsversorgung häufig darin, eines oder mehrere Kinder zu bekommen. Ein Drittel der 2017 im Rahmen der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten befragten Frauen lebte mit Kleinkindern im Haushalt, ein gutes weiteres Drittel nur mit älteren Kindern, und nur 31 Prozent waren kinderlos (Brücker et al., 2019). Das ist eine Momentaufnahme im Querschnitt; eine

SGB II folgt diesem Muster. Dramatische Komplexitätssteigerungen drohen, wenn die Kindergrundsicherung so eingeführt wird wie im ursprünglichen Regierungsentwurf geplant (Knuth, 2024). Der Nationale Normenkontrollrat nimmt die geplante Kindergrundsicherung zum Anlass, das gesamte „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ einer grundlegenden kritischen Analyse zu unterziehen (Nationaler Normenkontrollrat, 2024).

längsschnittige Betrachtung der veränderlichen Haushaltskonstellationen von Geflüchteten im Kontext des Ankommens- und Integrationsprozesses wäre wünschenswert, um diese Prozesse besser verstehen zu können.

Auch wenn die Zahl der Kinder in geflüchteten Familien eine bildungspolitisch nicht eingeplante Herausforderung darstellt und derzeit das Kinderbetreuungs- und Bildungssystem an seine quantitativen und qualitativen Grenzen bringt, so ist sie doch bevölkerungspolitisch absolut wünschenswert: Der Beitrag der Zuwanderung zur Abmilderung des demografischen Schocks⁹, der Deutschland unmittelbar bevorsteht, wäre nicht nachhaltig und der demografische Einbruch wäre nach nur wenigen Jahrzehnten noch gravierender, wenn man nicht die nächste Generation mitdenken und mit fördern würde. Aber aus der Erfahrungssicht der Fachkräfte in den Jobcentern liegt die Verallgemeinerung nahe: Die jungen geflüchteten Frauen bekommen erst einmal Kinder. Da sind dann kulturalistische Zuschreibungen nicht weit, besonders wenn die Frauen Kopftuch tragen: Sie folgen kulturellen Prägungen aus den zum großen Teil islamischen Herkunftsländern, wonach eine hohe Kinderzahl wünschenswert sei und die Rolle der Frau hauptsächlich in der Versorgung der Kinder bestehe (Menke, 2023).

Das kann durchaus so sein, es kann aber auch ganz anders sein: Nach der Ankunft in Deutschland scheint einfach die richtige Zeit zur Familiengründung gekommen, und es bleibt in vielen Fällen bei der in Deutschland üblichen Kinderzahl von 1-2. Die in Befragungen geäußerte hohe Erwerbsaspiration auch der geflüchteten Frauen¹⁰ ist nicht nur auf sozial erwünschtes Antwortverhalten zurückzuführen, sondern durchaus real; nur steht zunächst etwas anderes an. Wie man in Deutschland Kinderbetreuung mit Weiterbildung, Ausbildung oder Berufstätigkeit verbinden kann, ist auch für in Deutschland Geborene eine Herausforderung, muss aber von den Zugewanderten, die fast nie über ortsnahe großelterliche Unterstützung verfügen, überhaupt erst herausgefunden werden. Auch hier geht es um den Umgang mit Institutionen (Menke, 2024). Geflüchtete Eltern kommen wohl eher nicht auf die Idee, das Neugeborene gleich auf Wartelisten für Kinderbetreuungsplätze zu setzen, und haben dann später oft das Nach-

9 Das Durchschnittsalter der Bevölkerung war in Deutschland 2015 das höchste aller EU-Länder, ist jedoch seitdem – im Gegensatz zu fast allen anderen größeren EU-Ländern (Ausnahme Schweden) – nicht mehr weiter angestiegen, so dass Deutschland 2022 beim Durchschnittsalter auf Platz 4 lag – hinter Italien und Portugal und auch knapp hinter Griechenland. Datenabruf von Eurostat [DEMO_PJANIND_custom_8908540] am 8.12.2023.

10 „Beabsichtigen Sie, in Zukunft (wieder) eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen?“ – „Ganz sicher“ 60%, „wahrscheinlich“ 25% (Brücker, Rother & Schupp, 2016, S. 70).

sehen. Die Verzögerung der Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen hat viel damit zu tun, dass die Familiengründung oft mit der Ankunft in Deutschland zusammenfällt. Die Verzögerungen müssten aber nicht so groß sein, und das Risiko, dass es nie mehr zu einer dem individuellen Potenzial entsprechenden Platzierung am Arbeitsmarkt kommt, könnte erheblich verringert werden.

Die Jobcenter sollten die Regelung des § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II, die einem Elternteil eine Ausnahme von der Zumutbarkeit von Arbeit erlaubt, solange ein Kind unter drei Jahren ohne Betreuungsplatz zu versorgen ist, nicht als quasi automatischen „Mütterurlaub“ kommunizieren – so jedenfalls wird diese Regelung unter Migranten/-innen wahrgenommen. Insbesondere muss diese Regelung nicht während ganzer drei Jahre nach der Geburt eines Kindes angewandt werden, sondern kann regelmäßig auf ihre Anwendbarkeit überprüft werden. Die Regelung schafft falsche Anreize für die Jobcenter, da ein „Parken“ (faktisch fast immer) der Mütter sowohl die Arbeitslosenstatistik als auch die Integrationsfachkräfte entlastet. Knapp die Hälfte der Jobcenter sieht für die wegen Kleinkindbetreuung Nichtverfügbaren überhaupt keine Angebote vor (Falkenhain et al., 2023). Es gibt Hinweise, dass manche Jobcenter den betroffenen Frauen den „Mütterurlaub“ geradezu aufdrängen und ihnen Erwerbswünsche während der Kleinkindphase ausreden (Menke, 2023). Statt einer solchen Passivierung gäbe es viele die Arbeitsmarktintegration vorbereitende Schritte, die in dieser Zeit eingeleitet werden könnten.

- Für manche geht es um die Anerkennung bzw. Bewertung von Schul-, Ausbildungs- oder Hochschulabschlüssen. Da zugewanderte Frauen eher als ihre Männer Berufsqualifikationen in den sogenannten „weichen“ Fächern mitbringen, die kultur- und systemspezifisch geprägt sind und zudem häufiger auf reglementierte Berufe im Erziehungs- oder Bildungsbereich zielen (Kosyakova et al., 2021), ist die Anerkennung mitgebrachter Qualifikationen auf dem deutschen Arbeitsmarkt für Frauen im Durchschnitt noch schwieriger als für Männer. Umso wichtiger ist es für sie, möglichst frühzeitig Klarheit über die Verwertbarkeit ihrer Qualifikationen zu gewinnen.
- Die Nutzung von Erziehungszeiten als Aktionszeit zur Vorbereitung der Arbeitsmarktintegration setzt allerdings voraus, dass die Jobcenter auch bei Kunden/-innen, die als Nichtverfügbare ihren Erstantrag stellen, die Potenzialanalyse nach § 15 SGB II durchführen, damit überhaupt bekannt ist, welche Bildungsvoraussetzungen vorliegen und welche Abschlüsse ggf. anzuerkennen sind. Auf dieser Grundlage – und im ungünstigen Falle auch aufgrund der Feststellung, dass eine Anerkennung

aussichtslos ist – können dann schon während der Erziehungszeit Orientierungen und Zielvorstellungen für eine nachholende Qualifizierung entwickelt werden. Nur so kann der Gefahr entgegengewirkt werden, dass die Kunden/-innen aufgrund von klischeehaften gruppenbezogenen Annahmen als von vornherein unqualifiziert und nur in unqualifizierte Arbeit vermittelbar angesehen und behandelt werden.

- Erziehende, die wegen der Betreuung eines Kindes unter drei Jahren nicht für den Arbeitsmarkt verfügbar sind, können zwar nicht zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet werden. Das heißt aber nicht, dass sie grundsätzlich nicht an einem Kurs teilnehmen dürfen oder könnten – es kommt auf die zeitliche Organisation, auf die geografischen Gegebenheiten (Kanas & Kosyakova, 2023), auf die Verfügbarkeit von Nahverkehrsverbindungen und auf Angebote der Kinderbetreuung während der Teilnahme an. Besondere Chancen bieten in diesem Zusammenhang die sogenannten MiA-Kurse ("Migrantinnen einfach stark im Alltag"), die teilweise auch online angeboten werden.¹¹ Der Rückstand der Frauen mit Kindern bei Sprachkursteilnahme und Spracherwerb (Brücker et al., 2020; Niehues et al., 2021; Paiva Lareiro et al., 2020) müsste nicht so groß sein, und dann wäre vermutlich auch ihr Rückstand bei der Erwerbsintegration geringer. Zur Erzeugung des *gender gap* beim Spracherwerb tragen Geschlechterstereotype der Jobcenter (Jaehrling & Rudolph, 2010) offensichtlich bei: Wenn beide Elternteile eines Kleinkindes noch nicht erwerbstätig sind, wird eher der Mann in den Integrationskurs und die Frau in den „Mütterurlaub“ geschickt (Tissot, 2021).

4 Sequenzielle Platzierung am Arbeitsmarkt

Aufgrund der vielfältigen Herausforderungen, von denen manche wie der Spracherwerb und die kommunikative Akkulturation im weiteren Sinne nur in längeren Zeiträumen zu bewältigen sind, erfolgt die Erwerbsintegration von Zugewanderten zunächst oft unterhalb ihres formalen Qualifikationsniveaus (Kosyakova, 2020). Entgegen der populistischen Erzählung von der „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ ist aus der Sicht der Betroffenen oft zunächst jede Arbeit besser als keine, womit sie teilweise in Konflikt geraten mit eher auf nachhaltige Integration gerichteten Strategien der Jobcenter. Die meisten wollen auf eigenen Füßen stehen, wären lieber vom Job-

11 <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/AngeboteFrauen/Kursprogramm-MiA/kursprogramm-mia-node.html>, Zugriff am 2.4.2024.

center unabhängig und sind sich der Voraussetzungen für Niederlassungserlaubnis und Einbürgerung (ohne Sozialleistungen gesicherter Lebensunterhalt, Beitragsmonate zur Rentenversicherung) durchaus bewusst.

Die anfängliche Platzierung einer kürzlich zugewanderten Person am Arbeitsmarkt muss nicht die endgültige sein. Im Durchschnitt derjenigen, die den Einstieg in den Arbeitsmarkt geschafft haben, werden ein im Zeitverlauf steigendes Anforderungsniveau der Tätigkeit und Steigerungen der Bruttostundenverdienste über die allgemeinen Lohnsteigerungen hinaus verzeichnet (Brücker et al., 2023). Die Arbeitsqualität verbessert sich (Gundert et al., 2020), und die Anteile derjenigen, deren Tätigkeitsniveau unterhalb dessen liegt, was ihrem formalen Bildungsniveau entsprechen würde, verringern sich im Zeitverlauf ebenso wie die Anteile derjenigen, die unterhalb des letzten Tätigkeitsniveaus vor ihrem Zuzug beschäftigt sind. Doch auch nach sieben Jahren ist der Anteil unterwertiger Beschäftigung noch beträchtlich (Brücker et al., 2023, Datenblatt¹²), so dass hier auch im weiteren Erwerbsverlauf durchaus noch „Luft nach oben“ ist. Gleichwohl ist es für die Betroffenen ebenso wie für den Arbeitsmarkt und das System sozialer Sicherung besser, wenn neu Zugewanderte frühzeitig die Zugangsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt ergreifen, die sich bieten, anstatt Jahre in außerbetrieblichen Bildungsprozessen zu verbringen, die ihre Beschäftigungsfähigkeit nicht wirklich erhöhen.

Für Erwerbspersonen, deren Ansprüche an eine Arbeitstätigkeit in der aktuellen oder letzten Beschäftigung nicht erfüllt sind, bietet die Bundesagentur für Arbeit seit 2020 die „Berufsberatung im Erwerbsleben“ an. Erste deskriptive Analysen bringen die positive Überraschung, dass dieses Angebot von Beschäftigten mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit (das Merkmal „Migrationsstatus“ steht für diese Auswertung nicht zur Verfügung) überproportional und von arbeitslosen Ausländern/-innen nahezu proportional in Anspruch genommen wurde (Heusler et al. 2023). Offensichtlich besteht auch und gerade unter zugewanderten Erwerbstätigen der Wunsch nach beruflicher Veränderung, der entsprechend zu fördern wäre. Der Hintergrund wird verständlich, wenn man die Integration in Beschäftigung als sequenziellen Prozess versteht, bei dem zunächst Abstriche gegenüber den eigenen Ansprüchen gemacht wurden.

Die Bildungsbereitschaft von Flüchtlingen ist umso höher, je höher ihre Qualifikation im Herkunftsland war und je weniger diese in Deutschland anerkannt wird, und sie nimmt zu, je besser die Deutschkenntnisse sind (Damelang & Kosyakova, 2020). Gute Deutschkenntnisse erreichen aber die

12 https://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/iab_bamf-soep-befragung-von-gefluechteten_2021.xlsx, Zugriff am 5.4.2024.

meisten nicht allein durch den Besuch von Kursen, sondern sie machen entscheidende Fortschritte, sobald sie sich in ein kommunikatives berufliches Umfeld begeben. Die reale Verwertbarkeit von Qualifikationen jenseits administrativer Anerkennungsverfahren zeigt sich erst in der beruflichen Praxis. Auch dieser Zusammenhang spricht dafür, die adäquate berufliche Platzierung von Geflüchteten nicht als einmaliges Ereignis, sondern als sequenziellen Prozess zu betrachten.

Leider versäumen es die immer wieder öffentlich angekündigten arbeitsmarktpolitischen „Qualifizierungsoffensiven“, die Zielgruppen solcher Initiativen zu identifizieren, zu benennen und gezielt zu adressieren (Knuth, 2020). Es ist eben nicht so, dass diejenigen am ehesten für eine berufliche Weiterbildung zu gewinnen wären, die Weiterbildung „objektiv“ am dringendsten nötig hätten, weil sie wahrscheinlich nicht bis zum Rentenalter in ihrer bisherigen Tätigkeit verbleiben können. Weiterbildung „verkauft“ sich nicht durch Angst erzeugende Risikoprognosen, sondern nur an Menschen mit Veränderungswillen und Selbstvertrauen, und hier sind Geflüchtete, die zunächst einen Zugang zum Arbeitsmarkt nur unterhalb ihrer Qualifikation und unterhalb des eigenen Anspruchsniveaus gefunden haben, eine vielversprechende Zielgruppe. Soweit diese gerade wegen ihrer unterwertigen Beschäftigung und dem damit verbundenen geringen Entgelt im aufstokenden Leistungsbezug sind, haben die Jobcenter auch die Möglichkeit, sie auf das genannte Beratungsangebot der Bundesagentur hinzuweisen.

5 Adressatenorientierte Behördenkommunikation

Die schriftliche Kommunikation der Jobcenter zeichnet sich durch extreme Unverständlichkeit auch für deutsche Muttersprachler/-innen aus. Bevor man sich Gedanken macht über etwaige fremdsprachige Kommunikation (vgl. z.B. Holzinger & Draxl, 2023), wäre zunächst einmal das Problem zu lösen, Verwaltungsakte deutschsprachig verständlich zu kommunizieren, damit wenigstens Sprachmittler/-innen oder ehrenamtlich Unterstützende den Inhalt mit vertretbarem Aufwand und ohne vertiefte sozialrechtliche Kenntnisse erklären können. Eine Übersetzung des derzeit üblichen Mitteilungsstils in andere Sprachen ist sinnlos und vermutlich auch gar nicht möglich, weil es für viele Rechtsbegriffe keine Entsprechung in der Zielsprache gibt.

Nehmen wir als Beispiel einen eher einfachen und finanziell geringdimensionierten Anlass: Die Geltendmachung eines Mehrbedarfs wegen teilweise dezentraler Warmwasserbereitung, die zu einem zusätzlichen Stromverbrauch führt, der im Regelsatz nicht berücksichtigt ist. Das ist zwar in

der Beantragung nicht ganz einfach, weil man einen Bedarf begründen muss, der nicht gemessen wird, aber das Ergebnis könnte nicht einfacher sein: Die Bedarfsgemeinschaft soll monatlich pauschal 9,94 Euro mehr als bisher erhalten.

Um diese erfreuliche Nachricht mitzuteilen, benötigt und bedruckt das Jobcenter 12 Seiten Papier, deren Inhalt hier nur auszugsweise wiedergegeben werden kann:

*„Sehr geehrter Herr [...],
eine Bewilligung von SGB II-Leistungen ist insoweit aufzuheben, wenn in den tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen, die beim Erlass eines Verwaltungsaktes vorgelegen haben, eine wesentliche Änderung eingetreten ist. Eine solche Änderung liegt hier vor. Ich hebe insoweit meinen Bewilligungsbescheid vom [...] für die Zeit vom [...] bis [...] teilweise auf.“*

Auf diese schwer verständliche Einleitung folgen zahlreiche Tabellen sowie umfängliche Standardtexte über Rechte und Pflichten, die in jedem Bescheid enthalten sind. Die den Adressaten eigentlich interessierende Information ist im Fließtext nicht enthalten, sondern lässt sich nur aus den Tabellen erschließen.

Warum kann das Jobcenter nicht einfach schreiben:

„Wir freuen uns, Ihnen mitteilen zu können, dass wir Ihnen aufgrund Ihres Antrags vom [...] künftig einen monatlichen Mehrbedarf für teilweise dezentrale Warmwasserversorgung von 9,94 Euro zahlen werden. Für die Monate X-Y wird dieser Betrag rückwirkend zusammen mit der nächsten Monatszahlung überwiesen.“

In diesem Zusammenhang ist zu verweisen auf § 9 SGB X:

„Das Verwaltungsverfahren ist an bestimmte Formen nicht gebunden, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen.“

Es ist nicht erkennbar, welche besondere Rechtsvorschrift die Form der dargestellten Kommunikation zwingend vorgibt. Sollte es aber wirklich aus Gründen der Rechtssicherheit unvermeidlich sein, für die Bescheidung der Anerkennung eines Mehraufwandes die oben beschriebenen 12 Seiten Text und Tabellen zu übersenden, so ist das zwar ressourcenpolitisch eine Katastrophe, wäre aber für eine gelingende Kommunikation unschädlich, wenn in einem Anschreiben in einfacher Sprache vorangestellt würde, was der Adressat vermutlich wissen möchte.

Das gilt für alle Kunden/-innen des Jobcenters unabhängig von ihrer Herkunft; aber für Menschen, deren Muttersprache nicht Deutsch ist und die nicht in der deutschen Verwaltungskultur sozialisiert sind, ist die praktizierte Form der Kommunikation besonders verwirrend und einschüchternd.

Sie wirkt auch infantilisierend und schränkt die Handlungsautonomie von neu Zugewanderten ein, wenn diese trotz bereits erworbener Sprachkenntnisse Einheimische um eine „Übersetzung“ dieser Dokumente vom Amtsd Deutsch ins Alltagsdeutsch und um eine Erklärung des institutionellen Kontexts bitten müssen (Huke, 2023). Gerade hochqualifizierte Geflüchtete nehmen den Autonomie- und Statusverlust, der von unverständlichen Regeln und willkürlich erscheinenden Bürokratien ausgeht, als besonders demütigend und belastend wahr (vgl. Falkenhain et al., 2024). Zugleich trägt diese Form der Verwaltungskommunikation zur Überlastung und Erosion des Ehrenamts bei, wenn in der ehrenamtlichen Flüchtlingshilfe große Zeiteile durch Tätigkeiten in Anspruch genommen werden, die eher unerfreulich sind, die Integration der Zielgruppe nicht voranbringen und allein der Kompensation von Defiziten staatlichen Handelns dienen.

6 Ausblick

20 Jahre nach Einführung der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ sind hinter den Kulissen der Arbeitsmarktpolitik vielfältige Entwicklungen wahrzunehmen, die dazu führen werden oder könnten, Aufgaben des „Förderns“ von den Jobcentern auf die Arbeitsagenturen zu verlagern:

- Schon vor einige Zeit realisiert wurde die Zuständigkeit der Agenturen für die Förderung der Arbeitslosengeld Beziehenden mit aufstockendem Bürgergeldbezug.
- Im Herbst 2023 gab es die nach kurzer Zeit vorerst abgeblasene Diskussion um die Betreuung der Jugendlichen, die aber wiederaufleben könnte, wenn die Kindergrundsicherung organisatorisch in der Weise umgesetzt werden sollte wie im Gesetzentwurf vorgesehen (Knuth, 2024).
- Ab 2025 werden die Zuständigkeiten der Jobcenter für die Förderung der beruflichen Weiterbildung und die Rehabilitation aufgrund des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 auf die Arbeitsagenturen übergehen.

Die tendenzielle Reduzierung der Aufgaben der Jobcenter auf Leistungsverwaltung folgt der Logik, Teile des „Förderns“ aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung zu finanzieren, um den Bundeshaushalt zu entlasten. Diese Tendenz kann sich auch wieder umkehren, sobald die gegenwärtige Stagnation in eine Rezession umkippt, die den Haushalt der Bundesagentur unter Druck setzt. Die Entwicklungsperspektive der Jobcenter bleibt instabil, was Fragen der Orientierung aufwirft.

Bleiben wird die Zuständigkeit der Jobcenter für anerkannte Asylbewerber/-innen, die noch nicht existenzsichernd in den Arbeitsmarkt integriert sind. Ein vertieftes Verständnis des Ankommens und der Arbeitsmarktplatzierung von Geflüchteten als einem vielstufigen Prozess und eine entsprechend migrationssensible Beratungs- und Kommunikationsstrategie könnten für die Jobcenter eine strategische Stabilisierung darstellen. Der gesellschaftliche Diskurs um Migration und Integration wird sich erneut verschärfen, wenn die aktuellen Placebos „Bezahlkarte“ und „EU-Migrationspakt“ aufgelutscht sind. Bis dahin sollten die Jobcenter in die Lage kommen, sich als „Zentren für Migration und Integration“ und damit als Teil der Lösung und nicht als Teil des Problems darzustellen.

Literaturverzeichnis

- Brücker, H., Croisier, J., Kosyakova, Y., Kröger, H., Pietrantuono, G., Rother, N. & Schupp, J. (2019). *Zweite Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung: Geflüchtete machen Fortschritte bei Sprache und Beschäftigung*. (IAB-Kurzbericht Nr. 3). Abgerufen unter <http://doku.iab.de/kurzber/2019/kb0319.pdf> [5.4.2024].
- Brücker, H., Fendel, T., Guichard, L., Gundacker, L., Jaschke, P., Keita, S., Kosyakova, Y. & Vallizadeh, E. (2020). *Fünf Jahre „Wir schaffen das“. Eine Bilanz aus der Perspektive des Arbeitsmarktes* (IAB-Forschungsbericht Nr. 11). Abgerufen unter <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2020/fb1120.pdf> [5.4.2024].
- Brücker, H., Jaschke, P., Kosyakova, Y. & Vallizadeh, E. (2023). *Entwicklung der Arbeitsmarktintegration seit Ankunft in Deutschland: Erwerbstätigkeit und Löhne von Geflüchteten steigen deutlich*. (IAB-Kurzbericht Nr. 13). Abgerufen unter <https://doku.iab.de/kurzber/2023/kb2023-13.pdf> [5.4.2024].
- Brücker, H., Rother, N. & Schupp, J. (Hrsg.) (2016). *IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse* (IAB-Forschungsbericht Nr. 14). Abgerufen unter <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb1416.pdf> [5.4.2024].
- Brussig, M., Kaltenborn, B. & Wielage, N. (2010). Hartz IV-Empfängerinnen mit Migrationshintergrund: Definition und Struktur. In M. Knuth (Hrsg.), *Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik. Zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder* (1. Aufl., S. 43–59). Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Mit einem Vorwort von Ursula von der Leyen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft; Nomos.
- Bundesagentur für Arbeit (2023). *Arbeitslosengeld - Ruhen bei Sperrzeit. § 159 SGB III*. gültig ab 1.1.2024 (Fachliche Weisungen). Abgerufen unter https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-iii-159_ba034410.pdf [5.4.2024].
- Bundesregierung (2003). *Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Stand: 15.8.2003 (Bundratsdrucksache 15/1516). Berlin. Abgerufen unter <http://diptb.bundestag.de/doc/btd/15/015/1501516.pdf> [5.4.2024].
- Damelang, A. & Kosyakova, Y. (2020). *To work or to study? Postmigration educational investments of adult refugees in Germany - evidence from a choice experiment* (IAB Discussion Paper Nr. 31). Abgerufen unter <http://doku.iab.de/discussionpapers/2020/dp3120.pdf> [5.4.2024].

- Falkenhain, M., Brenning, N., Dobrovolski, E., Kim, M. & Piddubna, Y. (2024). *Ukrainerinnen in Deutschland: Nachhaltige Arbeitsmarktintegration erfordert lebenslagenorientierte Beratung und Unterstützung*. 23. Februar 2024. IAB-Forum. Abgerufen unter <https://www.iab-forum.de/ukrainerinnen-in-deutschland-nachhaltige-arbeitsmarktintegration-erfordert-lebenslagenorientierte-beratung-und-unterstuetzung/> [5.4.2024]
- Falkenhain, M., Hirseland, A., Dobrovolski, E. & Wagner, E. (2023). *Jobcenter-Angebote für erziehende Leistungsberechtigte im Kontext von § 10 SGB II: Eine Bestandsaufnahme*. (IAB-Forschungsbericht Nr. 22). Abgerufen unter <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2023/fb2223.pdf> [5.4.2024].
- Göckler, R. & Rübner, M. (2024). Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. *Entwicklungslinien, professionelle Standards und Variantenvielfalt des Case Managements in der Beschäftigungsförderung* (7. Aufl.). Regensburg: Walhalla.
- Gundert, S., Kosyakova, Y. & Fendel, T. (2020). *Migrantinnen und Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Qualität der Arbeitsplätze als wichtiger Gradmesser einer gelungenen Integration* (IAB-Kurzbericht Nr. 25). Abgerufen unter <http://doku.iab.de/kurzber/2020/kb2520.pdf> [5.4.2024].
- Hartz, P. (Hrsg.) (2002). *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*. Berlin. Auf den Webseiten des BMAS nicht mehr abrufbar – abgerufen unter https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Dokumente/hartzteil1.pdf [5.4.2024].
- Heusler, A., Lang, J. & Stephan, G. (2023). *Wer nimmt die Berufsberatung im Erwerbsleben (BBiE) in Anspruch? Eine Prozessdatenanalyse* (IAB-Forschungsbericht Nr. 21). Abgerufen unter <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2023/fb2123.pdf> [5.4.2024].
- Holzinger, C. & Draxl, A.-K. (2023). More than words. Eine mehrsprachigkeitsorientierte Perspektive auf die Dilemmata von Street-level Bureaucrats in der Klient*innenkommunikation. *Zeitschrift für Soziologie*, 52 (1), 89–104. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-2023-2004>.
- Huke, N. (2023). Ehrenamtliche und professionelle Begleitung der Behördengänge von Geflüchteten. *Zeitschrift für Flüchtlingsforschung*, 7 (2), 218–252. <https://doi.org/10.5771/2509-9485-2023-2-218>.
- IAQ, ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Universität Magdeburg, Stiftung Zentrum für Türkeistudien, Team Dr. Kaltenborn & TNS Emnid (2009). *Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht*. Hauptband (Forschungsbericht Nr. 395). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Zugriff am 24.07.2014. Abgerufen unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/forschungsbericht-f395.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [5.4.2024].
- Jaehrling, K. & Rudolph, C. (Hrsg.). (2010). *Grundsicherung und Geschlecht. Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von Hartz IV* (Arbeit, Demokratie, Geschlecht, Bd. 13, 1. Aufl.). Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Kanas, A. & Kosyakova, Y. (2023). Greater local supply of language courses improves refugees' labor market integration. *European Societies*, 25 (1), 1–36. <https://doi.org/10.1080/14616696.2022.2096915>

- Knuth, M. (2010). Einführung. In M. Knuth (Hrsg.), *Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik. Zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder* (1. Aufl., S. 13–21). Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Mit einem Vorwort von Ursula von der Leyen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft; Nomos.
- Knuth, M. (2016). Arbeitslosigkeit unter dem „Aktivierungsparadigma“: die Entwicklung seit den Hartz-Reformen 2005. In Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.), *Langzeitarbeitslosigkeit: Auswege aus der Sackgasse. Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*. 47 (4), 16–31 [Themenheft]. Berlin.
- Knuth, M. (2020). Immer weiter mit Bildung. *WSI-Mitteilungen*, 73 (4), 307–310. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2020-4-307>.
- Knuth, M. (2021). *Transformative Arbeitsmarktpolitik. Herausforderungen der Arbeitsmarktpolitik unter den Bedingungen der „konfluenten Digitalisierung“*. Im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung Forschungsstelle „Arbeit der Zukunft“ (Working Paper Forschungsförderung Nr. 219). Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Abgerufen unter https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008052/p_fofoe_WP_219_2021.pdf [5.4.2024].
- Knuth, M. (2022). *Der Corona-Effekt. Was wissen wir über die Arbeitsmarktsituation von Migrant_innen und Geflüchteten in der Pandemie?* (FES Diskurs). Friedrich-Ebert-Stiftung. Abgerufen unter <http://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/18824.pdf> [5.4.2024].
- Knuth, M. (2024). Hilfe aus einer oder wie vielen Händen? *Sozialer Fortschritt*, 73 (4), 319–330. <https://doi.org/10.3790/sfo.2024.1436205>.
- Kosyakova, Y. (2020). *Mehr als nur ein Job: Die qualitative Dimension der Integration in Arbeit von Geflüchteten in Deutschland* (WISO Diskurs Nr. 9). Friedrich-Ebert-Stiftung. Abgerufen unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/16333.pdf> [5.4.2024].
- Kosyakova, Y., Gundacker, L., Salikutluk, Z. & Trubek, D.M. (2021). *Arbeitsmarktintegration in Deutschland: Geflüchtete Frauen müssen viele Hindernisse überwinden*. (IAB-Kurzbericht Nr. 8). Abgerufen unter <http://doku.iab.de/kurzber/2021/kb2021-08.pdf> [5.4.2024].
- Kosyakova, Y. & Salikutluk, Z. (2023). *Gender gap dynamics among refugees and recent immigrants: Different start, similar patterns?* (IAB Discussion Paper Nr. 11). Abgerufen unter <https://doku.iab.de/discussionpapers/2023/dp1123.pdf> [5.4.2024].
- Menke, K. (2023). Geflüchtete Musliminnen im SGB II-Bezug. Antimuslimischer Rassismus und Gender im Kontext ihrer Vermittlung in Erwerbsarbeit. *Zeitschrift für Flüchtlingsforschung*, 7 (2), 360–390. <https://doi.org/10.5771/2509-9485-2023-2-360>.
- Menke, K. (2024). Between life course regimes and biographical orientations. Labour market trajectories of refugee mothers in Germany from a gendered perspective. *Zeitschrift für Sozialreform*, 70 (1), 101–120. <https://doi.org/10.1515/zsr-2023-0010>
- Nationaler Normenkontrollrat (2024). *Ein Sanierungsfall - das "Haus der sozialen Hilfe und Förderung"*. 26. März 2024. Abgerufen unter https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/2024-haus-der-sozialen-hilfe.pdf?__blob=publicationFile&v=10 [5.4.2024].
- Niehues, W., Rother, N. & Siegert, M. (2021). *Spracherwerb und soziale Kontakte schreiten bei Geflüchteten voran* (BAMF-Kurzanalyse). Abgerufen unter https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse4-2021_iab-bamf-soep-befragung-4te-welle.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [5.4.2024].

- Paiva Lareiro, C. de, Rother, N. & Siegert, M. (2020). *Geflüchtete verbessern ihre Deutschkenntnisse und fühlen sich in Deutschland weiterhin willkommen. Dritte Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten* (BAMF-Kurzanalyse Nr. 1). Abgerufen unter https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse1-2020_iab-bamf-soep-befragung-sprache.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [5.4.2024].
- Reis, C. (2020): *Kommunales Integrationsmanagement. Leitfaden für die Praxis*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Tissot, A. (2021). *Hürden beim Zugang zum Integrationskurs. Alltagserfahrungen geflüchteter Frauen mit Kleinkindern*. (BAMF-Kurzanalyse Nr. 3). Abgerufen unter https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse3-2021-zugang-integrationskurs-huerden.pdf?__blob=publicationFile&v=9 [5.4.2024].

Peter Bartelheimer

Fünf Botschaften zur Fallarbeit im Jobcenter

Zusammenfassung

Dieser Beitrag fasst Beobachtungen und Einschätzungen zur Fallarbeit in Jobcentern, die über die Jahre in der Evaluation und wissenschaftlichen Begleitung entstanden, zu fünf Botschaften aus der Perspektive der Dienstleistungsforschung zusammen. *Erstens:* Dass Sanktionsmöglichkeiten die Leistungsberechtigten im Kontakt mit dem Jobcenter verletzlich machen, unterstützt die Fachkräfte nicht, sondern hemmt ihre Interaktionsarbeit. *Zweitens:* Für wirksame Beratung und Unterstützung kommt es auf den persönlichen Auftrag der Leistungsberechtigten an. *Drittens:* Die existenzsichernden Leistungen der Jobcenter sind eine Voraussetzung für jede weitere Unterstützung und auch eine Beratungsressource. *Viertens:* Beratung reicht immer öfter nicht, und wenn Unterstützung praktisch wird, muss sie auch die Barrieren angehen, die Leistungsberechtigte am Arbeitsmarkt und in ihrer Lebensführung behindern. *Fünftens:* Die Geschäftsprozesse im Jobcenter sind daran zu messen, wie weit sie dem Einzelfall erlauben, den Leistungsprozess zu steuern.

Schlagworte

Dienstleistungsforschung, Interaktionsarbeit, Bürgergeld, Arbeitsmarktdienstleistung, Existenzsicherung

Vorbemerkung

Im Rahmen von Forschungs- und Evaluationsaufträgen hatte ich seit 2005 immer wieder Gelegenheit, die Fallarbeit in Jobcentern zu begleiten. Über die Jahre haben sich Beobachtungen und Einschätzungen zur Interaktion von Leistungsberechtigten und Fachkräften zu einigen „Botschaften“ aus der Perspektive sozialwissenschaftlicher Dienstleistungsforschung verdichtet. Diese Elemente einer Dienstleistungslogik für den rechtlichen und organisatorischen Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende habe ich im Rahmen der Tagung „Gut beraten im Jobcenter“ am 2. und 3. Juni 2022 in Wuppertal zur Diskussion gestellt. Die vorliegende schriftliche Ausarbeitung behält das Format zugespitzter „Botschaften“ bei und verzichtet

daher stärker als wissenschaftlich üblich auf Quellennachweise und Belege aus Fachliteratur und Forschungsberichten.¹

Der Fallbestand der Jobcenter setzt sich heute anders zusammen als in ihren ersten Jahren. Viele Leistungsberechtigte sind langzeitarbeitslos, waren noch nie in Deutschland erwerbstätig, und belastende Lebensverhältnisse stehen Ausbildung und Arbeit im Weg. Der Arbeitsmarkt hat sich gewandelt: In den meisten Regionen fehlen Arbeitskräfte, und doch sind Erwerbseinkommen vielfach nicht existenzsichernd. Auch die organisatorischen Bedingungen, unter denen Fallarbeit in den Jobcentern stattfindet, haben sich in den letzten zwanzig Jahren immer wieder verändert. Die Botschaften sehen aber von den Besonderheiten des Arbeitsmarkts, einzelner Fallgestaltungen und Organisationskontexte ab. Ich beschränke mich daher auf eine Nachbemerkung zur Bürgergeldreform und ihrer inzwischen begonnenen Rückabwicklung.

1. Angst ist ein schlechter Ratgeber

Die überwiegende Mehrzahl der Leistungsberechtigten kommt mit Ängsten und Befürchtungen ins Jobcenter. „Das kreist nur noch darum, dass ich Angst habe“, so eine nicht untypische Aussage. Schon generell erleben sich Bürgerinnen und Bürger im Umgang mit Behörden vielfach als verletzlich. Für „Vorsprachen“ im Jobcenter gilt dies aber in weitaus höherem Maß. Dem Gesprächskontakt ist häufig ein Einladungsschreiben vorausgegangen, in dem ausführlich von Rechtsfolgen die Rede ist, und auch wenn es nicht unmittelbar um die materiellen Nöte und die existenzsichernden Leistungen geht, kann sich der Gesprächsausgang direkt auf diese auswirken. Kundinnen und Kunden fragen sich, welche Anforderungen an sie formuliert werden und ob sie diese erfüllen können.

Dass Leistungsbezug im Jobcenter generell unter Missbrauchsverdacht steht und immer wieder die Leistungsbereitschaft derer bezweifelt wird, die

1 Eine Projektübersicht bis 2015 und Literaturnachweise finden sich in Bartelheimer/Henke 2017. Das in diesen Projekten dokumentierte Material zu Leistungsprozessen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch – SGB II – umfasst 145 Fälle bei 29 Fachkräften in neun Jobcentern; es schließt 110 Gesprächsbeobachtungen ein. Hinzu kommen Fallbeobachtungen aus der Zeit vor der Einrichtung der Jobcenter und aus Arbeitsagenturen sowie in jüngerer Zeit eine Untersuchung zur Arbeit in Jugendberufsagenturen (Bartelheimer et al., 2022) und die Mitarbeit im Begleitkreis zum Hessischen Projektverbund Coaching von Bedarfsgemeinschaften (2023). Einzelne wörtliche Zitate stammen aus der Begleitung von Projekten und aus Fachveranstaltungen.

diese Leistungen beziehen, beeinflusst die Interaktionen. Im Prinzip des „Forderns und Förderns“ lebt etwas vom dunklen Erbe der Fürsorge fort: Um der Unterstützung „würdig“ zu sein, muss man zeigen, dass man die eigene Notlage nicht selbst verschuldet hat, und die Beweislast dafür kann im Gespräch jederzeit wieder neu entstehen.

Früher galt in der sozialen Arbeit als Binsenweisheit, dass in „Zwangs-kontexten“ vielleicht andere Dienstleistungen stattfinden könnten, aber jedenfalls keine Beratung. Heute ist ein Teil der Fach- und Führungskräfte in den Jobcentern der gefestigten Überzeugung, dass dort ohne den Hintergrund drohender Sanktionen (die jetzt „Leistungsminderungen“ heißen) weder Vermittlung noch Beratung möglich wäre. Und die Botschaft kommt im politischen Diskurs an: „Ohne die Möglichkeit von Leistungsminderungen wäre eine nachhaltige Integrationsarbeit, die auf das erstmalige oder erneute Heranführen an den Arbeitsmarkt gerichtet ist, in ihrer Wirksamkeit eingeschränkt. Bereits das Vorhandensein eines Sanktionsinstrumentariums führt in der Regel zur gewünschten Motivation und Mitwirkung.“ (Land-kreistag, 2022, S. 2)

Wie beeinflusst Angst die Gesprächssituation? Die sozialwissenschaftliche Dienstleistungsforschung macht hier das Angebot, die Frage nicht moralisch, sondern pragmatisch zu diskutieren. Zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten besteht ein Machtgefälle: Ihre Möglichkeiten, die Gesprächssituation zu definieren und den Gesprächsverlauf zu kontrollieren, sind sehr ungleich verteilt. Zugleich sind sie aber Koproduzenten, die nicht einseitig, sondern abgestimmt handeln müssen: Ob überhaupt eine Dienstleistung zustande kommt, und welcher Art diese ist, entscheidet sich erst in ihrer Zusammenarbeit. In jedem Gespräch – möglicherweise über einen längeren Fallverlauf hinweg – müssen die Beteiligten

- ihre Beziehung gestalten,
- eine gemeinsame Problemsicht herstellen und konkretisieren,
- sich über Unterstützungsbedarfe und Ziele verständigen
- und ihre weiteren Aktivitäten abstimmen.

Unter Stress sind diese vier Aufgaben schwerer zu bewältigen.

Was im jeweiligen Fall das Problem ist und was zu tun ist, steht nur sehr unbestimmt im Gesetz. Die Fallarbeit bedarf einer gemeinsamen, möglichst vollständigen Informationsgrundlage – die Beteiligten sollen sich „ein ausreichend klares Bild von der Ausgangssituation machen“ (Rübner & Weber, 2021). Koproduktion und abgestimmtes Handeln setzen eine starke Stellung der Leistungsberechtigten voraus. Dass sich auf der einen Seite des Tisches jemand verletzlich fühlt oder Angst hat, lässt sich, solange „Fordern und Fördern“ im Rahmen des SGB II gesetzgeberisch gewollt ist, wohl nicht

ganz vermeiden, ist aber für die im Gespräch zu bewältigenden Aufgaben keine Ressource, sondern schlicht dysfunktional. Die Fachkräfte gewinnen möglicherweise nicht vollständige, sondern nur sehr selektive Informationen. Die Verständigung mit Menschen, die psychisch beeinträchtigt sind, einen Migrationshintergrund mitbringen oder Sprachbarrieren zu überwinden haben, wird zusätzlich erschwert. Jugendliche werden das Gespräch eher vermeiden und dem Hilfesystem verloren gehen – sie gelten dann als „schwer zu erreichen“ und müssen in Maßnahmen nach § 16 h SGB II neu angesprochen werden.

Eine Fachkraft, die im Jobcenter junge Menschen („u25“) betreut, berichtet als Kooperationsvorteil der Jugendberufsagentur, sie könne die aufsuchende Sozialarbeit eines freien Trägers der Jugendberufshilfe einschalten, falls sie junge Menschen nicht mehr erreiche. Dieser Träger könne „anders auf die Leute eingehen“, weil er nicht direkt einem Amt zugeordnet sei und ein Gespräch nicht „leistungsrechtlich relevant“ sei. Wurde dort eine „vertrauensvolle Basis“ aufgebaut, könne auch sie wieder Kontakt aufnehmen, z. B. in einer gemeinsamen Telefonschleife. Es sei sinnvoll, diese Aufgabe auszulagern: „Nicht, weil es der Vermittler nicht kann, aber weil es nicht zur ursprünglichen Aufgabe gehört“. Das ist zwar auch ein schönes Beispiel für rechtskreisübergreifende Kooperation. Aber warum sollen sich die Jobcenter auf diese Weise selbst in ihren Fähigkeiten beschneiden?

2. Fachkräfte brauchen den persönlichen Auftrag

In § 2 Abs. 1 SGB II heißt es: „Eine erwerbsfähige leistungsberechtigte Person muss aktiv an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Arbeit mitwirken, insbesondere einen Kooperationsplan abschließen.“ Gelegentlich verstehen Fachkräfte daher nicht, wieso die wissenschaftliche Begleitung nach dem „Auftrag“ der Leistungsberechtigten für ihre Beratung und Unterstützung fragt. Hier kommt noch einmal die sozialwissenschaftliche Sicht auf Interaktionsarbeit ins Spiel. Jede Dienstleistung, die den Adressaten oder die Adressatin als Person angeht, bedarf auch eines persönlichen Auftrags, den keine gesetzliche Bestimmung ersetzen kann (Reis et al., 2000, S. 85 ff., 106 ff., 117).

Die Formel von der „Beratung auf Augenhöhe“, die in der Vorbereitung des Bürgergeldgesetzes Konjunktur hatte, appelliert an eine Gleichheit, die im Jobcenter nicht gegeben ist. Das dienstleistungstheoretische Konzept des persönlichen Auftrags ist hier genauer: es kommt ohne moralischen Anspruch aus und folgt der Rollenverteilung in der Interaktion.

Von Coaching heißt es, es sei nur in einer „gewünschten Beziehung“ möglich (Rauen, 2014, S. 3). Doch auch Beratung, Unterstützung und Vermittlung erfordern, dass Kundinnen und Kunden² der Fachkraft persönliche Informationen preisgeben, ihr eine Fallsicht ermöglichen und zum Teil weit reichende Interventionen in die eigene Lebensführung und in die Ausbildungs- und Arbeitssuche zulassen. Dem muss aber auf der Seite der Leistungsberechtigten etwas vorausgehen, was hier als persönlicher Auftrag bezeichnet wird: nämlich die Entscheidung, einer bestimmten Fachkraft Probleme anzutragen, bei ihr einen Rat oder praktische Unterstützung zu suchen, ein Angebot anzunehmen. Nichts von dem, was sonst noch zu einer verbindlichen Dienstleistungsbeziehung gehört – die Literatur spricht von „Koproduktion“ und „Arbeitsbündnis“, viele Fachkräfte sprechen von „Beziehungsaufbau“ – wird sich ohne einen solchen Auftrag herstellen lassen.

Die Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit sieht insbesondere für Erstgespräche als erste Phase eine Situationsanalyse vor, in der Leistungsberechtigte ihr Anliegen darstellen (siehe Rübner & Weber, 2021, S. 42). Die Fachkraft muss aber in dieser Sequenz nicht allein Informationen zur Ausgangssituation sammeln, sondern sie muss vor allem eine Situation herstellen, in der Kundinnen und Kunden sich von einer gemeinsamen „Standortbestimmung“ Unterstützung versprechen.

Ein persönlicher Auftrag kann auch im rechtlichen und organisatorischen Rahmen des Jobcenters zustande kommen, wenn sich Leistungsberechtigte als Person mit Entscheidungsrechten und Handlungsspielräumen geschätzt fühlen und ihre Fachkraft als engagiert und kompetent erfahren. Dass dies immer schon im Erstgespräch gelingt, ist unrealistisch, und möglicherweise werden erst in einem längeren Prozess Bedarfe sichtbar und Anliegen herausgearbeitet. Den Auftrag von Personen zu gewinnen, die z. B. aufgrund persönlicher Einschränkungen oder negativer Vorerfahrungen mit Ämtern den Kontakt ablehnen, kann besondere Arbeitsweisen erfordern (Henke 2023). Auch muss der Auftrag im Fallverlauf möglicherweise bestätigt, erneuert oder erweitert werden, und er kann auch wieder entzogen werden.

Diese Überlegungen dürften für viele Fachkräfte der sozialen Arbeit selbstverständlich sein, werden aber oft als für das Jobcenter unpassend und unangemessen empfunden. Aber kein Hinweis auf die Rechtslage hebt die Logik und die Rollenanforderungen einer unterstützenden Dienstleistungsbeziehung auf.

2 Leistungsberechtigte sind eigentlich keine Kundinnen und Kunden. Nachdem sich die Bezeichnung in den Jobcentern trotzdem durchgesetzt hat, sollte eigentlich der Weg zur Auftragsorientierung nicht mehr so weit sein.

Sicher finden auch ohne persönlichen Auftrag Vorsprachen statt. Dem Gesetz wird vielleicht Genüge getan, doch oft misslingt dann schon die Verständigung auf zu bearbeitende Probleme, und beide Seiten treffen einseitige Entscheidungen. Soweit es um Ausbildung oder Arbeit geht, kommen dabei vielleicht zählbare Vermittlungsvorschläge und „Eigenbemühungen“ zustande, aber keine „passgenauen“ und aussichtsreichen Kontakte mit Ausbildungsstellen oder mit Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und keine „nachhaltigen“ Arbeitsverhältnisse. Denn ohne Auftrag werden die Fachkräfte Bewerberinnen und Bewerber gegenüber Betrieben nicht wirksam unterstützen können.

Aus Jobcentern sind oft Klagen über „unmotivierte“ Leistungsberechtigte zu hören. Dass Menschen nicht motiviert sein sollten, ihre Lebensumstände zu verbessern, ist aber keine sehr plausible Annahme. „Fehlende Motivation“ ist daher in der Regel ein sicherer Hinweis darauf, dass Fachkräfte ohne persönlichen Unterstützungsauftrag handeln oder Leistungsprozesse keinen Raum dafür bieten, ihn zu gewinnen. In solchen Gesprächen ist es die Fachkraft, die ein „Anliegen“ hat. Die so Betreuten erwarten von ihren Kontakten zum Jobcenter nichts oder empfinden diese als zusätzliche Belastung.

Beratung und Unterstützung im Lebensumfeld der Armutsbevölkerung („aufsuchend“) anzubieten (siehe auch Botschaft 4), ist in vielen Fällen ein wirksamer Weg zum persönlichen Auftrag. Denn hier kommen Gespräche wegen eines Anliegens von Menschen mit (potenziellen) Leistungsansprüchen zustande, an das sich anknüpfen lässt.

Auch Übergänge in Maßnahmen oder in eine Sonderform der Betreuung sind Gelegenheiten, einen Auftrag zu erhalten oder zu erneuern. Zuweisungen in Maßnahmen haben oft „unmotivierte“ Teilnahme zur Folge. Doch bei Teilnehmenden, die sich informiert für eine Betreuung entscheiden konnten, treten „Motivationsprobleme“ nicht auf, und es kommt kaum zu Terminabsagen (siehe z.B. Bartelheimer, in Schulze-Böing, 2023, S. 43). Passender als freiwillig und sanktionslos³ lassen sich Maßnahmen nun mal nicht besetzen. Im Hessischen Projektverbund Coaching von Bedarfsgemeinschaften (Schulze-Böing, 2023) lud ein Teilprojekt die überwiegend migrantischen Familien im bewussten Bruch mit dem behördlichen Rahmen zu einem „Teegespräch“ außerhalb des Jobcenters ein, um ihnen sein Angebot vorzustellen.

3 Das Bürgergeldgesetz schließt für die neue Ermessensleistung ganzheitlicher Betreuung nach § 16k SGB II die Zuweisung mit Rechtsfolgen ausdrücklich aus; die Teilnahme ist freiwillig.

Doch auch in der Regelbetreuung gibt es für einen Auftrag viele Ansatzpunkte. Terminwünsche der Kundinnen und Kunden können ein erster Schritt sein. Die Gelegenheit dazu vergeben Jobcenter regelmäßig, indem sie Meldetermine einseitig, teilweise auch anlasslos, ansetzen und Gespräche auf Initiative der Leistungsberechtigten erschweren oder ausschließen. Persönliche Kontaktdaten sind auch ein Beziehungsangebot. Gerade sie werden aber, da viele Fachkräfte für „ihre“ Fälle immer noch nicht direkt – telefonisch oder über Mail – erreichbar sind, nur als seltene Trophäe gehandelt („Sie hat mir ihre Nummer gegeben!“). Dass die Verbindlichkeit eines gemeinsam verabredeten Termins so gar nicht erst entstehen kann, begünstigt „Meldeversäumnisse“. Die COVID-19-Pandemie erzwang hier zum Teil andere Verfahren. Auch Jobcenter mussten Termine absagen, die telefonische Erreichbarkeit wurde als Kontaktchance wahrgenommen, und Gespräche wurden nur mit denen geführt, die dringenden Bedarf anmeldeten. Eine Fachkraft berichtet als Pandemieregeln: „Redet mit denen, die tatsächlich kommen, lasst die anderen in Ruhe.“

3. Geldleistungen sind eine Grundlage für Beratung und Unterstützung

Die „Hartz“-Gesetzgebung hat 2003 in den Jobcentern zwei sehr unterschiedliche Funktionen verkoppelt: Ausbildungs- und Arbeitsförderung und Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums. Existenzsicherung stand aber politisch und fachlich immer im Schatten der Eingliederung: „Keine Verbesserung oder Veränderung im Leistungsrecht löst dauerhaft ein Problem. Der einzige Lösungsweg, auf den sich alle Energie von Mensch und Behörde konzentrieren sollte, kann nur die Integration in Ausbildung und Beschäftigung sein.“ (Alt, 2017, S. 14) Demnach wäre die materielle Sicherung einer menschenwürdigen Lebensführung auf einen fiktiven Zeitpunkt nach dem Ende des Leistungsbezugs zu verschieben. Im System der Zielsteuerung für die Jobcenter zählen nicht die Sicherung des Lebensunterhalts, sondern vielmehr die Verringerung der Hilfebedürftigkeit und die Vermeidung langfristigen Leistungsbezugs.

Der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik gelten Transferleistungen auch nicht mehr wie früher als Suchhilfen. Leistungsansprüchen wird vielmehr der „Lock-in-Effekt“ zugeschrieben, Suchanstrengungen zu begrenzen und den Verbleib in Arbeitslosigkeit zu verlängern. Nach diesem Verständnis unterstützt die Leistung den Eingliederungsprozess vor allem dadurch, dass sie sich bei unzureichenden Eigenbemühungen kürzen lässt. Als charakteristisch mag diese Klage einer Führungskraft gelten: Seit das Sanktionsur-

teil des Bundesverfassungsgerichts von 2019 70 Prozent der Leistungen „als Grundeinkommen“ schütze, komme man an die Leistungsberechtigten „nicht mehr ‘ran“.

Nach der Aufbauorganisation so gut wie aller Jobcenter wird zum Eingliederungsprozess und zum Lebensunterhalt in getrennten Bereichen beraten. Die Leistungsberechtigten haben nicht eine Ansprechperson, sondern mindestens zwei. Die Folge ist, dass die materiellen Leistungen, die ein menschenwürdiges Leben sichern sollen, in der Betreuung immer nur als Problem, nie als Ressource präsent sind.

Konzepte zur fachlichen Aufwertung der Beratung im Jobcenter sind bemüht, die auf die Leistung bezogene „hoheitliche“ Kontroll- und Gewährsfunktion der Fachkräfte wenigstens in „komplexen Fallgestaltungen“ mit „ganzheitlichem Unterstützungsbedarf ... deutlich in den Hintergrund treten“ zu lassen (Rübner & Weber, 2021, S. 61). Die Instrumentalisierung der materiellen Leistungen für das arbeitsmarktpolitische „Fordern“ und die beraterische Gegenreaktion darauf befestigen den Gegensatz zwischen den Handlungslogiken von Unterstützung und Anspruchsprüfung und die strikte Arbeitsteilung zwischen Vermittlungsberatung und Fallmanagement einerseits und dem Leistungsbereich andererseits.

Seit 2011 hat die Gesetzgebung die armutsbekämpfende Funktion des Jobcenters schrittweise aufgewertet. Seit 2011 nimmt der Gesetzestext explizit Bezug auf Menschenwürde. Zugleich wurden die Leistungen für Bildung und Teilhabe junger Menschen ins SGB II aufgenommen (§ 28). In der COVID-19-Pandemie stand plötzlich die Sicherungsfunktion an erster Stelle, die Grundsicherung wurde „bedingungsärmer“ (Heinze & Schupp, 2022, S. 113 ff.) ausgestaltet und Sanktionen wurden ausgesetzt. Auch bei den Einmalzahlungen des Jahres 2022, dem Sofortzuschlag für Kinder und Jugendliche und der Aufnahme der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine waren die Jobcenter als Leistungsverwaltung gefordert.

Vom Fall her gesehen waren persönliche Hilfen und materielle Leistungen, Armutsbekämpfung und Arbeitsförderung nie Gegensätze. Denn nicht der Leistungsanspruch, sondern die Unsicherheit und Unstetigkeit der Leistungen stören Beratung, Betreuung und Vermittlung. Wird das Existenzminimum unsicher oder unterschritten, so wird diese Unsicherheit zur zentralen Einschränkung, die allen anderen Teilhabeansprüchen harte Grenzen setzt. Betreuungsprobleme in der Familie, gesundheitliche Probleme und Perspektiven für Ausbildung oder Arbeit lassen sich kaum bearbeiten, solange Bescheide unverständlich sind, Kosten der Unterkunft nicht anerkannt werden oder der Kühlschrank leer ist. Und wer auf Leistungsansprüche verzichtet, weil auf ihnen die moralische Hypothek der Fürsorge lastet, ist

auch für berufliche Beratung und Unterstützung durch das Jobcenter nicht erreichbar.⁴

Viele Jobcenter experimentieren daher mit einer besseren Einbindung des Leistungsbereichs in die Fallarbeit der Bereiche Markt und Integration oder Fallmanagement. Ein Jobcenter im Hessischen Projektverbund Coaching von Bedarfsgemeinschaften (2023) stellte in ein Team, das migrantisches Familien betreute, eine Leistungsfachkraft ab, die Leistungsfragen mit den betreuten Familien in deren Muttersprache klären konnte. Die fachliche Schlussfolgerung drängt sich auf: Geldleistungen sind auch eine Beratungsressource und daher viel enger in den Unterstützungsprozess einzubinden, als das in der derzeitigen Aufbauorganisation der Jobcenter die Regel ist.

Fragen zu materiellen Leistungen kommen in der „integrationsbegleitenden“ Beratung oder im Fallmanagement regelmäßig zur Sprache, lassen sich aber in der Regel dort nicht klären. Dass Leistungs- und Integrationsfachkräfte von verschiedenen IT-Fachanwendungen unterstützt werden, erschwert einen gemeinsamen Blick auf den Fall zusätzlich. Viele Anliegen in der aufsuchenden Arbeit erfordern leistungsrechtliche Kompetenz. Dabei könnte die Erfahrung, dass sich drängende materielle Alltagsprobleme lösen lassen, Vertrauen schaffen und einen Beratungsauftrag (siehe Botschaft 2) auch für Ausbildung und Arbeit sichern.

Auch im Leistungsbereich wird beraten⁵, und viele Kundinnen und Kunden haben zu ihm häufiger Kontakt als zum Bereich Markt und Integration oder zum Fallmanagement. Die Erfahrungen, die sie dort machen, bringen sie in weitere Betreuungskontakte ein. Weil Leistungsfachkräfte Ansprüche der Bedarfsgemeinschaft, die Wohnsituation der Familie, Mehrbedarfe und atypische Bedarfe im Blick haben müssen, sind sie in ihrer Arbeit oft „viel näher an den existenziellen Situationen“ der Familien (Urteil einer Integrationsfachkraft). Und sie sollen „dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche Leistungen für Bildung und Teilhabe möglichst in Anspruch nehmen“ (§ 4 Abs. 2 SGB II). Solange die Jobcenter an die Beratungskompetenz im Leistungsbereich andere oder geringere Anforderungen stellen als in den anderen Bereichen, bleibt Beratung im Jobcenter fragmentiert und wird nicht „ganzheitlich“.

4 Die 2016 eingeführte „Förderung schwer zu erreichender junger Menschen“ (§ 16 h SGB II) zielt auf Personen, zu denen die Jobcenter den Kontakt verloren haben, weil sie keine Leistungen (mehr) beantragen.

5 Siehe die Beiträge von Berlit und Kaltoven in diesem Band.

4. Beratung reicht immer öfter nicht

Nach dem SGB II leisten die Jobcenter persönliche Hilfe in Form von Beratung. Dabei bleibt Beratung ein rechtlich wie fachlich unbestimmter Sammelbegriff⁶ für alles, was bei einem Gesprächstermin im Jobcenter geschieht, einschließlich der Vermittlungsarbeit in den Bereichen Markt und Integration. Der Begriff passt aber nur unter zwei Voraussetzungen auf die Fallarbeit im Jobcenter. Erstens dürften die Leistungsberechtigten nur solche Probleme mitbringen, die sich gesprächsweise, also rein kommunikativ bearbeiten lassen: etwa mit Informationen, Hinweisen, Entscheidungshilfen oder durch den Nachweis von Ausbildungs- oder Arbeitsstellen. Und zweitens müsste (guter) Rat ausreichen, um Leistungsberechtigte zur eigenständigen Problemlösung zu befähigen – etwa im Kontakt mit Betrieben, gegenüber Behörden, bei der Kinderbetreuung. Beide Annahmen waren von Anfang an unrealistisch.

Schon motivierende persönliche Unterstützung geht über Beratung hinaus. Ein Teil der Arbeitsuchenden bedarf eines persönlichen Gegenübers, um Selbstinformationssysteme zum Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt nutzen zu können, oder benötigt Begleitung im Bewerbungsprozess. Bewerberinnen und Bewerber, die mehrere Vermittlungshemmnissen mitbringen oder denen aufgrund ihres Migrationshintergrunds oder anderer persönlicher Merkmale Benachteiligung droht, muss jemand bei Ausbildungsbetrieben oder Personalverantwortlichen Türen öffnen. In bewerberorientierten Arbeitgeberkontakten können Vermittlungsfachkräfte versuchen, sich aktiv in die Stellenbesetzung einzuschalten.

Der Arbeitsmarkt nimmt keine Rücksicht auf belastende persönliche Lebensverhältnisse, aber das Jobcenter kann von ihnen nicht absehen. Denn erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Wohnungsnotlagen, mit unregelmäßiger Kinderbetreuung, erkrankten oder pflegebedürftigen Angehörigen haben den Rücken nicht frei für Ausbildung oder Arbeit. Solche Probleme werden oft erst sichtbar, wenn die Familie bzw. die Bedarfsgemeinschaft gemeinsam betreut wird. Suchterkrankungen und gesundheitliche Beeinträchtigungen können beraterisch zwar erkannt, aber nicht bearbeitet werden.

6 § 1 Abs. 3 SGB II grenzt Beratung von Leistungen zur Eingliederung und zur Sicherung des Lebensunterhalts ab. Die Beratungsinhalte werden aber erst im Abschnitt zur Eingliederung in Arbeit näher bestimmt (§ 14 Abs. 2). Der Begriffsgebrauch im SGB II geht über § 15 SGB I hinaus, der nur Beratung zu Leistungsansprüchen (Rechten und Pflichten) kennt, bleibt aber unscharf gegenüber dem der sozialwissenschaftlichen Dienstleistungsforschung, die Beratung über die Verteilung von Rollen und Entscheidungsrechten von anderen kommunikativen Handlungsformen unterscheidet (Reis et al., 2020, S. 83, 85 ff.).

Bei Leistungsberechtigten, die spezialisierter Hilfen bedürften, kann zugleich eine bloß verweisende Arbeitsweise an Grenzen stoßen. Damit Migrantinnen und Migranten, Jugendliche, Personen mit psychischen Einschränkungen oder Wohnungsnotfälle im weiteren Netzwerk lokaler Hilfen ankommen, müssen Fachkräfte die Wege zu anderen Stellen und Angeboten nicht nur erklären, sondern selbst ebnen. Was im Jobcenter als „warme Übergabe“ bekannt ist, kann im Einzelfall Begleitung und Fahrdienste einschließen, und es kann darum gehen, einen Platz in knappen kommunalen Angeboten wie Kinderbetreuung oder gemeindepsychiatrischen Hilfen zu gewinnen.

Die Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit sucht vor allem Erstgespräche so zu strukturieren, dass Ziele beraterisch gemeinsam herausgearbeitet werden können. Folgegespräche verlaufen dann einseitiger und weniger strukturiert, weil die Fachkräfte es nicht als ihre Aufgabe sehen oder nicht die Möglichkeit haben, sich praktisch an der Umsetzung von „Lösungsstrategien“ zu beteiligen. Gehört es aber zur belastenden Lebenslage der Leistungsberechtigten, dass ihre Möglichkeiten zur Selbsthilfe begrenzt oder erschöpft sind, können die Fachkräfte nicht lediglich über Ziele reden und Aufgaben „nachhalten“, ohne deren eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. In diesen Fällen reicht Beratung nicht aus, um Probleme zu lösen. Vielmehr muss die persönliche Hilfe dann auch praktisch werden.

Bewegen sich Fachkräfte vom Besprechungstisch in der terminierten Vorsprache weg, findet Beratung im Rahmen anderer Aktivitäten statt und strukturiert nicht mehr allein ihre Interaktion mit Leistungsberechtigten. Damit kann sich die fachliche Diskussion über die Fallarbeit in den Jobcentern nicht mehr nur auf Beratungskonzepte stützen. Neue Begriffe wie lebenslagenorientierte Integrationsstrategien (Bundesagentur für Arbeit, 2018), ganzheitliche Unterstützung und Coaching sollen ein erweitertes Aufgabenverständnis ausdrücken, sind aber fachlich unterbestimmt.⁷

7 Die Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit sieht für die Jobcenter grundsätzlich „integrationsbegleitende“ Beratung und nur fallweise Elemente von „Orientierungs- und Entscheidungsberatung“ vor. Das Grundlagenpapier zu ihrer Weiterentwicklung skizziert als ergänzende Perspektive eine ganzheitliche beschäftigungsorientierte Beratung, die auch Bedarfe wie „unmittelbare Begleitung der Leistungsberechtigten“ sowie „Hilfen bei Behördengängen und Antragstellungen“ aufgreift (Rübner & Weber, 2021, S. 63). Das Bürgergeldgesetz hat mit § 16 k SGB II „ganzheitliche und gegebenenfalls aufsuchende Betreuung“ als neues Unterstützungsformat eingeführt.

Neue Settings außerhalb der Jobcenter sind insbesondere aufsuchende Beratung⁸, Präsenz der Jobcenter im Umfeld der Leistungsberechtigten (z.B. offene Sprechstunden im Sozialraum) und Gruppenformate. Zum Beispiel experimentieren Jobcenter mit „Mikroprojekten“, die – ganz anders als Maßnahmen – Gruppen von Leistungsberechtigten in alltagsorientierte Aktivitäten einbeziehen. In familienorientierten Betreuungsformaten arbeiten Fachkräfte mit allen Leistungsberechtigten der Bedarfsgemeinschaft an Problemen, die deren Lebensführung einschränken und auch Verfügbarkeit für Arbeit und Ausbildung begrenzen.

Neben die kommunikative Handlungsform Beratung treten gegenstandsbezogene Formen: Anleitung, Begleitung, Assistenz und stellvertretendes Handeln. Das so erweiterte methodische Repertoire hat das Potenzial, die Dienstleistungsbeziehung zu verändern. Leistungsberechtigte erleben die Personen, die sie betreuen, bei der Arbeit an praktischen Problemen als unterstützend und kompetent, und für die Fachkräfte wird es leichter, einen Auftrag (siehe oben unter 2.) auch für Unterstützung in Fragen zu erhalten, die den persönlichen Bereich oder die Lebensführung betreffen.

Das SGB II verortet Einschränkungen der Ausbildungs- oder Beschäftigungsfähigkeit grundsätzlich in der Person der Leistungsberechtigten. So lenkt das 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit (4PM), das die Bundesagentur für Arbeit den Jobcentern in gemeinsamer Trägerschaft vorgibt, die Aufmerksamkeit der Fachkräfte auf individuelle „Stärken“ und „Schwächen“, an denen dann vorwiegend auf die Person bezogene „Handlungsbedarfe“ ansetzen⁹. Dagegen zielen praktische Unterstützungsleistungen auch auf die „Rahmenbedingungen“ (dazu auch Rübner & Weber, 2021, S. 51), für die das 4-Phasen-Modell gar keine Handlungsstrategien vorsieht. Unterstützungsbedarfe liegen nicht mehr allein in der Person der Leistungsberechtigten. „Schwächen“ oder Nachteile entstehen vielmehr, wenn individuelle Einschränkungen auf strukturelle Barrieren treffen, und auch die können Gegenstand von Interventionen werden. Ausbildungs- oder Beschäftigungsfähigkeit ist nicht als rein individuelle Eigenschaft aufzufassen, sondern als Beziehung zwischen Bewerberin oder Bewerber und betrieblicher Personalpolitik. Vermittlung kann auf beiden Seiten agieren.

8 Das Bürgergeldgesetz stellt nunmehr in § 14 Abs. 3 SGB II klar, dass Beratung „aufsuchend und sozialraumorientiert erfolgen“ kann.

9 Bundesagentur für Arbeit (2023). Zu den Ausnahmen gehören die dort vorgesehenen Handlungsstrategien, Betreuungsverhältnisse für Kinder oder zu pflegende Angehörige zu schaffen bzw. auszubauen oder die familiäre Situation bzw. Wohnsituation zu stabilisieren.

5. Der Fall soll den Leistungsprozess steuern

Soll sie wirksam sein, muss sich die Fallarbeit im Jobcenter am Unterstützungsbedarf im Einzelfall orientieren – der Fall sollte die Problemsicht der Fachkräfte bestimmen und den Leistungsprozess steuern. Zugleich aber sind die Jobcenter wie jede Dienstleistungsorganisation bestrebt, die Interaktion zwischen Fachkräften und Kundinnen und Kunden so zu kontrollieren, dass ein standardisierter Geschäftsprozess reibungslos ablaufen kann. Je einschränkender und rigider diese Vorgaben sind, desto leichter können Konflikte mit Leistungsberechtigten eskalieren, die sich unangepasst verhalten. Sie erscheinen dann als „Verweigerer“ und im Extremfall als „Systemsprenger“ (zur Kritik dieser „Defizitzuschreibung“ Henke, 2023). Zugleich beschränkt die „gesteuerte Interaktion“ (Reis & Wende, 2010, S. 77 ff.) auch den Handlungsspielraum von Fachkräften, die „sich auf den Fall einlassen“ und entscheiden wollen, mit wem Kontakte wann nötig sind, wo sie stattfinden, ob Beratung reicht oder ob Begleitung und praktische Unterstützung dazu gehören. Fachlich ambitionierte Fachkräfte haben daher auch ein eigenes Interesse an Handlungsspielräumen für die Leistungsberechtigten.

Die Geschäftsprozesse im Jobcenter wären also daran zu messen, wie viel Einzelfallorientierung sie bei notwendiger Standardisierung zulassen und wie sie durch eine bedarfsgerechte Ausgestaltung gegen Konflikte mit den Leistungsberechtigten „zu befestigen“ sind (Henke, 2023, S. 132). Eine Zielsteuerung, die sich an quantitativen Wirkungszielen orientiert, ist hierfür nicht sensibel, und Betreuungsqualität wird ihr wie ein Schatten entgleiten. „BeKo ist ja schön, aber wie soll man die Zahlen schaffen“, klagt eine Fachkraft.

Betreuungszeit ist ein knappes Gut, aber in vielen Jobcentern ist sie auch nicht fallweise frei verfügbar. Vorgegebene „Kontaktdichten“ führen bei hohen Betreuungsschlüsseln dazu, dass Fachkräfte alle Leistungsberechtigten selten und kurz sehen und diese sie nicht nach Bedarf sprechen können. Das arbeitsmarktpolitische Ziel, alle Leistungsberechtigten einzubeziehen, wird so nicht erreicht, denn (so eine Führungskraft) „die große Masse schaffen wir auch gar nicht“. Sucht der Geschäftsprozess die Zeit „im Kundenkontakt“ zu maximieren, lässt er keine Zeit für eigene fallbezogene Aktivitäten der Fachkräfte und für Kontakte außerhalb des Jobcenters. Die Betreuung beschränkt sich dann auf das, was in der (terminierten) Vorgesprache geleistet werden kann. Häufige Fachkraftwechsel verhindern, dass eine Dienstleistungsbeziehung entstehen kann, und der persönliche Auftrag (siehe Botschaft 2) muss immer wieder neu erarbeitet werden.

Viele Aufbauorganisationen und Geschäftsprozessmodelle segmentieren ihre Fallbestände danach, wie „arbeitsmarktnah“ oder „arbeitsmarktfern“

Leistungsberechtigte sind. Solche Prognosen sind immer unsicher, und die Rangfolge der Probleme bestimmt der Fall. Auch die Arbeit an Unterstützungsbedarfen, die vielleicht nicht auf den ersten Blick „vermittlungsrelevant“ sind, kann die Beschäftigungsfähigkeit verbessern.

Jobcenter können intensivere, „ganzheitliche“ Unterstützung mit eigenem Personal anbieten oder an Träger vergeben. Beide Lösungen sind mit Nachteilen verbunden. Bei einer Umsetzung im Jobcenter entstehen organisatorische Sonderbereiche. Wird die Betreuung an Dritte vergeben, können sich Leistungsberechtigte, die bereits mit früheren Zuweisungen in Maßnahmen negative Erfahrungen gemacht haben, „abgeschoben“ fühlen, und Kompetenzgewinne verbleiben beim externen Träger. Die Rückkehr in den „Regelbetrieb“ bedeutet in beiden Fällen einen Bruch in der Fallarbeit. Eine Möglichkeit, Vorteile beider Varianten fallweise zu kombinieren, bieten gemeinsame Teams aus Fachkräften des Jobcenters und geeigneter Träger. Ein Beispiel hierfür findet sich im Projektbericht des Hessischen Projektverbund Coaching von Bedarfsgemeinschaften (Schulze-Böing, 2023).¹⁰

Nachbemerkung zum Bürgergeld

Für die Botschaften, die ich hier zur Diskussion stelle, gab es mal bessere, mal schlechtere Zeiten. Das Jahr des Übergangs zum Bürgergeld war eine der besseren. Auch wenn der Gesetzentwurf zum Bürgergeldgesetz Fragen offenließ, sah er im Bürgergeld das Instrument eines Sozialstaats, „der die Bürgerinnen und Bürger absichert und zugleich dabei unterstützt und ermutigt, ihre Potenziale zu entwickeln und neue Chancen im Leben zu ergreifen“ (Deutscher Bundestag, 2022, S. 2). In der Absicht, „eine vertrauensvolle, transparente Zusammenarbeit zwischen Leistungsberechtigten und Jobcentern zu fördern“ (ebd.), sollte die Eingliederungsvereinbarung durch einen ohne Sanktionsdruck erarbeiteten Kooperationsplan abgelöst werden. Die ausdrückliche Bezugnahme auf Teilhabe¹¹ ließ insbesondere erwarten, dass der Rechtsanspruch auf Unterstützung auch *im* Leistungsbezug gestärkt und thematisch erweitert würde und der Vorrang für rasche Vermittlung auf Arbeitsstellen, gleich welcher Qualität, abgeschwächt würden.

10 Für die Jobcenter, die als gemeinsame Einrichtungen von Arbeitsagentur und Kommune geführt werden, schließt die Weisung der Bundesagentur zur Umsetzung ganzheitlicher Betreuung nach dem neuen § 16k SGB II jedoch eine gleichzeitige Betreuung durch eigenes Personal und einen beauftragten Dritten aus (Bundesagentur für Arbeit, 2023, S. 10).

11 Siehe den weiteren Artikel des Autors in diesem Band.

Schon das Gesetzgebungsverfahren wurde von einer gespenstischen Debatte darüber begleitet, dass sich Arbeit künftig nicht mehr lohnen würde. Und im Vermittlungsausschuss zum Bürgergeldgesetz erwies sich, dass die Zeit für eine angestrebte „neue Vertrauenskultur“ in den Jobcentern nicht reif war. Weiter prägt eine „aktivierende“ Sichtweise, die den Leistungsberechtigten vor allem individuelle Motivationsprobleme zuschreibt und deshalb Verhaltensanforderungen mit Hinweis auf Rechtsfolgen durchsetzen will, den Rechtsrahmen für den Kooperationsplan. Zwar wurde die Umsetzung des Bürgergelds, unterstützt vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und seiner „Servicestelle SGB II“, in vielen Jobcentern von einer Aufbruchstimmung und von der Bereitschaft getragen, Arbeitsweisen und Geschäftsprozesse zu überprüfen. Doch offenbar beurteilen viele Fachkräfte die neuen Regelungen skeptisch (Beckmann et al., 2024), wobei offenbleibt, ob sich dies eher gegen deren ursprüngliche Intention oder gegen die schließlich verabschiedete Fassung richtet.

Und auf politischer Ebene werden die Uhren bereits wieder zurückgestellt. Dass das Bürgergeldgesetz den Vorrang für Vermittlung in Arbeit abgeschwächt und die Jobcenter für Teilhabelange auch im Leistungsbezug geöffnet hat, dürfte der Diskussion um vollständigen Leistungsentzug für sogenannte „Totalverweigerer“ und neue Sanktionstatbestände nicht standhalten.

Ein dienstleistungsorientiertes Verständnis von Beratung und Betreuung muss politisch gewollt sein und durch angemessene Personalausstattung und bedarfsgerechte Eingliederungstitel materiell ermöglicht werden. Für meine fünf Botschaften könnten also wieder schlechtere Zeiten anbrechen. Sie appellieren aber nicht an politische Moral, sondern versuchen lediglich, Anforderungen an Interaktionsarbeit positiv zu formulieren, deren Missachtung sich in der wissenschaftlichen Beobachtung der Fallarbeit im Jobcenter immer wieder als Ursache für Angst, Konflikt und Frustration auf beiden Seiten erwiesen hat.

Literatur

- Alt, H. (2017). Gutachten zum Reformbedarf in der Grundsicherung. Potsdam-Babelsberg: Friedrich-Naumann-Stiftung. Abgerufen unter: <https://shop.freiheit.org/#!/Publikation/665> [14. April 2017]
- Bartelheimer, P. & Henke, J. (2017). Interaktionsarbeit in der qualitativen Arbeitsmarktforschung. Eine Methodenreflexion. In F. Sowa & R. Staples (Eds.), *edition sigma. Beratung und Vermittlung im Wohlfahrtsstaat* (S. 67–89). Baden-Baden: Nomos.
- Bartelheimer, P., Erzberger, C. & Henke, J. (2022). Anwendungsevaluation YouConnect: Schlussbericht Mai 2022. Unveröffentlichter Bericht im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit. GISS: Bremen.

- Bundesagentur für Arbeit (2018). Leitgedanken unserer Strategie zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Hilfebedürftigkeit: Vorbeugen, Perspektiven eröffnen, Teilhabe schaffen. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2023a). Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III): 14.06.2023. Nürnberg.
- Deutscher Bundestag (2022). Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz). (Bundestagsdrucksache 20/3873 vom 10.10.2022). Abgerufen unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/038/2003873.pdf> [17.10.2022]
- Deutscher Landkreistag (2022). Schriftliche Stellungnahme: Zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022 um 15:00 Uhr zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Sanktionsmoratorium) 20/1413 (Ausschussdrucksache 20(11)/97). Abgerufen unter: <https://www.bundestag.de/services/suche?suchbegriff=Ausschussdrucksache+20%2811%2997> [31.05.2022]
- G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH. (2023). Förderung der sozialen Teilhabe von Kund*innen im Jobcenter: Ergebnisse eines nordrhein-westfälischen Modellprojekts. Bottrop: Arbeitspapier Wege in Arbeit. Abgerufen unter: <https://www.gib.nrw.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere> [4.12.2023]
- Heinze, R. G. & Schupp, J. (2022). Grundeinkommen - Von der Vision zur schleichenden sozialstaatlichen Transformation. Wiesbaden & Heidelberg: Springer VS.
- Henke, J. (2023). An den Grenzen der Hilfesysteme: Wie lassen sich „Systemsprenger“ versorgen? In H. Daßler (Hrsg.), *Wohnungslos und psychisch erkrankt* (S. 128–142). Köln: Psychiatrie Verlag.
- 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 [17.02.2023]
- Rauen, C. (2014). *Coaching* (3. Auflage). Praxis der Personalpsychologie: Band 2. Hogrefe.
- Reis, C, Bartelheimer, P. & Dieckmann, H. (2000). Wissenschaftliche Begleitung beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge. In Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Modellprojekt „Sozialbüros“ NRW*, Endbericht (15-224), Düsseldorf.
- Reis, C. & Wende, L. (2010). Grundlegende Organisationsprobleme bei der Erbringung „aktivierender“ Dienstleistungen im Kontext der aktuellen Arbeitsmarktpolitik. In H. Burgardt & R. Enggruber (Hrsg.), *Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in professioneller Reflexion Sozialer Arbeit* (pp. 68–97). Berlin: Frank & Timme.
- Rübner, M. & Weber, P. (2021). Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit (BeKo). Bundesagentur für Arbeit; Hochschule der Bundesagentur für Arbeit. Abgerufen unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/grundlagenpapier-zur-weiterentwicklung-der-beratungskonzeption-der-ba_ba147050.pdf [26.08.2021]

III. Innovative Praxiskonzepte, Best-Practice-Beispiele, Erfahrungsberichte

Alexander Berzel und Christian Mittermüller

Arbeitsmarktpolitisches Dreieck in Hessen: Neue Gestaltungsoptionen der Arbeitsmarktförderung durch kooperative Arrangements zwischen Jobcentern, Trägern und Teilnehmenden

Zusammenfassung

Dieser Beitrag widmet sich der Rolle, die das arbeitsmarktpolitische Dreieck zwischen Jobcentern, Bildungsträgern sowie Teilnehmenden an neuralgischen Punkten der Beratung von benachteiligten Zielgruppen spielt. Am Beispiel des Coachings von Bedarfsgemeinschaften im Projektverbund „Family Fit“ wird ausgeführt, wie eine frühzeitige Einbeziehung von arbeitsteiligen Vor-Ort-Netzwerken sowie eine Weitung des Instrumenten-Mix in Richtung sozialräumlicher, aufsuchender und flankierende Betreuung integrierender Ansätze zu einer gelingenden nachhaltigen Integration in Arbeit und Ausbildung beitragen können.

Schlagworte

Arbeitsmarktpolitisches Dreieck, Jobcenter-Träger-Kooperation, Arbeitsmarktförderung in den Ländern, regionale Daseinsvorsorge, Policy-Integration

1 Einleitung

Der folgende Beitrag nimmt einen Perspektivwechsel vor. Nicht das Jobcenter und das SGB II dienen als (singulärer) Rahmen der Analyse, sondern das Jobcenter wird als (zentraler) Teil einer darüberhinausgehenden rechtskreis-offenen regionalen Arbeitsförderung betrachtet. Bildungs- und Qualifizierungsträger werden ebenso einbezogen wie Steuerungsfragen aus der Sicht der Arbeitsmarktförderung eines Landes. Genau in dieser Akteurserweiterung – so eine These des Beitrags – liegt ein Schlüssel guter Beratung von Kundinnen und Kunden im Jobcenter. Am Beispiel des Projektverbunds „Family Fit“ im Rahmen der vom Hessischen Ministerium für Arbeit, Integration, Jugend und Soziales (HMSI) geförderten und durch den Europä-

ischen Sozialfonds (ESF) finanzierten Kriseninterventionsinitiative REACT-EU¹ können solche kooperativen regionalen Arrangements nachvollzogen werden. Im Zentrum steht die Zusammenarbeit zwischen Jobcentern, Trägern und den Kundinnen und Kunden bzw. Teilnehmenden von Angeboten der Arbeitsförderung – das arbeitsmarktpolitische Dreieck.

Zum Hintergrund: Der Arbeitsmarktförderung der Länder werden in der Föderalismusforschung in der Regel drei Funktionen zugeschrieben: Kompensation, Komplementarität und Innovation. Eine zentrale Charakteristik dabei ist im Sinne ihrer nachgeordneten Handlungslogik die Abgrenzung vom Instrumenten-Mix des Bundes, namentlich von SGB II und SGB III (Blancke, 2004; Berzel, 2024). So schließt auch die „Hessische Arbeitsmarktförderung“ mit ihren aus Landes- und ESF-Mitteln gespeisten Programmen und Budgets, vereinfacht gesagt, Lücken im bestehenden Förder-Regelsystem, adressiert spezifische regionale Bedarfe und Herausforderungen des Arbeitsmarkts und erprobt in einem begrenzten Raum Maßnahmen und Projekte mit dem Ziel, bei erfolgreicher Durchführung eine Skalierung durch Übernahme ins Regelsystem zu erreichen.

Neben Landesmitteln sind ESF-Mittel dabei ein wichtiges Finanzierungsinstrument für diese Aufgaben, um Handlungsspielräume zu schaffen. Die Initiative REACT-EU stellte eine Chance dar, einerseits die negativen Folgen der Corona-Pandemie am Arbeitsmarkt für Menschen mit Unterstützungsbedarf zu bekämpfen und die Strukturen der Arbeitsmarktförderung nachhaltig zu stärken. Andererseits bietet eine solche Gelegenheit ein seltenes Experimentierlabor für die Arbeitsmarktförderung als steuernder Akteur ebenso wie für die antragstellenden Träger als Umsetzende. Ohne die Notwendigkeit für Antragstellende, eine Kofinanzierung in das Projekt und damit weitere Interessen (sowie Rechtskreisgrenzen) in die Projekte einzubringen, sind günstige Voraussetzungen für Innovation gegeben, beispielsweise durch eine Abfederung des Risikos, dass neue Ansätze sich als nicht funktionsfähig erweisen, oder die Möglichkeit, aufgrund der Rechtskreisoffenheit eine eigeninitiativ vom Träger gestaltete Teilnehmendengewinnung über die klassischen Einstreuungsprozesse der Jobcenter hinaus zu erproben.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich damit, wie der Projektverbund „Family Fit“ das arbeitsmarktpolitische Dreieck in seiner Funktionsfähigkeit anhand der Zielgruppe der Bedarfsgemeinschaften mit verfestigtem Leistungsbezug in den Blick genommen hat und welche Implikationen

1 REACT-EU steht für „Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe“ (Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas).

daraus für Betreuung und Beratung der Zielgruppe, aber auch für die Arbeitsmarktförderung in Hessen entstehen.

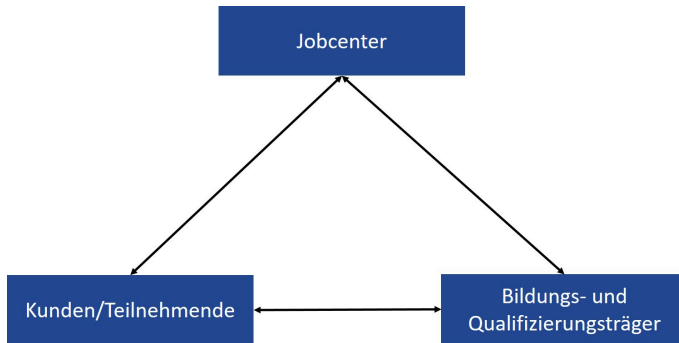
2 Das arbeitsmarktpolitische Dreieck als zentrale Schaltstelle neuer Gestaltungsoptionen in der regionalisierten Arbeitsmarktförderung

2.1 Begriffsklärung: arbeitsmarktpolitisches Dreieck

Der Begriff des arbeitsmarktpolitischen Dreiecks ist angelehnt an das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis, das eine „Konstellation [beschreibt], die in der sozialrechtlichen Praxis bei der Erbringung von Dienstleistungen auftritt, wenn frei gemeinnützige oder privat gewerbliche Leistungserbringer Rechtsansprüche von natürlichen Personen gegen Sozialleistungsträger erfüllen. (...) Ein [sozialrechtliches Dreiecksverhältnis] entsteht, weil der Sozialstaat nach dem Subsidiaritätsprinzip kein Monopol auf die Erbringung von Dienstleistungen hat (...), sondern das Sozialrecht die Leistungserbringung ausdrücklich den bereitstehenden oder alsbald zu errichtenden sozialen Diensten und Einrichtungen vorbehält.“ (Mussnug, 2022, S. 198) Das Dreieck besteht also aus Leistungsverpflichtetem/staatlicher Stelle, Dienstleister und Leistungsberechtigtem.

Eine analoge Konstellation ergibt sich in der Arbeitsförderung. Die Arbeitsmarktintegration von Leistungsbeziehenden ist keine Aufgabe ausschließlich für das Fallmanagement in den Jobcentern, sondern benötigt einen ganzheitlichen Ansatz vor Ort. Bildungs- und Qualifizierungsträger nehmen dabei mit Wissen, Netzwerken und ihrer täglichen Arbeit als Leistungserbringer vielfältiger arbeitsmarktpolitischer Angebote eine zentrale Position ein. Abbildung 1 zeigt das arbeitsmarktpolitische Dreieck.

Abbildung 1: Arbeitsmarktpolitisches Dreieck; eigene Darstellung.



Grundsätzlich fungiert das arbeitsmarktpolitische Dreieck als wichtige Säule bei der Erbringung regionaler Daseinsvorsorge. Dabei sind insbesondere folgende Punkte relevant:

- Das arbeitsmarktpolitische Dreieck ist kein neues Phänomen, es benötigt aber eine Neujustierung. Ein starkes Verlassen auf Komm-Strukturen bei den Jobcentern ebenso wie auf Jobcenter-Zuweisungen von Teilnehmenden bei den Bildungs- und Qualifizierungsträgern sind den multiplen Herausforderungen der Arbeitsförderung nicht mehr vollumfänglich angemessen. Ein solcher passiver Instrumenten-Mix und Work-first-Ansätze mögen für Zeiten mit vielen zu vermittelnden arbeitsmarktnahen Zielgruppen passfähig gewesen sein. Durch den – in der Langzeitbetrachtung erfolgten – Rückgang der Arbeitslosigkeit und den dadurch entstandenen Fokus auf Zielgruppen mit multiplen Vermittlungshemmnissen in der (verhärteten) Langzeitarbeitslosigkeit hat sich innerhalb der Arbeitsförderung Handlungsdruck aufgebaut (Schulze-Böing, 2023, S. 485).
- Die vergangenen Jahre boten einen Stresstest für die Praxis der Arbeitsförderung. Phänomene wie die Pandemie, Anstiege der Geflüchtetenzahlen oder SGB II-Reformen sowie Unklarheiten bei der Nutzung des Sanktionsinstrumentariums führten zu einem schwierigen Umfeld für das Fallmanagement in den Jobcentern.
- Gleichzeitig haben sich akteursübergreifende Kooperationen vor Ort als durchaus wirksame Arrangements beim Umgang mit zunehmend komplexeren Problemkonstellationen herausgestellt. Die Erfahrung in den vergangenen Jahren zeigt: Nur durch den engen Austausch und die bewusste Gestaltung des Verhältnisses Jobcenter-Träger über situati-

ve und lose gekoppelte Interaktionen hinaus ist es möglich, vor Ort eine Infrastruktur zur Beratung, Qualifizierung und Vermittlung von Leistungsberechtigten zu schaffen, die generelle und aktuell besonders drängende Herausforderungen erfüllt. Insbesondere in Akut- und Krisenfällen sind solche etablierten und tragfähigen Netzwerke von erfolgskritischer Relevanz.

- Deshalb ist das arbeitsmarktpolitische Dreieck auch im Sinne der Frage „Gut beraten im Jobcenter?“, wie sie im Titel dieses Sammelbands adressiert wird, relevant. Die Jobcenter scheinen zunehmend Probleme zu haben, ihre Kundinnen und Kunden zu erreichen und sie in die Maßnahmen-Angebote der Träger einzusteuern. Träger haben durch ihre sozialpädagogische Ausrichtung, durch die Erfahrungen mit aufsuchenden und sozialraumbezogenen Ansätzen sowie durch die in der Regel kleineren Betreuungsschlüssel eine gegenüber dem Fallmanagement divergierende Perspektive. Diesen Perspektivwechsel möglichst frühzeitig in die Akquise und Beratung einzubeziehen und durch entsprechende kooperative Arrangements gegebenenfalls die Aktivierung der Kundinnen und Kunden zu optimieren, ist Teil der Überlegungen zum arbeitsmarktpolitischen Dreieck ebenso wie zu Formen der Beratung im Jobcenter.
- Das arbeitsmarktpolitische Dreieck ist ein wichtiges Element zur Erfüllung der inländischen Potentialausschöpfung im Kontext der Fachkräftesicherung. Es hat darüber hinaus als Teil der regionalen Daseinsvorsorge aber auch eine gesellschaftlich stabilisierende sozial-integrative und damit auch demokratiefördernde Funktion, da Arbeit nicht nur der Existenzsicherung dient, sondern auch als Grundlage für erfülltes Leben und erlebte Wertschätzung anzusehen ist, auch als Quelle gesellschaftlicher Anerkennung (Honneth, 1994).
- Der Begriff der regionalen Daseinsvorsorge akzentuiert den subsidiären Charakter gelingender Arbeitsförderung. Das Land Hessen verfolgt einen stark regionalisierten Ansatz, u. a. mit dem „Ausbildungs- und Qualifizierungsbudget“ sowie mit dem Fokus auf der kommunalen Option bei der Trägerform der Jobcenter. Dieser gründet auf der besonderen Rolle der Kommunen als Vernetzungsakteur, der die unterschiedlichen Unterstützungssysteme bzw. Akteure vor Ort überblickt und Kommunikation sowie Zusammenarbeit forciert.

2.2 Herausforderungen und Gestaltungsoptionen der „Hessischen Arbeitsmarktförderung“

Die Herausforderungen im Umfeld der Arbeitsförderung des Regelsystems setzen auch die Arbeitsmarktförderung in den Ländern unter Druck, kompensatorisch aktiv zu werden. Hohe Betreuungsschlüssel, finanzielle Beschränkungen und Förderlücken im SGB II können dabei inhaltlich beispielsweise als Hürden für einzelfallgerechte Betreuung, Beratung und Vermittlung identifiziert werden. Dazu kommt, dass die Jobcenter teilweise Schwierigkeiten haben, den Kontakt zu den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu halten bzw. diese zur Mitwirkung zu motivieren. Diese Rückmeldungen ergeben sich etwa aus den unten näher erläuterten Zielvereinbarungsgesprächen mit den hessischen Gebietskörperschaften zum „Ausbildungs- und Qualifizierungsbudget“. Eine solche Tendenz zeigt sich aber auch beim Blick auf die quantitativen Entwicklungen der letzten Jahre, wo sich eine stark rückläufige Einsteuerung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zeigt. Das lässt sich an den Strukturdaten ablesen, die als Steuerungsgrundlage der hessischen Arbeitsmarktförderung jährlich erstellt werden (HMSI, 2024). Hier zeigt sich u. a., dass sich die Zahl der teilnehmenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb) in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik hessenweit vom 2. Halbjahr 2018 bis 1. Halbjahr 2023 von 90.927 auf 47.822 beinahe halbiert hat. Prozentual sieht es so aus, dass 2018 noch jeder dritte eLb an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik partizipiert hat, während dies 2023 nur noch bei jedem Sechsten der Fall war.

Die Ursachen dieser Entwicklung sind – ebenfalls auf Basis der Rückmeldungen verschiedener Arbeitsmarkttakteure, insbesondere aus den Zielvereinbarungsgesprächen des HMSI mit den 26 Hessischen Landkreisen und kreisfreien Städten zum „Ausbildungs- und Qualifizierungsbudget“ – vielschichtig und von einem Zusammenspiel verschiedener Einflussfaktoren geprägt²:

Corona-Pandemie: Durch die Eindämmungsmaßnahmen sind Kontakte, Vertrauensbeziehungen und Routinen zwischen Fallmanagement und Kundinnen und Kunden teilweise verloren gegangen, die nur langsam wieder aufgebaut werden können (vgl. dazu Rübner, 2022, S. 157).

Fehlende organisatorische Stabilität: Seit mindestens 2019 befinden sich die Jobcenter in einem steten Wandel. Anforderungen, Instrumente, poli-

2 Eine analoge Darstellung des Sachverhaltes findet sich in einem Brief der Hessischen Arbeitsministerin Heike Hofmann an die LAG Arbeit Hessen vom Frühjahr 2024.

tische Zielsetzungen wurden immer wieder verändert, angepasst oder Pläne wieder zurückgenommen (z. B. Sanktionsmöglichkeiten, Bürgergeld-Reform, geplante und revidierte Übertragung der Zuständigkeit für Menschen unter 25 Jahren ins SGB III, stattdessen Übertragung der Zuständigkeit für Förderung sowohl von beruflichen Weiterbildungen (FbW) als auch von Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation, Aufhebung des Vermittlungsvorrangs zu Gunsten der Qualifizierung von Leistungsbeziehenden, kurz darauf Unsicherheiten bei der finanziellen Ausstattung, Wegfall von Bürgergeld-Bonus und Initiierung eines „Job-Turbo“). In einem solchen Umfeld fällt es besonders schwer, den intensiven Kontakt zu den Leistungsbeziehenden (wieder) aufzubauen und diese zu motivieren, Angebote der Arbeitsförderung wahrzunehmen.

Ukrainische Geflüchtete: Die organisatorische Instabilität wurde durch die sehr rasche Aufnahme ukrainischer Geflüchteter ins SGB II noch verschärft, da diese die Ressourcen in den Jobcentern weiter unter Druck gesetzt hat. Vielerorts mussten Mitarbeitende in der Leistungsbearbeitung unterstützen, das Fallmanagement konnte nicht im üblichen Maß agieren.

Dies führt zu einer Konstellation, in der Kundinnen und Kunden schwerer zu erreichen sind, gleichzeitig aber in Form eines wachsenden Anteils von Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen einen gestiegenen Unterstützungsbedarf aufweisen.

Was bedeutet der daraus resultierende Handlungsbedarf für die Steuerung der Arbeitsmarktförderung und die Weiterentwicklung des arbeitsmarktpolitischen Dreiecks? Das Portfolio der Angebote der Hessischen Arbeitsmarktförderung macht deutlich, wie Landesarbeitsmarktpolitik die ihr zukommenden zentralen Funktionen – Kompensation, Komplementarität und innovative Flankierung – abbildet. Im „Ausbildungs- und Qualifizierungsbudget“ (AQB) kann dies beispielhaft aufgezeigt werden. Die 26 hessischen Landkreise und kreisfreien Städte erhalten dabei nach bestimmten am regionalen Bedarf orientierten Kriterien ein festes Budget. Mit diesem können die Vermittlungshemmnisse von Personen adressiert werden, die so unterschiedlichen Rechtskreisen wie SGB II, SGB III, SGB VIII, SGB XII oder dem AsylbLG zuzurechnen sind oder der sogenannten „stillen Reserve“ angehören. Die Mittelverwendung der Budgets für konkrete Maßnahmen wird vom HMSI gemeinsam mit der jeweiligen Gebietskörperschaft mit Blick auf die spezifischen regionalen Bedarfslagen in einem jährlichen Zielvereinbarungsprozess festgelegt. Anknüpfend an die Funktionen der Landesarbeitsförderung werden mit dem AQB Förderlücken des bestehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumenten-Mix des Bundes ausgefüllt (*Kompensation*). Durch die Möglichkeit einer regionenspezifischen Konzeptionierung sowie durch die Rechtskreisoffenheit der Maßnahmen werden zusätzli-

che Bedarfe aufgegriffen (*Komplementarität*). Und es werden Möglichkeiten geschaffen, in örtlich begrenzten Settings soziale Experimente/Pilotierungen umzusetzen (*Innovation*).

Die Planung des Mitteleinsatzes im AQB erfolgt über Zielvereinbarungsgespräche des Ministeriums mit den 26 Landkreisen und kreisfreien Städten, die in eine schriftliche Zielvereinbarung münden. Zugleich dienen die Gespräche – zusammen mit dem intensiven unterjährigen Kontakt mit Trägern, Jobcentern und weiteren kommunalen Akteuren – als Seismograph für arbeitsmarktpolitische Handlungs- und Förderbedarfe. Diese Funktion wird auch dadurch gestärkt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte im Rahmen des AQB obligatorisch eine rechtskreisübergreifende, über die Jobcenter hinausgehende „Ausbildungs- und Arbeitsmarktstrategie“ entwickeln, in der die Lage vor Ort reflektiert und Wege zur Adressierung identifizierter Handlungsfelder erarbeitet werden.

Der für die häufig versäulte Handlungslogik von Verwaltungen durchaus herausfordernde Ansatz zeigt sich bei der Zusammensetzung der aus den Regionen in die Zielvereinbarungsgespräche entsandten Delegationen. Es nehmen Personen und Institutionen teil, die sonst eher getrennt (*versäult*) arbeiten (Vertretungen von Jobcenter, Jugendamt, Sozialamt, kommunaler Arbeitsförderung und Sozialplanung, Wirtschaftsförderung, zum Teil ist auch die politische Ebene – Bürgermeisterin, Landrat, Dezernenten – Teil der Delegationen). So entsteht über die Anreizsetzung durch die Regionalbudgets ein Aufbrechen von Behördensilos, ein Sichtbarmachen von Unterstützungsmöglichkeiten und laufenden Aktivitäten. Mit Blick auf die Konstellation des arbeitsmarktpolitischen Dreiecks, in das die Jobcenter eingebettet sind, wirkt sich das förderlich aus, da durch den Strategie- und Maßnahmenentwicklungsprozess sowie durch die Gespräche im Rahmen der Zielvereinbarung kooperative Arrangements vor Ort angeregt und abverlangt werden.

2.3 *Krisenintervention als Chance: das Beispiel „Family Fit“ innerhalb von REACT-EU*

Bei der Ausgestaltung des Kriseninterventionsinstruments REACT-EU konnte das Ministerium auf zentrale Erkenntnisse und identifizierte Handlungsbedarfe aus den durch die Pandemieauswirkungen geprägten Zielvereinbarungsgesprächen zum AQB 2021 zurückgreifen. Hieraus ergaben sich insbesondere die folgenden Handlungsfelder:

- Digitalisierung stärken und Corona-Digitalisierungsschub nutzen.
- Praxisnahe berufsqualifizierende Sprachförderung vorantreiben.

- Übergang zwischen Schule und Beruf aufgrund sich absehbar intensivierender Bedarfe in der Förderung fokussieren.
- Psychische Belastungen und soziale Rückzugstendenzen als Vermittlungshemmnis verstärkt adressieren.

Mit REACT-EU stand dem Land Hessen zum gleichen Zeitpunkt eine Initiative zur Krisenintervention zur Verfügung, die einerseits große Handlungsspielräume und attraktive Finanzierungsbedingungen (100%-Finanzierung der Projekte) bot. Andererseits musste für ein Finanzvolumen von 54 Mio. Euro innerhalb kürzester Zeit bedarfsorientiert ein fachlich sinnvolles Angebot entwickelt werden. Ein funktionierendes Frühwarnsystem zur Bedarfslage im Feld der Arbeitsförderung ist dafür eine zentrale Voraussetzung. Mit den beschriebenen Handlungsfeldern waren die beiden zentralen Ansatzpunkte der geplanten Intervention bereits vorgezeichnet: Die Folgen der Corona-Pandemie, u. a. mit psychosozialen Herausforderungen, weitgehenden Ausfällen der Berufsorientierung und damit Unsicherheiten am Übergang Schule – Beruf sowie einem mit erheblichem Qualifizierungsbedarf einhergehenden Digitalisierungsschub, machten *sofortige Unterstützung* nötig. Zugleich sollte die Gelegenheit genutzt werden, um, über den eng begrenzten Förderzeitraum hinaus, *strukturell wirksame und nachhaltige Stärkungen* in der Akteurslandschaft der Arbeitsmarktförderung in Hessen zu erreichen. Hierzu wurden insgesamt neun Interventionsansätze entwickelt und in einem Förderaufruf ausgeschrieben (HMSI, 2021).

Dieser Beitrag erläutert mit dem Projektverbund „Family Fit“ exemplarisch einen Ansatz, der beide Ebenen – die sofortige Unterstützung von Teilnehmenden und die strukturelle Stärkung – adressiert hat.

3 Aufbau und Ziele eines Pilotprojekts zu BG-Coaching in REACT-EU

Das Coaching von Bedarfsgemeinschaften ist kein grundlegend neuer Ansatz. So gab es z. B. seit 2010 in Nürnberg („Perspektiven für Familien“) und Fürth („Tandem“) Modellprojekte, darauf aufbauend 2017 das Modellprojekt „CURA“ im bayerischen ESF, bei denen Langzeitarbeitslosigkeit mit einem ganzheitlichen, familienbezogenen Ansatz adressiert wurde. Dennoch erlangte der Ansatz weder in der Praxis noch in der konzeptionellen Begleitung und Systematisierung eine übergeordnete Bedeutung (Schulze-Böing, 2023).

Die Vorteile dieser Konzepte liegen dabei auf der Hand: Lebenslagen einbeziehende Unterstützung stellt das System Familie ins Zentrum und schafft somit eine nachhaltige Basis für die erfolgreiche Vermittlung in

Beschäftigung. Nicht nur das Individuum mit seinen Problemlagen, einschließlich persönlicher Ressourcen und ggf. Schulden-, Wohn- und Suchtproblematiken, wird adressiert, auch die „Rolle von Familien als Faktor der Unterstützung und Befähigung, aber auch der Erschwerung und Blockade individueller Entwicklungsprozesse“ (Schulze-Böing, 2023, S. 487) gerät in den Blick. Diese Perspektive widerspricht einer „rein instrumentell“ (Bartelheimer, 2023, S. 43) ausgelegten Arbeitsvermittlung, kann doch etwa ein Fokus auf familiären Problemen Projektressourcen absorbieren, die z. B. für Qualifizierungen genutzt werden könnten. Dass das familiäre Problem den Vermittlungserfolg nachhaltig blockieren könnte, bleibt bei einem rein instrumentellen Blick freilich unberücksichtigt.

Mit den Möglichkeiten der EU-Kriseninterventionsinitiative REACT-EU wurde ein Ansatz entwickelt, der mehrere Ziele verfolgte. Es ging darum aufzuzeigen, dass eine ganzheitliche, familienbezogene Perspektive ...

- ... Menschen in schwierigen Situationen nicht nur individuell, sondern in ihren sozialen Bezügen und Lebensverhältnissen adressiert und damit nachhaltige Verbesserungen in den jeweiligen Bedarfsgemeinschaften erreicht;
- ... als Grundlage für eine rechtskreisverbindende Zusammenarbeit im Sozialraum dienen kann (*one-stop shop* als Teil der regionalen Daseinsvorsorge).

Die Schwerpunktsetzung wurde im Förderaufruf verdeutlicht: Es ging um ganzheitliche familienbezogene Ansätze, Familienmitglieder sollten als Ko-Akteure der Arbeitsintegration verstanden werden. Eine Sozialraumorientierung (z. B. Kitas, Schulen, Migrantenvereine, Nachbarschaftskreise oder Familienzentren) wurde ebenfalls empfohlen. Die Durchführung an mehreren Standorten – also einer Vielzahl von Settings – war obligatorisch: Die Heterogenität der für eine Förderung ausgewählten Projekte (Stadt vs. Land, divergierende Kooperationsstrukturen zwischen Trägern und Jobcentern usw.) begünstigte so die Erprobung unterschiedlicher innovativer Formate, um neue Erkenntnisse zu sammeln, Erfolgsindikatoren zu identifizieren und diese der Fachöffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Die Verbundkoordination forcierte den Aufbau von Vernetzungsstrukturen, ermöglichte gegenseitige Unterstützung und Wissensaustausch der Partner und sicherte die Skalierbarkeit der *good practice*-Konzepte. Zusätzlich wirkte eine Begleitstruktur („sounding board“ mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft und Praxis) zur Unterstützung der Projekte.³

3 Die im Beitrag aufgeführten Erkenntnisse gehen auf die für dieses sounding board aufbereiteten Projekt(zwischen)ergebnisse, auf den Abschlussbericht „Family Fit“ sowie den Schwer-

Mit Bezug auf das arbeitsmarktpolitische Dreieck ergibt sich folgender Befund: Es gab unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und Trägern, in den meisten Fällen waren dies Abweichungen von den Standardarrangements. So konnten die Jobcenter das Projekt nicht *inhouse* alleine umsetzen, aber auch nicht komplett nach außen an einen Träger abgeben. Bartelheimer (2023, S.41) fasste die Varianz wie folgt zusammen: „Da das (...) Modellprojekt keine Maßnahme war, die Jobcenter ‚einkaufen‘ konnten, waren die Formen der Zusammenarbeit zwischen ihnen und den Bildungsträgern Vereinbarungssache. An drei Orten waren die Jobcenter Antragsteller, an zweien Kooperationspartner. Die gefundenen Lösungen (...) vermeiden (...) Nachteile einer Wahl zwischen ‚make or buy.‘“

Abschließend für diesen Abschnitt stellt Abbildung 2 noch einmal die Projektstruktur mit den fünf Einzelprojekten, Akteuren und deren Ansätzen dar.

Abbildung 2: Family Fit: 5 Standorte, 5 Ansätze, eigene Darstellung.



punkt auf dem BG-Coaching innerhalb der Evaluation zu REACTEU durch das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik in Köln zurück (<https://www.esf-hessen.de/resource/blob/esf-hessen/neuigkeiten/631190/a34cd00270fe6518e714d38471616656/abschliessender-evaluierungsbericht-react-eu-hessen-data.pdf>).

4 Neue Arrangements ganzheitlicher Ko-Produktion und Sichtbarkeit von Erfolgen – die lessons learned

Die Erkenntnisgewinne aus dem Projektverbund sind auf zwei Ebenen angesiedelt. Erstens ergeben sich *lessons learned*, die aus den Projekten für das Regelgeschäft im SGB II – etwa für die mit der Bürgergeld-Reform eingeführte ganzheitliche Betreuung nach § 16k – sowie für innovative Einzelprojekte in der Landesförderung identifiziert werden können. Zweitens konnten im Projektverbund Erfahrungswerte gesammelt werden, die für die Aufstellung der subsidiären Förderstruktur der Hessischen Arbeitsmarktförderung insgesamt von Interesse sind.

An erster Stelle steht: Die beteiligten Jobcenter haben in Kooperation mit den Trägern eine Arbeitsweise entwickelt, die familienbezogene Beratungs- und Vermittlungsarbeit intensiviert und den Familien damit gerechter wird. Durch neue Angebote und Settings der Unterstützung, eine stärkere Einbindung der Kinder- und Jugendhilfe, Hinweise auf und Schaffen von Teilhabemöglichkeiten sind Wege der Aktivierung und Stabilisierung mit den Leistungsbeziehenden gelungen. Der für die REACT-EU-Förderung maßgebliche Aspekt der akuten Kriseninterventionen kann insofern als erfolgreich angesehen werden, als sie „mindestens zu verbesserten Ausgangsbedingungen für die Arbeitsmarktintegration der betreuten Teilnehmenden beitragen konnten. Angesichts der häufig eher komplizierten Problemlagen und multiplen Vermittlungshemmnissen lag der Fokus in den Coachings eher auf der Erreichung niedrigschwelliger Zwischenziele“ (ISG, 2023, S. 38). Weitere Beispiele für diese inhaltlich-individuellen Erkenntnisse finden sich im Beitrag von Schulze-Böing in diesem Band (für eine Vertiefung sei außerdem auf den Abschlussbericht des Projektverbunds (Hessischer Projektverbund Family Fit, 2023) sowie die Evaluation der REACT-EU-Förderung (ISG, 2023) verwiesen.).

Auf der strukturellen Ebene hat sich gezeigt, dass das Denken in Förderketten und längeren Phasen der Begleitung für eine nachhaltige Vermittlung notwendig ist. Vielfach kamen die Projekte innerhalb der Laufzeit gar nicht beim Thema konkreter Arbeitsförderung der Einzelnen an. Die Coaches mussten zunächst im persönlichen und familiären Bereich flankierend beraten und betreuen (etwa bei der Wohnungssuche, bei innerfamiliären Konflikten oder bei der sicheren Navigation durch Rechtskreise und Unterstützungssysteme). Dieser Punkt führt zu zwei Erkenntnissen für eine zukunftsfähige Fördersystematik:

- 1) Förderprozesse müssen, um nachhaltig und befähigend für benachteiligte Zielgruppen zu wirken, langfristig durch auf Vertrauen bauende Netz-

werke flankiert werden. Von der Aktivierung und Stabilisierung bis nach der Aufnahme einer Beschäftigung sind Brüche zu vermeiden.

- 2) Um diese Prozesse legitimatorisch abzusichern, ist eine bessere Sichtbarkeit von Coachingergebnissen anzustreben. Schritte der Stabilisierung und (Teil-)Qualifizierung müssen abbildbar sein. Das AQB arbeitet bereits an einer deutlich kleinteiligeren Abbildung von Aktivierungs-, Stabilisierungs- und Qualifizierungsschritten über ein eigenes Monitoring.

Hinsichtlich der Kooperationsarrangements im arbeitsmarktpolitischen Dreieck lässt sich eine intensivere und kooperativ mit dem Träger organisierte Fallbearbeitung durch das Jobcenter resümieren. Die Jobcenter blieben in die Projektarbeit eingebunden, haben mit ihren Ressourcen und Perspektiven als Ko-Produzent gewirkt. So gelang eine Konstellation, in der flankierende Beratung und Betreuung bedarfsgerecht umgesetzt werden konnte.

Schließlich sollte es in den Angeboten gelingen, flexibel in den Sozialraum hinein zu wirken und aufsuchend zu agieren. So sind es etwa Kontakte zur Kinder- und Jugendhilfe oder zu den Familienzentren und weiteren Elementen des Unterstützungssystems, die ein befähigendes Setting ausmachen und Handlungsfelder wie Wohnungssuche, Kinderbetreuung und Unterstützung in Richtung Kita/Schule zusammendenken. Hier wird auch deutlich, warum solche kooperativen Arrangements vor Ort wichtig sind und inwiefern Jobcenter und Träger als Teil der regionalen Daseinsvorsorge zu denken sind, wenn ganzheitliche Ansätze verfolgt werden.

5 Fazit: Verstetigung und Neujustierung des arbeitsmarktpolitischen Dreiecks

Aus den Erfahrungen des Projektverbunds „Family Fit“ ergeben sich Impulse, die auch für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktförderung in Hessen insgesamt wegweisend sind. Es zeigt sich, dass die Neujustierung des arbeitsmarktpolitischen Dreiecks aus verschiedenen Gründen geboten und erforderlich ist: Ganzheitliche Fallbearbeitung befördert individuelle Integrationserfolge. Zudem stärken gefestigte Kooperationsstrukturen die Resilienz und Reaktionsfähigkeit der regionalen Daseinsvorsorge – ein Aspekt, der in einem von „Polykrisen“ und multiplen Transformationsprozessen geprägten Umfeld zunehmend an Relevanz gewinnt.

Um die Zielgruppen der Arbeitsmarktförderung überhaupt zu erreichen und zur Teilnahme an einer Aktivierungs- oder Qualifizierungsmaßnahme zu motivieren, ist in vielen Fällen die klassische sequenzielle Aufgabenverteilung zwischen Jobcenter (Einstuerung) und Träger (Maßnahmen-

durchführung) nicht mehr zielführend. Für eine erfolgreiche Ansprache und Akquise der Zielgruppen ist vielmehr eine möglichst frühzeitige Einbeziehung der Bildungs- und Qualifizierungsträger mit ihrer häufig stark ausgeprägten Milieunähe und Sozialraumkenntnis unabdingbar. Erste Ansätze dieses neu justierten arbeitsmarktpolitischen Dreiecks sind in den hessischen Landkreisen und kreisfreien Städten, auch über den Projektverbund „Family Fit“ hinaus, bereits in der Umsetzung. Zu nennen sind hier etwa Konzepte der mobilen Beratung, bei der ein vom Jobcenter beauftragter Träger mit einem Bus wiederholt Hausbesuche vornimmt und sich auch von anfänglichen Misserfolgen (Nichterreichen) nicht entmutigen lässt. Wenn nach wiederholten Versuchen der Kontakt tatsächlich hergestellt werden konnte, ist die Rückmeldung der Adressaten häufig positiv („Da bemüht sich wirklich jemand!“). Darüber hinaus werden Konzepte zur wohnortnahen Beratung in Gemeinden bzw. Stadtteilen oder auch in Gemeinschaftsunterkünften verstärkt praktiziert.

Generell ist das Wissen um die Bedeutung institutionenübergreifender Kooperationen, aufsuchender Ansätze und sozialräumlich orientierter Beratung und Unterstützung in den hessischen Landkreisen und kreisfreien Städten weitgehend angekommen. Um dieses Wissen künftig noch stärker in konkrete Lösungen zu überführen – und damit auch die Erkenntnisse aus dem Projektverbund zu verstetigen –, hat das Ministerium in die aktuellen Fördergrundsätze zum AQB eine entsprechende Schwerpunktsetzung aufgenommen. Zur konzeptionellen Flankierung wurde zudem, mit einer Förderung aus Landes- und ESF-Mitteln, das Projekt „Make it work – Qualitätsprozesse im arbeitsmarktpolitischen Dreieck“ auf den Weg gebracht. Im Rahmen dieses Transfer-Projekts zwischen Wissenschaft und Praxis werden zunächst – jeweils getrennt nach den drei Gruppen des arbeitsmarktpolitischen Dreiecks (Jobcenter, Träger, Kundinnen/Kunden bzw. Teilnehmende) – Fokusgruppeninterviews durchgeführt, um diejenigen Faktoren zu identifizieren, die kooperativ gestaltete Qualitätsprozesse in der Praxis hemmen oder befördern. Die so gewonnenen Erkenntnisse werden dann in regionalen Arbeitsmarktdialogen zwischen Vertreterinnen und Vertretern aus allen drei Gruppen zusammengeführt, damit wechselseitiges Verständnis und Kooperation im „Dreieck“ gestärkt, Störfaktoren erkannt und bearbeitet und Prozesse so gestaltet werden können, dass sie das Potential der regionalen Zusammenarbeit möglichst vollständig realisieren. Damit ist auch dieses Projekt, ähnlich wie „Family Fit“, dem eingangs beschriebenen Erprobungs- und Pilotierungs-Charakter von Landes-Arbeitsmarktförderung verpflichtet.

Mit der Stärkung von aufsuchenden Ansätzen und der damit verbundenen Orientierung in den Sozialraum gemäß § 14 SGB II gewinnt die sektorübergreifende regionale Kooperation auch für die Jobcenter weiter

an Relevanz (vergleiche Godehard-Bestmann in diesem Band). Das gilt zunächst, insbesondere für die Aspekte von Vertrauensaufbau, Akquise und Beratung, innerhalb der beschriebenen Konstellation des arbeitsmarktpolitischen Dreiecks. Das gilt darüber hinaus aber auch für weitere Bereiche der regionalen Daseinsvorsorge wie Jugendberufshilfe, Schule, Sozialhilfe, Familienzentren und öffentlichen Gesundheitsdienst. Als Anker für eine vertiefte quartiersbezogene Arbeit sind diese Akteure – je nach Zielgruppe und Förderbedarfen – für die Jobcenter wichtige Netzwerkpartner.

Diese Akteure sind es auch, die in den Vernetzungsaktivitäten der Hessischen Arbeitsmarktförderung eine wichtige Rolle spielen: Der Zielvereinbarungsprozess des AQB findet zwischen HMSI und der jeweiligen Gebietskörperschaft statt und schließt damit grundsätzlich alle für den Bereich Arbeitsmarkt relevanten Aspekte der kommunal verantworteten Daseinsvorsorge mit ein. Nicht nur bei der arbeitsmarktpolitischen Bewältigung von Krisen, wie der deutlich erhöhten Zuwanderung von Geflüchteten seit 2015 und der (auch via REACT-EU adressierten) Corona-Pandemie, hat diese intensive Vernetzung des AQB die zielgenaue und regional bedarfsgerechte Ausrichtung der geförderten Maßnahmen gestärkt. Dieses Potenzial im Hinblick auf Sozialraumorientierung und aufsuchende Ansätze künftig noch stärker zu realisieren, wird sowohl Aufgabe der Zielsteuerung im AQB als auch der Fallsteuerung im Jobcenter sein. Beide tragen auf diese Weise dazu bei, eine qualitativ hochwertige Beratung, Begleitung und Vermittlung für den wichtigsten Teil des arbeitsmarktpolitischen Dreiecks sicherzustellen: die Kundinnen und Kunden bzw. Teilnehmenden.

Literatur

- Bartelheimer, P. (2023). Aus der wissenschaftlichen Begleitung: Eindrücke, Überlegungen, Fragen. In Hessischer Projektverbund Family Fit (Hrsg.), *Coaching von Bedarfsgemeinschaften, Abschlussbericht* (S. 39-50) Offenbach a. M. Abgerufen unter: https://www.researchgate.net/publication/369383877_Hessischer_Projektverbund_Coaching_von_Bedarfsgemeinschaften_Abschlussbericht, [16.05.2024].
- Berzel, A. (2024). *Policy-Dynamiken im Exekutivföderalismus. Handlungsspielräume von Landesregierungen zur Gestaltung der digitalen Transformation der Arbeitswelt*. Wiesbaden: Springer VS.
- Blancke, S. (2004). *Politikinnovationen im Schatten des Bundes. Policy-Innovationen und -Diffusionen im Föderalismus und die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer*. Wiesbaden: VS.
- Hessischer Projektverbund Family Fit (Hrsg.) (2023), *Coaching von Bedarfsgemeinschaften, Abschlussbericht*, Offenbach a. M. Abgerufen unter: https://www.researchgate.net/publication/369383877_Hessischer_Projektverbund_Coaching_von_Bedarfsgemeinschaften_Abschlussbericht, [16.05.2024].

- HMSI (2021). *REACT-EU: Interventionsstrategie zur Unterstützung bei der Bewältigung der sozialen Folgen der Corona-Pandemie*. Abgerufen unter: <https://www.esf-hessen.de/resource/blob/esf-hessen/neuigkeiten/563042/e66cf9f6a56906cb4c16fdc092023a5f/foerderauf-ruf-react-eu-dat-a.pdf> [16.05.2024].
- HMSI (2024). Strukturdaten zu Gebietskörperschaften für Zielvereinbarungsgespräche. Abgerufen unter: <https://arbeitswelt.hessen.de/arbeitsmarkt/hessische-arbeitsmarktforderung/strukturdaten/> [16.05.2024].
- Honneth, A. (1994). *Kampf um Anerkennung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- ISG/Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2023). Evaluationsbericht zur abschließenden Bewertung der REACT-EU-Förderung. Abgerufen unter: <https://www.esf-hessen.de/resource/blob/esf-hessen/neuigkeiten/631190/a34cd00270fe6518e714d38471616656/abschliessender-evaluierungsbericht-react-eu-hessen-data.pdf> [16.05.2024]
- Mussnug, F. (2022). Dreiecksverhältnis, sozialrechtliches. In Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hrsg.), *Fachlexikon der Sozialen Arbeit* (S. 198-199). Baden-Baden: Nomos.
- Rübner, M. (2022). Beratung zwischen Lockdown und Lockerung, Ergebnisse einer Online-Befragung von Fachkräften im beschäftigungsorientierten Fallmanagement. *Case Management*, 19(3), 154-159.
- Schulze-Böing, M. (2023). Coaching von Bedarfsgemeinschaften – neue Wege der ganzheitlichen Beratung im SGB II. *NDV - Nachrichtendienst* 11/2023, 485-492.

*Frank Unger, Uli Sann, Silvia Kaps, Carolin Martin,
Dagmar Wiesmann und Susanne Igelmann*

Einsatz der Motivierenden Gesprächsführung in Jobcentern: Lern- und Organisationsstrukturen

Zusammenfassung

Motivierende Gesprächsführung (Motivational Interviewing, MI) wird in Jobcentern immer häufiger eingesetzt. Die Implementation ist jedoch nicht voraussetzungsfrei. Insbesondere eine entsprechende Haltung, die richtige Anwendung der MI-Instrumente und MI-förderliche Rahmenbedingungen in den Organisationen sind für den Erfolg nicht zu unterschätzen. Dieser Beitrag stellt Aspekte für erfolgreiche Lernsettings vor, die eine Einführung und dauerhafte Umsetzung dieses Gesprächsführungsansatzes unterstützen.

Schlagworte

Motivierende Gesprächsführung, Langzeitarbeitslosigkeit, Implementierung in Jobcenter, Personalentwicklung, Beratung

1. (Langzeit)Arbeitslosigkeit: Noch immer eine Herausforderung

Arbeitslosigkeit stellt auch heute eine große Herausforderung für die betroffenen Menschen, ihre Angehörigen wie unsere gesamte Gesellschaft dar. Neben spürbaren finanziellen Einschnitten (Sicherung des Lebensunterhaltes), einer sich auflösenden Tagesstruktur, geringerer sozialer Eingebundenheit, reduzierter Aktivität (z.B. Paul et al., 2023; Gundert & Pohlen, 2022; Oschmiansky & Berthold, 2020) und zunehmendem Kompetenzverlust, ist ein wesentlicher Befund, dass Arbeitslosigkeit vor allem auch mit verminderter Gesundheit einhergeht (Paul & Zechmann, 2022; Kroll et al., 2015). Wenngleich die Auswirkungen von (Langzeit)Arbeitslosigkeit individuell unterschiedlich sind, so steht fest, dass sie bedeutsam sind und die Folgen lange nachwirken – selbst nach einem erfolgreichen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt (z.B. Eberl et al., 2023). Insbesondere negative Auswirkungen

auf die psychische Gesundheit, das Selbstwertgefühl¹ und die berufliche Motivation werden häufig festgestellt (z.B. Oschmiansky & Berthold, 2020; s.a. Lawes et al., 2022; Herbig et al., 2013). Im Interesse der Betroffenen und ihrer Familien, aber auch aus sozio-ökonomischen wie volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten (z.B. Hausner et al., 2022; Oschmiansky & Berthold, 2020) muss weiterhin der „Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit“ sowie einer guten Arbeitsförderung und Beratung eine hohe Bedeutung eingeräumt werden. Besonders die Frage, „was, wann und wie“ arbeitslosen Menschen „geraten bzw. angeboten“ wird, ist ein nicht zu unterschätzender Aspekt auf dem Weg einer nachhaltig gelingenden Integration in Arbeit (z.B. Unger et al., 2024; Sann et al., 2023; Stockinger & Zabel, 2020; Bruckmeier et al., 2020; Kaps et al., 2019; Vansteenkiste & Van den Broeck, 2018, S. 177ff.; Kähler & Zobrist, 2017)². Aus Sicht der Betroffenen sind gut gemeinte Unterstützungsangebote in vielerlei Hinsicht nicht immer einfach annehm- und umsetzbar. Denn „wenn der Alltag von existenziellen Problemen dominiert ist, können Aktivitäten zur Verbesserung der eigenen Situation, die Außenstehenden selbstverständlich, naheliegend und einfach vorkommen, zu unüberbrückbaren Hindernissen werden (...)“ (Kaps et al., 2019, S. 1; s.a. Vansteenkiste & Van den Broeck, 2018, S. 177ff.; Kähler & Zobrist, 2017).

In diesem Kontext hat sich u.a. die Motivierende Gesprächsführung (Motivational Interviewing, MI) als eine vielversprechende Strategie erwiesen, um arbeitslose Menschen beim Erhalt (oder auch bei der Wiedererlangung) der beruflichen Motivation und der Stärkung des Selbstbewusstseins zu unterstützen. In Arbeitsagenturen, Jobcentern, Bildungseinrichtungen oder anderen Institutionen, die mit Personen in schwierigen Lebenssituationen arbeiten, sind motivierende sowie die Selbstwirksamkeit (wie auch die Eigenverantwortung) stärkende Gespräche von zentraler Bedeutung, um Menschen u.a. in ihrer beruflichen Entwicklung zu unterstützen, Veränderungsmotivation aufzubauen sowie auf eine erfolgreiche Umsetzung der vereinbarten Ziele hinzuarbeiten. Gerade MI bietet eine strukturierte Herangehensweise, um Arbeitsuchende zu ermutigen, ihre Fähigkeiten zu erkennen, Ziele zu setzen und Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt zu

1 Arbeitslose berichteten im Vergleich zu Erwerbstätigen über eine geringere Verwirklichungschance ihrer Lebensziele und sind pessimistisch in Bezug auf die zukünftige Erreichbarkeit dieser Ziele (z. B. Paul & Zechmann, 2022, S. 548). Hierbei wird u.a. auch von einer sich negativ verändernde subjektiven Einschätzung der eigenen Handlungsfähigkeit und Problemlösungskompetenz berichtet (z.B. Gundert & Pohlan, 2022).

2 Hier sei u.a. auf die sich häufiger verändernden gesetzlichen Rahmenbedingungen und politischen Schwerpunktsetzungen sowie auf die Individualität von Arbeitslosigkeit als Kontext hingewiesen.

ergreifen. Sie kann weitgehend unabhängig von Beratungsmethoden bzw. grundlegenden Beratungskonzeptionen der Akteure eingesetzt werden. Zudem wird sie im Kontext der nicht selten herausfordernden Gesprächssituationen von den Beratungsfachkräften als entlastend, Kräfte sparend und zugleich wirksam wahrgenommen.³

2. Beratung und Motivierende Gesprächsführung im Jobcenter

Beratung spielt bei der Förderung der beruflichen Integration eine sehr wichtige Rolle. Durch individuelle Bedarfsanalysen, Einsatz von Netzwerken oder gezielte Maßnahmenplanung sowie kontinuierliche Begleitung werden Arbeitsmarktchancen erhöht und zugleich die Eigenverantwortung gestärkt. Eine wirksame Beratung von (langzeit-)arbeitslosen Menschen erfordert eine individuelle und ressourcenorientierte Herangehensweise und ist zugleich von besonderen Rahmenbedingungen gekennzeichnet (z.B. Freier, 2021; Rübner & Weber, 2021; Bruckmeier et al., 2020; Hirsland et al., 2019; Klingert & Lenhart, 2017; Schiersmann & Thiel, 2012). Wesentliche Herausforderungen der Jobcenter-Betreuung sind nicht selten multiple Einschränkungen (z.B. die sehr heterogenen Bedarfe der Leistungsberechtigten; Stockinger & Zabel, 2020; Klinger & Lenhart, 2017) sowie die unterschiedlichen Zielsetzungen, denen Beratungspersonen gerecht werden müssen (z.B. Freier, 2021; Sann et al., 2020; Matiaske et al., 2015; Göckler, 2010). Denn auch die Umsetzung gesetzlicher und organisationaler Vorgaben, die nicht unbedingt im Interesse der Arbeitsuchenden liegen, müssen berücksichtigt werden (Freier, 2021; Göckler, 2010, S. 264). Auch arbeitslose Personen kennen diese Anforderungen an die Jobcenter und stellen sich in ihrem Verhalten darauf ein. „Bedeutend ist damit, inwiefern den Arbeitsuchenden ein ‚impression management‘ als motivierte und aktive Arbeitsuchende gelingt (...)“ (Freier, 2021, S. 131). Somit kann es sein, dass Arbeitslose ihre tatsächlichen Ziele und Wünsche zurückhalten, um kooperativ zu wirken, was jedoch den eigentlichen Veränderungsprozess nicht voranbringt und gar kontraproduktiv sein kann (z.B. Freier, 2016, S. 63; Sondermann, 2013; Kratz, 2013, S. 467ff.). Andere Gespräche wiederum sind eher von Zweifel oder „Ja, aber...“ geprägt. Dies kann dazu führen, dass arbeitslosen Menschen die Motivation zur Änderung ihrer Situation ab-

3 Es geht dabei nicht darum, „einfach nur freundliche Gespräche mit den Betroffenen zu führen“. Eine Konfrontation mit Lebensrealitäten und gesellschaftlichen Erwartungen ist durchaus weiterhin wesentlicher und notwendiger Bestandteil einer auf erfolgreiche Integrationschritte angelegten Beratungsarbeit.

gesprochen wird. Dabei ist ein skeptisches, reaktantes oder abwartendes wie gar aggressives Verhalten nicht unbedingt mit fehlender Motivation oder „Nicht-Arbeiten-Wollen“ gleichzusetzen. Die Motivation wird nur nicht im Sinne des erwünschten Verhaltens eingesetzt. Es gibt viele Hinweise, dass der „Eingriff von außen“ ein solches Verhalten erst hervorruft oder zumindest verstärkt (Reynolds-Tylus, 2019; Shen, 2019/2015; Rosenberg & Siegel, 2018). Andererseits zeigen Befunde, dass sich positive Perspektiven (selbst in Zwangskontexten) auf das gemeinsame Arbeitsbündnis entwickeln lassen (s.a. Stockinger & Zabel, 2020, S. 10; Kaps et al., 2019, Klingert & Lenhart, 2017). Versteht man die Rolle von Beraterinnen und Beratern „als unterstützende, begleitende Instanz mit ausgeprägter Prozesskompetenz, die zwar bei Bedarf auch notwendige Informationen geben kann, dies jedoch mehr in einem Verständnis von ‚Welche Möglichkeiten gibt es in Ihrer Situation?‘ oder ‚Was sind mögliche Konsequenzen der verschiedenen Optionen?‘ mit dem Gegenüber bespricht und mithilfe dieses Klärungsprozesses eine Basis für eine fundierte Entscheidung des Klienten oder der Klientin legt (...)“ (Hörmann, 2020, S. 8; siehe auch Schiersmann & Thiel, 2012), wird erkennbar, dass MI als Beratungsansatz hier sehr anschlussfähig ist. Schaut man sich zudem zentrale „Wirkfaktoren“ für einen erfolgreichen Beratungsprozess an, die vor allem in der Gesprächstechnik und Beziehungsgestaltung auf Seiten der Beraterin und des Beraters und in der Veränderungsbereitschaft von Klientinnen und Klienten zu finden sind (z.B. Schubert et al., 2019; Boeger, 2018; Lammers, 2017; Albrecht, 2017; Kupfer & Küchenmeister, 2016), so wird der Nutzen des MI-Ansatzes deutlich.

Motivierende Gesprächsführung ist ein klientenzentrierter (kooperativer – nicht konfrontativer) und zugleich geleitender (zielorientierter) Gesprächsführungsansatz, der Menschen dabei unterstützen soll, die persönliche Motivation für und die Selbstverpflichtung auf ein spezifisches Ziel zu stärken und somit Veränderungen (proaktiv) herbeizuführen, hilfreiche Verhaltensweisen zu steigern und nicht hilfreiche Verhaltensweisen abzubauen (Sann et al., 2022, 2020; Miller & Rollnick, 2015, S. 47). MI bietet ein klares, praktisch umsetzbares und empirisch gut belegtes Konzept, das sich unterschiedlichen Modellen / Schulen bedient sowie ergänzend eigene Werkzeuge vor allem hinsichtlich der Förderung der intrinsischen Veränderungsmotivation entwickelt hat (Miller & Rollnick, 2015).

3. Rahmenbedingungen eines erfolgreichen Lernens und Umsetzens von MI

MI ist erlernbar! Um Fähigkeiten zu erlangen und aufrechtzuerhalten, können Beraterinnen und Berater an einem MI-Training teilnehmen und ihre Fähigkeiten durch stetiges Üben, begleitet von Coaching und Reflexionen, verbessern. Die Implementierung von MI in Organisationen erfordert aber auch systematische, beharrliche Aufmerksamkeit aller Beteiligten auf die Aufrechterhaltung eines angemessenen Maßes an Adhärenz und Kompetenz unter den Praktikerinnen und Praktikern (Mehner & Kauffeld, 2023; Berman et al., 2020; Miller & Rollnick, 2015, S. 377ff.; 409ff.; s.a. Hughes et al., 2018).

Auf der Ebene der Vermittlung von MI-Haltung und MI-Methoden ist die Rolle von Reflexion und Übung zu betonen. Eine nachhaltige Anwendung von MI-Techniken kann dabei nur gelingen, wenn

1. sie den Durchführenden praktischen Nutzen bringt (z.B. durch das Erleben einer höheren Effektivität ihres Beratungshandelns und / oder die Erfahrung der Reduktion eigener Belastungen) und sie so in ihrer Veränderungsabsicht bestärkt werden,
2. sich die Durchführenden in der Lage sehen, die Haltung und Technik von MI in ihrem Arbeitsalltag auszuprobieren sowie zu integrieren und
3. die Bereitschaft zur Umsetzung durch entsprechende Rahmenbedingungen unterstützt (besser gar) gefordert wird.

Für eine gelingende Weiterbildung ist es von Bedeutung, dass das methodisch-didaktische Konzept wissenschaftlich fundiert und zugleich praxisorientiert ist. Besonders wichtig ist, dass die Trainerinnen und Trainer konsequent vorleben, was sie von den Teilnehmenden erwarten.⁴ Einer der größten Einflussfaktoren im Rahmen der Weiterbildung ist der durchgehende Einbezug der konkreten Praxis der Teilnehmenden, die Ausrichtung an deren individuellen Kompetenzen, die Stärkung des gegenseitigen Austausches und damit eine gemeinsame Entwicklung der Weiterbildung (natürlich unter den gegebenen Rahmenbedingungen). Die neuen Ansätze (i.S.v. Lernerfahrungen) müssen für die jeweilige Lebens-/Berufswelt anschlussfähig sein. Somit sollte man nicht darauf drängen, die Lebens-/Berufswelt zwanghaft nach den neuen Ansätzen auszurichten, sondern Gelegenheiten der Anwendung im normalen Arbeitsalltag zu schaffen (Transfer). Haltung wie Handlungen der Leitungskräfte insgesamt sind dabei sehr bedeutend.

4 Hinweise finden sich z.B. bei Unger & Sann, 2023/2020. Qualitätsaspekte und inhaltliche Empfehlungen für MI finden sich z.B. bei Miller & Rollnick, 2015, S. 377ff.

Führungskräfte sollten vorleben, was sie erwarten und sich dialogisch und wertschätzend vergewissern, was wie bei ihren Mitarbeitenden ankommt (Blume et al., 2023). Besonders die direkt vorgesetzte Führungskraft muss bei der Einführung neuer Gesprächsmethoden und ihrer Weiterentwicklung begleitend beteiligt sein – von Anfang an (und dafür auch kompetent). Sie zeigt echtes Interesse (u.a. durch regelmäßige Reflexionsgespräche, Hospitationen...), fordert den Einsatz der neuen Kenntnisse aktiv ein, bietet Unterstützung an und erkennt explizit die Anstrengungen der Mitarbeitenden an: MI muss somit in die Organisationsstrategie integriert werden (z.B. Blume et al., 2023; Richter et al., 2020; Miller & Rollnick, 2015; Burke & Hutchins, 2007; Morgan et al., 2007). Dem Thema „qualitativ hochwertige Beratung“ einen hohen Stellenwert im Organisationskontext zu geben, fördert dabei die Weiterentwicklung in diesem Feld. Je mehr der Fokus auf dem Thema Beratung liegt, umso offener und motivierter sind auch Teilnehmende, die Inhalte umzusetzen. Dazu gehören auch lernförderliche Rahmenbedingungen. Dies bedeutet, tatsächliche Möglichkeiten und entsprechende zeitliche Kapazitäten zu haben, das Gelernte am Arbeitsplatz zu erproben (z.B. durch Reduzierung von Aufgaben/feste Zeitfenster für 3 oder 6 Monate), aber auch die Anwendung einzufordern (z.B. durch individuelle Lernzielvereinbarungen; s.a. Gauntlett, 2005). Zudem unterstützt eine Umgebung, die Fehler als zulässig und unvermeidbar sowie als Gelegenheit für die persönliche Weiterentwicklung ansieht, die Implementation. In diesem Zusammenhang spielt das Team eine entscheidende Rolle, etwa in Bezug auf die inhaltliche Aneignung, die Praxisübertragung, die Dauer der Weiterbildung und den in aller Regel sehr wichtigen „Peer-Support“. Folglich sollte das gesamte Team von Anfang an einbezogen werden, um beispielsweise eine zeitlich begrenzte Unterstützung bei der Erfüllung der im Zusammenhang mit der Einführung neuer Gesprächstechniken anfallenden Aufgaben abzusprechen (Ford et al., 2009; Gauntlett, 2005). Schließlich sind kritische Reflexionen der praktischen Anwendung von MI sehr wichtig. So stärken z. B. regelmäßige (Kurz-)Simulationen von anspruchsvollen Kommunikationssituationen und das Testen von verschiedenen Möglichkeiten im Sinne eines „Pre-Briefings“ sowie die möglichst zeitnah stattfindende Nachbesprechung von schwierigen Gesprächen („De-Briefing“) die Handlungskompetenz und Resilienz in herausfordernden Situationen und helfen dem gesamten Team, MI zu vertiefen (z.B. Salas et al., 2018; Allen et al., 2018; Tannenbaum & Cerasoli, 2013).

4. Quo Vadis MI? Ansätze zur Weiterentwicklung im Jobcenter-Kontext

In Organisationen stehen Veränderungen nicht immer hoch im Kurs, sind sie doch – ähnlich wie z.B. bei Arbeitssuchenden – für Mitarbeitende und Führungskräfte häufig mit Aufwand und persönlichen Kosten verbunden (Roth, 2019). Gleichzeitig gehören sie gerade in Jobcentern zum Arbeitsalltag. Um die notwendigen Personal- und Organisationsentwicklungsprozesse zu unterstützen, bietet sich wiederum ein motivierender Ansatz an (Wilcox et al., 2017): Zum einen, da er sich eignet, um mit nachvollziehbaren Veränderungswiderständen zu arbeiten. Zum anderen, da eine Umsetzung im Kontext der zuvor angesprochenen Haltung und den dazugehörigen Grundprinzipien der Interaktion auf den verschiedenen Ebenen der Organisation den in der Beratung tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein bekräftigendes Signal für entsprechende Haltungen und Verhaltensweisen in ihrer Beratungspraxis sendet. Bei der Umsetzung eines verstärkten Fokus auf eine solche Beratungspraxis sollten daher die individuellen und organisationalen Einschätzungen in Bezug auf den Nutzen einer derartigen Entwicklung und hinsichtlich der Zuversicht einer gelingenden Umsetzung (also die Bewertung eines entsprechenden „Change-Prozesses“ und der damit einhergehenden Vorteile sowie die „Zuversicht“ im Hinblick auf die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten) berücksichtigt werden.

Ein entscheidender Nutzen für Beraterinnen und Berater wie auch für die Jobcenter insgesamt ist dabei, dass die Entwicklung der Beratungskompetenzen im Sinne einer motivierenden Gesprächsführung auch dem Wohlbefinden, der Arbeitsmotivation und der Gesundheit der Beraterinnen und Berater zuträglich ist (z.B. Endrejat & Kauffeld, 2021). Dies liegt zum einen an einem mit einer erweiterten Qualifizierung einhergehenden erhöhten Selbstwirksamkeitsgefühl, zum anderen – und dies scheint insbesondere ein spezifischer Mehrwert von klientenzentrierten und motivationalen Beratungshaltungen und Methoden zu sein – daran, dass die konsequente Anwendung von MI für Beraterinnen und Berater mit weniger Druck und Anspannung und mehr Freude an der Beratungsarbeit verbunden ist.

Die manchmal geäußerte Befürchtung, dass die beschriebenen Vorteile einer positiven Gestaltung der Arbeitsbeziehung und eines Fokus auf das Wollen und Können der Kundinnen und Kunden, auf Kosten der Arbeit an einer erfolgreichen Integration in Erwerbsarbeit gehen würden, lässt sich weder durch die bisherigen Befunde noch durch die Erfahrung der Autorinnen und Autoren bestätigen. Im Gegenteil: eine entsprechend unterstützende Gesprächsführung ermöglicht es Kundinnen und Kunden überhaupt erst, sich mit bestehenden Realitäten zu konfrontieren und sich auf eine

nachhaltige Arbeit an – in ihrer aktuellen Lebenssituation realistischen – möglichen Schritten in Richtung Integration einzulassen.

Für den Erwerb entsprechender motivierender Gesprächsführungskompetenzen spricht nicht zuletzt auch die Geschwindigkeit und Massivität mit den zahlreichen gesellschaftlichen Belastungsfaktoren und Krisen, mit denen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, wie Kundinnen und Kunden der Jobcenter aktuell konfrontiert werden. Die Erfahrung, besonders in konflikthafter Situationen auf hilfreiche Instrumente zurückgreifen zu können, unterstützt einen gelassenen Umgang selbst mit schwierigen Beratungssituationen.

Außer durch die grundlegende Rückendeckung von politisch Verantwortlichen und Vorgesetzten (insbesondere die besonders einflussreichen direkten Vorgesetzten) lassen sich Kompetenz und Bereitschaft zur Anwendung in MI auch durch Auffrischungsveranstaltungen, begleitendes Coaching, interne Trainingsräume, Aufbau interner kollegialer Interventionsstrukturen und bei hinderlichen Rahmenbedingungen auch durch entsprechende Organisationsentwicklungsmaßnahmen unterstützen. Die Motivierende Gesprächsführung kann ebenso einen substanziellen Beitrag zur Verbesserung der Ergebnisse bei der Integration in Erwerbsarbeit, also der Zielerreichung des Jobcenters wie zur Entlastung und Gesundheit der Mitarbeitenden und damit zu deren Zufriedenheit und Motivation leisten.

Literatur

- Albrecht, R. (2017). Beratungskompetenz in der Sozialen Arbeit. Auf die Haltung kommt es an! *KONTEXT* 48 (1), 45-64.
- Allen, J. A., Reiter-Palmon, R., Crowe, J., & Scott, C. (2018). Debriefs: Teams learning from doing in context. *Am Psychol.* 73 (4), 504-516.
- Berman, A., Beckman, M., & Lindqvist, H. (2020). Motivational Interviewing Interventions. In M. Hagger, L. Cameron, K. Hamilton, N. Hankonen, & T. Lintunen, *The Handbook of Behavior Change, Cambridge Handbooks in Psychology* (S. 661-676). Cambridge: Cambridge University Press.
- Blume, B. D., Ford, J. K., & Huang, J. L. (2023). Transferring informal learning: The role of manager support in linking learning to performance. *Business Horizons* 2023, <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2023.12.001>.
- Boeger, A. (2018). *Psychologische Therapie- und Beratungskonzepte*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Bruckmeier, K., Globisch, C., Gottwald, M., Hirsland, A., Hohmeyer, K., Kruppe, T., . . . Wolff, J. (2020). Zur Arbeitsförderung und Beratungsqualität in den Jobcentern. *Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales am 4. Mai 2020 (IAB-Stellungnahme 06/2020)*. Nürnberg: IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

- Burke, L. A., & Hutchins, H. M. (kein Datum). Training transfer: An integrative literature review. *Human Resource Development Review* 6 (3), 263-296.
- Eberl, A., Collischon, M., & Wolbring, T. (2023). Subjective Well-Being Scarring Through Unemployment: New Evidence from a Long-Running Panel. *Social Forces, Volume 101* (3), <https://doi.org/10.1093/sf/soac022>, 1485-1518.
- Endrejat, P., & Kauffeld, S. (2021). Learning motivational interviewing: prospects to preserve practitioners' well-being. *International Journal of Workplace Health Management, V. 14* (1), 1-11.
- Ford, R., Bammer, G., & Becker, N. (2009). Improving nurses' therapeutic attitude to patients who use illicit drugs: Workplace drug and alcohol education is not enough. *International Journal of Nursing Practice* 15 (2), 112-118.
- Freier, C. (2016). *Soziale Aktivierung von Arbeitslosen? Praktiken und Deutungen eines neuen Arbeitsmarktinstruments*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Freier, C. (2021). Beratung im Aktivierungsparadigma: Macht die Eingliederungsvereinbarung den Unterschied? *Soz Passagen* 13, 115-134.
- Gauntlett, A. (2005). Evaluation of a postgraduate training programme for community mental health practitioners. *Journal of Psychiatric and Mental Health Nursing* 12 (2), 223-230.
- Göckler, R. (2010). Sanktionsgespräche in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und ihre Anschlussfähigkeit zu Beratungsstandards. *Sozialer Fortschritt, 59* (10/11), 264-272.
- Gundert, S., & Pohlan, L. (2022). *Materielle und soziale Teilhabe. Mit dem Arbeitsplatz kann man mehr verlieren als nur den Job*. IAB-Kurzbericht 2/2022. Nürnberg: IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Hausner, K. H., Weber, E., & Yilmaz, Y. (2022). *Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind 2021 nochmals um 5 Milliarden Euro gestiegen*. Von IAB-Forum 28. Dezember 2022: <https://www.iab-forum.de/die-kosten-der-arbeitslosigkeit-sind-2021-um-5-milliarden-euro-gestiegen/>, am 07.09.2023 abgerufen
- Herbig, B., Dragano, N., & Angerer, P. (2013). Health in the long-term unemployed. *Deutsches Arzteblatt international, 110* (23-24), <https://doi.org/10.3238/arztebl.2013.0413>, 413-416.
- Hirseland, A., Kerschbaumer, L., Küsters, I., & Trappmann, M. (2019). *Langzeitleistungsbeziehe im SGB II: Unerwartete Übergänge in bedarfsdeckende Arbeit*. IAB-Kurzbericht 20/2019. Nürnberg: IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Hörmann, M. (2020). «Wie kann ich Sie unterstützen?» – «Gute» Beratung in der Sozialen Arbeit. *Soziale Innovation, 14*, Jg., 8-11.
- Hughes, A., Zajac, S., Spencer, J. M., & Salas, E. (2018). A checklist for facilitating training transfer in organizations. *Journal of Training and Development, 22* (4), 334-345.
- Kähler, H. D., & Zobrist, P. (2017). *Soziale Arbeit in Zwangskontexten. Wie unerwünschte Hilfe erfolgreich sein kann*. München: Ernst Reinhardt Verlag.
- Kaps, P., Oschmiansky, F., Ebach, M., Popp, S., & Berthold, J. (2019). *Was benötigen und wie gelingen Wiedereinstiege von exkludierten Personen in soziale und arbeitsmarktliche Zusammenhänge? Abschlussbericht*. Berlin: ZEP – Zentrum für Evaluation und Politikberatung.
- Klingert, I., & Lenhart, J. (2017). *Jobcenter-Strategien zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen*. IAB-Forschungsbericht 3/2017. Nürnberg: IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

- Kratz, D. (2013). *Entfremdete Hilfe. Biographien Langzeitarbeitsloser zwischen entgrenzter Lebensbewältigung und professioneller Beschäftigungsförderung*. Dissertation . München: Universität der Bundeswehr München.
- Kroll, L. E., Müters, S., & Lampert, T. (2015). *Arbeitslosigkeit und ihre Auswirkungen auf die Gesundheit Ein Überblick zum Forschungsstand und zu aktuellen Daten der Studien GEDA 2010 und GEDA 2012*. Kroll, L. E. / Müters, S. / Lampert, T. (2015): Arbeitslosigkeit und ihre Auswirkungen auf dBerlin, Heidelberg: Robert Koch-Institut Berlin.
- Kupfer, A., & Küchenmeister, K. (2016). Soziale Einflüsse in Beratung. Wirkfaktoren professioneller Hilfe und die extratherapeutischen Einflüsse sozialer Netzwerke. *Resonanzen - E-Journal für biopsychosoziale Dialoge in Psychotherapie, Supervision und und Beratung*, 4 (1), 65-81.
- Lammers, C.-H. (2017). *Therapeutische Beziehung und Gesprächsführung. Techniken der Verhaltenstherapie*. Weinheim, Basel: Beltz.
- Lawes, M., Hetschko, C., Schöb, R., Stephan, G., & Eid, M. (2022). Unemployment and hair cortisol as a biomarker of chronic stress. *Sci Rep* 12, 21573, <https://doi.org/10.1038/s41598-022-25775-1>.
- Matiaske, W., Olejniczak, M., Salmon, D., & Schult, M. (2015). Arbeitsbedingungen in Jobcentern nach dem SGB II (gemeinsame Einrichtungen) – Mitarbeiterbefragung zu Arbeitsumfeld und psychischer Belastung. *Industrielle Beziehungen* Vol. 22 (2), 142-166.
- Mehner, L., & Kauffeld, S. (2023). Welche Faktoren machen den Unterschied? Eine Mixed Method Untersuchung zum Transfererfolg und der Wissensweitergabe nach Weiterbildungen. *Gruppe. Interaktion. Organisation. Zeitschrift für Angewandte Organisationspsychologie (GIO)*, 54, 347-359.
- Miller, W. R., & Moyers, T. B. (2021). *Effective psychotherapists: Clinical skills that improve client outcomes*. The Guilford Press.
- Miller, W. R., & Rollnick, S. (2015). *Motivierende Gesprächsführung. 3. Auflage (deutsch)*. Freiburg: Lambertus.
- Morgan, J. C., Haviland, S., Woodside, M. A., & Konrad, T. (2007). Fostering supportive learning environments in long-term care. *Gerontology & Geriatrics Education* 28 (2), 55-75.
- Oschmiansky, F., & Berthold, J. (2020). *Folgen der Arbeitslosigkeit*. Von Bundeszentrale für politische Bildung: <https://www.bpb.de/themen/arbeit/arbeitsmarktpolitik/54891/theoretische-konzepte-und-grundlagen/>, am 07.09.2023 abgerufen
- Paul, K., & Zechmann, A. (2022). Arbeitslosigkeit und Gesundheit. In R. Haring, *Gesundheitswissenschaften. Springer Reference Pflege – Therapie – Gesundheit* (S. 543-552). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Paul, K., Scholl, H., Moser, K., Zechmann, A., & Batinic, B. (2023). Employment status, psychological needs, and mental health: Meta-analytic findings concerning the latent deprivation model. *Frontiers in Psychology*. 14, <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1017358>.
- Reynolds-Tylus, T. (2019). Psychological Reactance and Persuasive Health Communication: A Review of the Literature. *Front. Commun.*, V. 4, Art. 56, doi: 10.3389/fcomm.2019.00056.
- Richter, G., Ribbat, M., & Mühlenbrock, I. (2020). *Lernförderliche Arbeitsgestaltung im Dienstleistungssektor am Beispiel der Sachbearbeitung: Die doppelte Rolle der Führungskraft (baua: Focus)*. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

- Rosenberg, B., & Siegel, J. T. (2018). A 50-year review of psychological reactance theory: Do not read this article. *Motivation Science*, 4 (4), 281–300.
- Roth, G. (2019). *Warum es so schwierig ist, sich und andere zu ändern: Persönlichkeit, Entscheidung und Verhalten*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Rübner, M., & Weber, P. (2021). *Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit (BeKo)*. Von https://www.arbeitsagentur.de/datei/grundlagenpapier-zur-weiterentwicklung-der-beratungskonzeption-der-ba_ba032370.pdf, am 19.09.2023 abgerufen
- Salas, E., Reyey, D. L., & McDanie, S. H. (2018). The Science of Teamwork: Progress, Reflections, and the Road Ahead. *American Psychologist*, 73 (4), 593–600.
- Sann, U. (2022). Motivierende Gesprächsführung als Werkzeug einer nachhaltig erfolgreichen Schuldenregulierung. *Informationen - Die Fachzeitschrift für Schuldnerberatung*, 4 (37. Jahrgang), S. 310–317.
- Sann, U., Unger, F., & Wiesmann, D. (2023). Wertschätzung als Aktivierungspotential: Ausgewählte Erkenntnisse des rehapro-Projektes „Auszeit-Aktiv-Arbeit A³“. *Zeitschrift Psychosoziale und Medizinische Rehabilitation (Pabst-Verlag), vorgesehen für Heft 4*.
- Sann, U., Unger, F., Martin, C., & Wiesmann, D. (2020). Beziehungsförderliche, klientenorientierte und motivierende Gesprächsführung im Jobcenter lernen und anwenden können, wollen und dürfen. In M. Krämer, J. Zumbach, & I. Deibl, *Psychologiedidaktik und Evaluation XIII* (S. 283–292). Aachen: Shaker Verlag.
- Sann, U., Unger, F., Martin, C., & Wiesmann, D. (2022). Vertrauen schenken, Kontrolle loslassen: Eine veränderungsorientierte motivierende Gesprächsführung im Kontext der arbeitsmarktbezogenen Beratung lehren, lernen und anwenden. In M. Krämer, S. Dutke, G. Bintz, & M. Lindhaus, *Bintz, G., & Lindhaus, M. (Hrsg.), Psychologiedidaktik und Evaluation XIX* (S. 303–309). Aachen: Shaker Verlag.
- Schiersmann, C., & Thiel, H. U. (2012). Beratung als Förderung von Selbstorganisationsprozessen – eine Theorie jenseits von ‚Schulen‘ und ‚Formaten‘. In C. Schiersmann & H.-U. Thiel (Hrsg.). In Schiersmann C., & H.-U. Thiel, *Beratung als Förderung von Selbstorganisationsprozessen – Empirische Studien zur Beratung von Personen und Organisationen auf der Basis der Synergetik* (S. 14–78). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Schubert, F. C., Rohr, D., & Zwicker-Pelzer, R. (2019). *Beratung. Grundlagen - Konzepte - Anwendungsfelder*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Shen, L. (2015). Antecedents to psychological reactance: the impact of threat, message frame, and choice. *Health Comm.*, 20, 975–985.
- Shen, L. (2019). Features of empathy arousing strategic messages. *Health Commun.*, 34, 1329–1339.
- Sondermann, A. (2013). Zwischen subjektiven Bezügen zu Erwerbsarbeit und den Normen der Arbeitsmarktpolitik. Erwerbslose in einem schwierigen Spannungsfeld. In S. Brogi, C. Freier, U. Freier-Otten, & K. Hartosch, *Repräsentationen von Arbeit. Transdisziplinäre Analysen und künstlerische Analysen* (S. 231–246). Bielefeld: transcript.
- Stockinger, B., & Zabel, C. (2020). *Bewertung der Betreuung und Beratung in den Jobcentern. Leistungsberechtigte bedürfen oft besonderer Unterstützung*. IAB-Kurzbericht 23/2020. Nürnberg: IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

- Tannenbaum, S. I., & Cerasoli, C. P. (2013). Do team and individual debriefs enhance performance? A meta-analysis. *Human Factors: The Journal of the Human Factors and Ergonomics Society*, 55 (1), 231-245.
- Unger, F., & Sann, U. (2020). Empirische Forschung als Fundament gelingender Bedarfs- und Zielgruppenanalysen für wissenschaftliche Weiterbildungsformate sowie als Gestaltungselement teilnehmendenorientierter Lernsettings. In W. Jütte, M. Kondratjuk, & M. Schulze, *Hochschulweiterbildung als Forschungsfeld: Kritische Bestandsaufnahmen und Perspektiven* (S. 241-257). Bielefeld: wbv Media.
- Unger, F., & Sann, U. (2023). Promoting self-determination and motivation as leadership skills: A didactic to strengthen autonomy support and the importance of role models in Social Work Management Education. In M. Arnold, *Handbook of Applied Teaching and Learning in Social Work Management Education: Theories, Methods, and Practices in Higher Education* (S. 309-337). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Unger, F., Sann, U., Martin, C., & Wiesmann, D. (2024). Wirkungsorientierte Evaluation innovativer Arbeitsmarktansätze. In B. Schmidtke, M. L. Kolbinger, & D. Molzbichler, *Tagungsband zur INAS-Tagung "Sozial! Innovativ! Nachhaltig!" Perspektiven für Sozialmanagement und Sozialwirtschaft 2030* (S. 305–321). Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.
- Vansteenkiste, M., & Van den Broeck, A. (2018). Understanding the Motivational Dynamics among Unemployed Individuals: Refreshing Insights from the Self-Determination Theory Perspective. In U.-C. Klehe, & E. A. van Hooft, *The Oxford Handbook of Job Loss and Job Search* (S. 159-180). New York: Oxford University Press.
- Wilcox, J., Kersh, B. C., & Jenkins, E. (2017). *MI LEAD. Motivational Interviewing für Leadership*. Gray Beach Publishing.

Andreas Hammer

Aufsuchende Beratung bei Arbeitslosen im Kontext SGB II

Zusammenfassung

Dieser Beitrag beleuchtet aufsuchende Beratung für Leistungsbeziehende nach dem SGB II in den Formen Walk & Talk, Beratungen in Quartieren und Sozialräumen sowie Hausbesuche. Diese Formate lassen sich auf einer raumbezogenen Achse von Nähe und Distanz zum Jobcenter verorten. Für jede Variante werden die jeweiligen Ziele, Vorgehensweisen und möglichen Herausforderungen erläutert. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf der aufsuchenden Beratung in Form von Hausbesuchen bei arbeitslosen und arbeitsuchenden Personen mit Leistungsbezug nach dem SGB II.

Schlagworte

Aufsuchende Beratung, Walk & Talk, Hausbesuch, Jobcenter, Arbeitslose

1 Einleitung

Aufsuchende Arbeit ist im SGB II seit dem 1.7.2023 in § 14, Grundsatz des Förderns, gesetzlich verankert: „Die Beratung kann aufsuchend und sozialraumorientiert erfolgen.“ Mit niedrigschwelligen Angeboten nach § 45 SGB III und den Kontaktbeschränkungen während der Covid19-Pandemie stieg das Interesse an aufsuchender Beratung. Die seit 1.7.2023 bestehende „ganzheitliche Betreuung“ (§ 16k SGB II) sieht gleichfalls eine aufsuchende Arbeit bereits im Gesetzestext vor.

Typische Anlässe für aufsuchende Arbeit der Jobcenter¹ sind

- Sachverhaltsaufklärung, wenn es Anhaltspunkte für falsche oder widersprüchliche Angaben von Antragstellenden gibt,
- Erreichen von schwer erreichbaren Personen,
- Aufsuchende Beratung bei begründeten Anlässen (s. u.).

1 Soweit nicht anders erwähnt, gelten die Aussagen sowohl für Jobcenter als die von ihnen beauftragten Maßnahmeträger.

Die aufsuchende Beratung mit SGB II-Bezug lässt sich nach verschiedenen Formen und auf einer Raum-Achse von Nähe und Distanz zum Jobcenter-Standort systematisieren:

- Wohnungen der Zielgruppe mit Hausbesuchen als Ansatz,
- Quartiere und Sozialräume der Zielgruppe mit Ansätzen wie Informations- und Beratungsangeboten,
- neutrale Orte außerhalb des Jobcenters und des Sozialraums der Leistungsberechtigten mit dem Ansatz Walk & Talk.

Jede Form kann ein Thema oder mehrere Themen beinhalten, wie Beratung zur beruflichen Bildung, Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, Beschäftigungsfähigkeit oder sozialintegrative Aspekte. Sie werden in der Regel in Kombination mit einer Komm-Struktur (Gespräche in der Behörde oder beim Träger) eingesetzt.

Für ein übergreifendes oder gruppenbezogenes Angebot sind Beratungen in Quartieren und Sozialräumen passend. Walk & Talk als fallbezogenes Angebot kann sowohl im Sozialraum als auch außerhalb durchgeführt werden. Auf der Nähe-Distanz-Achse weist die Form des Hausbesuches als fallbezogenes Angebot den größten Abstand zum Jobcenter und den geringsten Abstand zu den Leistungsberechtigten auf. Ein angemessener Einsatz könnte danach entschieden werden, ob andere Formen aufsuchender Beratung vorrangig eingesetzt werden könnten, weil sie weniger die Privatsphäre tangieren und weniger problembehaftet in ihrer Umsetzung sind. Bei § 16k SGB II ist die Erforderlichkeit zu begründen.

Im Folgenden werden die drei genannten Formen aufsuchender Beratung behandelt: Hausbesuche, Beratungen in Quartieren und Sozialräumen sowie Walk & Talk. Dabei werden Hausbesuche umfänglicher und problembezogener dargestellt, da im SGB II der Forschungsstand und die Fachliteratur noch eher schmal sind (Albrecht et al., 2016, S. 108).

2 Formen aufsuchender Beratung

2.1 Hausbesuche

Im Kontext SGB II unterliegen Hausbesuche bestimmten *Voraussetzungen*. Sie sollten im Kooperationsplan festgehalten sein, und Maßnahmeteilnehmende müssen darüber informiert werden, wenn eine Maßnahme Hausbesuche beinhaltet. Auf Seiten der besuchten Person bzw. deren Haushaltsmitglieder muss die *Freiwilligkeit* gegeben sein. Zudem sollte die Person, die die

Hausbesuche durchführt, dafür *ausgebildet*² sein (Deutscher Verein, 2022, S. 10; Bundesagentur für Arbeit, 2023, S. 14).

Ein Hausbesuch sollte begründet in die fallbezogene Beratungsarbeit des Jobcenters eingebunden sein. Ein *Grund* könnte das Kennenlernen der Lebensumstände der Leistungsberechtigten sein, das vorhandene Informationen des Jobcenter ergänzt und absichert. Hierfür kann ein einmaliger Hausbesuch ausreichend sein. Weitere Gründe für gelegentliche Hausbesuche können temporäre Einschränkungen der Leistungsberechtigten hinsichtlich Kinderbetreuung oder Mobilität sein, die eine Beratung im Jobcenter mehr oder weniger ausschließen. Eine Reihe von Terminen wäre durch häusliche Faktoren gerechtfertigt, die sich hemmend auf die Beschäftigungsfähigkeit auswirken. Von Hausbesuchen sollte abgesehen werden, wenn die Betreuenden³ nicht über nötige Kompetenzen verfügen (z. B. spezifische Qualifikation bei Personen mit psychischen oder Suchterkrankungen) oder sich allein unsicher fühlen, wenn Probleme der Leistungsberechtigten so manifest sind, dass sie durch die Betreuenden in der vorgesehenen Zeit in der Wohnung nicht gelöst werden können (z. B. längerfristig fehlende Kinderbetreuung, längerfristige Erkrankung) sowie bei Problemen, die nicht im Zusammenhang mit der Wohnung stehen (z. B. Maßnahmeabbruch).

Innerhalb des Beratungsverlaufs im Gesamtsetting lässt sich das Beratungsangebot in Form des Hausbesuchs in drei *Phasen* unterteilen:

- Kontaktphase vor dem ersten Hausbesuch
- Handlungsphase während der Hausbesuche
- Ablösungsphase zum Ende der Betreuung

Dabei können folgende *methodische Aspekte* berücksichtigt werden, die vor allem in der *Kontaktphase* bedeutsam sind.

1. Vorbereitung: Beratungskräfte informieren sich im Vorfeld über die zu Beratenden, ihre Bedürfnisse und besonderen Umstände. Mögliche negative Vorerfahrungen der Leistungsberechtigten mit früheren „Hausbesuchen“ zur Kontrolle müssen berücksichtigt werden, um Vertrauen aufzubauen und Mitarbeit zu ermöglichen.
2. Kommunikation: Klare Kommunikationskanäle werden etabliert, Termine im Voraus vereinbart und der Zweck des Hausbesuchs geklärt.

2 Dazu gehört eine vorausgegangene Schulung in interkultureller Kompetenz, um sensibel und kompetent mit unterschiedliche Kulturen umzugehen, z.B. bei der Art wie Gastfreundschaft gelebt wird.

3 Die Begrifflichkeiten werden in der Literatur und Praxis nicht einheitlich benutzt: schon allein bei § 16k SGB II finden sich im Gesetzesentwurf Betreuung, Begleitung und Coaching synonym.

3. Vertrauensaufbau: Es ist wichtig, Vertrauen aufzubauen, um eine offene und ehrliche Kommunikation zu ermöglichen. Empathie, Respekt der Privatsphäre und Angebot von Unterstützung sind wichtig um Leistungsberechtigten bei der Bewältigung ihrer Situation zu helfen.
4. Zielsetzung: Realistische und erreichbare Ziele für den Hausbesuch werden gemeinsam definiert.
5. Dokumentation: Wichtige Informationen und Beobachtungen während des Hausbesuchs, die das Beratungsziel fokussieren, werden schriftlich festgehalten. Dies ermöglicht eine spätere Auswertung und eine kontinuierliche Begleitung der Leistungsberechtigten.
6. Nachbereitung: Nach dem Hausbesuch reflektieren Beratungskräfte den Besuch (bei Bedarf ergänzend mit Kolleginnen und Kollegen oder in Supervision) und überlegen, welche weiteren Schritte erforderlich sind, gegebenenfalls unter Einbindung anderen Stellen.

Die Entscheidung, ob ein Hausbesuch alleine oder im Team durchgeführt werden sollte, hängt vom Zweck und den Umständen des Besuchs ab. Bei Zielen wie Beschäftigungsfähigkeit oder Problemlösekompetenz der Leistungsberechtigten reicht in der Regel eine Fachkraft aus. Ein Teambesuch könnte als Misstrauenssignal, Machtdemonstration oder Unsicherheit aufgefasst werden. Jedoch kann bei themenbezogenem Bedarf eine weitere Fachkraft wie Schuldner- oder Familienberatung hinzugezogen werden. Arbeitsteilig können so verschiedene Aspekte abgedeckt werden. Zur Eigensicherung der Beratungskräfte sollte dafür ein ausgearbeitetes Konzept vorliegen, das ggf. mit der Personal- oder Arbeitnehmervertretung und, wenn vorhanden, dem Beauftragten für Arbeitssicherheit abgestimmt ist. Die Beratungskräfte stellen sicher, dass ihre Bürokollegen über den Hausbesuch (Ort, Zeit, Anlass) informiert sind und sie jederzeit telefonisch per Mobiltelefon erreichbar sind (Lüngen, Müller & Bräutigam, 2016). Auch könnte eine zweite Fachkraft vor der Tür warten. Fühlen sich Beratungskräfte alleine unsicher, ist möglicherweise der richtige Zeitpunkt für einen Hausbesuch noch nicht gekommen. Weitere Informationen können gesammelt oder das Vertrauensverhältnis zunächst gestärkt werden.

Bei Hausbesuchen bei Leistungsberechtigten sollten verschiedene *ethische Aspekte* beachtet werden, insbesondere wenn sie auch eine rechtliche Voraussetzung darstellen:

1. Respekt: Würde, Privatsphäre und Ruf der zu Beratenden müssen respektiert werden.
2. Freiwilligkeit: Die Hausbesuche müssen auf freiwilliger Basis erfolgen, mit der Möglichkeit, jederzeit auszusteigen.

3. Vertraulichkeit: Alle während des Hausbesuchs gesammelten Informationen müssen vertraulich behandelt werden. Einwilligungen zur Datennutzung können nur individuell erteilt werden. Inhalte aus dem privaten Lebensbereich sind vertrauliche Gesprächsinhalte. Eine Einwilligungserklärung zur Datennutzung kann eine Person nur für sich abgeben. Beratungskräfte sichern die gesetzlichen Regeln zu Datenschutz, Schweigepflicht und Transparenz hinsichtlich der Dokumentation ab. Für Hausbesuche ist eine gesonderte Einwilligungserklärung erforderlich, da die Wohnung grundrechtlich besonders geschützt ist (Artikel 13 Absatz 1 GG). Bei Minderjährigen ist möglicherweise die Erlaubnis der Sorgeberechtigten nötig.
4. Kompetenz: Beratungskräfte verfügen über die notwendigen Kompetenzen oder lassen andernfalls die Leistungsberechtigten durch andere Beratungskräfte begleiten.
5. Transparenz: Der Zweck des Hausbesuchs und die Art der Unterstützung müssen transparent kommuniziert werden.

Bei Hausbesuchen ist die *Handlungsphase* im Vergleich zu anderen Beratungsformen im Rahmen von spezifischen *Herausforderungen* gekennzeichnet, die Aufmerksamkeit verdienen.

Die zu Beratenden sind in ihrer häuslichen Umgebung die Gastgeber, die Beratungskräfte die Gäste. An diesen Rollen sollte sich das Verhalten im Allgemeinen und die Gesprächsführung im Besonderen orientieren. Wird dieses Prinzip nicht durchgängig eingehalten, riskieren Fachkräfte, dass die Haustür zu vereinbarten Terminen nicht geöffnet wird, und schließlich, dass Hausbesuche gar nicht mehr vereinbart werden können. In diesem Fall handelt es sich nicht um einen Mangel an Kooperation, sondern um einen fachlichen Fehler im Vorgehen.

Wenn die zu Beratenden Gastgeber sind, gelten deren Regeln und Rituale, die Beratungskräfte kennen(lernen) und beachten sollten (z. B. bestimmt der Gastgeber, in welchem Raum der Wohnung die Termine stattfinden, wo man sitzt, ob Straßenschuhe auszuziehen sind). Dadurch können im Vergleich zu anderen Formen aufsuchender Beratung zusätzliche persönliche Grenzen (z. B. Hygieneverhalten, Sauberkeitsempfinden, Abneigung gegen Haustiere, kalte Räume) eine Herausforderung darstellen, die die Arbeitsfähigkeit der Beratungskräfte erschweren (Lüngen, Müller & Bräutigam, 2019, S. 68).

Trotz der Gast-Rolle sollten die Beratungskräfte die *Gespräche und Themen strukturieren*. Genau dies wird oftmals von den zu Beratenden erwartet, insbesondere wenn sie keine Ideen zur Lösung ihrer Probleme haben (von Schlippe, 1983).

Zu Beratende erwarten bei Hausbesuchen möglicherweise anders als bei anderen Settings konkrete Regeln und Hilfen für ein spezifisches Problem, während die Beratungskräfte erwarten, dass sie ein hohes Maß an Selbstverantwortung und eine aktive Rolle übernehmen (von Schlippe, 1983). Solche unterschiedlichen *Erwartungen* sollten am Anfang geklärt werden.

Substituierende Interventionen (Fachkraft handelt stellvertretend für die betreffende Person) sowie direktive Interventionen (Fachkraft weiß, was zu tun ist und regt entsprechend an) sollten geringere Anteile haben, auch wenn es auch Sicht der zu Beratenden Entlastung bietet oder aus Sicht der Beratungskräfte ein schnelleres Vorankommen vermutet wird. Beide Interventionstypen stärken die Passivität der zu Beratenden. Stattdessen können Beratungskräfte etwas anderes anbieten: „Bewusstheit, verbalen Ausdruck von Emotionalität, Chancen zu Wachstum und Entfaltung“ (von Schlippe, 1983, S. 379), was mit *reflexiven Interventionstechniken* verbunden sein wird. Reflexives Vorgehen dauert länger, lässt dafür eine größere Nachhaltigkeit erwarten. Die Stärkung der Hilfe zur Selbsthilfe sollte auch angesichts eines Endes des Betreuungsprozesses bei der Erwartungskklärung zu Beginn angesprochen werden. In diesem Zusammenhang ist bei der Themenbearbeitung ein handlungsorientierter Ansatz sinnvoll, wie z. B. Rollenspiele oder eine handlungsbezogene Sprache.

In der vertrauten Umgebung des häuslichen Settings können Vereinnahmungsangebote eine größere Rolle spielen als in anderen Beratungsformen. Damit sind Verhaltensweisen gemeint, mit denen Hilfebedürftige ihre Helfer auf ihre Seite ziehen (wollen) und in ihr Beziehungssystem verstricken. Ob ein solches Angebot tatsächlich vorliegt, hängt jedoch stark von der individuellen Situation ab (Gerull, 2013). Scheinbar harmlose Gesten wie das Anbieten eines Getränks können bereits als Vereinnahmungsversuch gewertet werden. Während ein Glas Wasser oder Kaffee noch unproblematisch erscheint, kann ein extra zubereitetes Essen die Grenze überschreiten. Für die zu Beratenden mag dies jedoch noch im Rahmen ihrer Gastgeberrolle liegen; kulturelle Unterschiede spielen ebenfalls eine Rolle. Um Enttäuschungen und Unsicherheiten auf beiden Seiten zu vermeiden, empfiehlt es sich, vorab Regeln für solche Situationen mit den zu Beratenden zu vereinbaren. So können Grenzen geklärt und Erwartungen transparent gemacht werden.

Jeder Hausbesuch sollte einen guten *Abschluss* haben. Bewirkt werden soll dabei, dass die zu Beratenden aus der „Arbeitssituation“ wieder in ihrem Alltag ankommen. Was beim Verlassen der Behörde oder des Trägers mehr oder weniger automatisch geschieht, muss beim Hausbesuch erst noch hergestellt werden (Lüngen, 2010, S. 24).

Die *Ablösephase* wird eingeleitet, wenn die Ziele mehr oder weniger erreicht sind oder wenn im Falle einer Maßnahmeteilnahme das Ende der Teilnahmezeit naht. In dieser Phase werden die Termine und Hausbesuche schrittweise reduziert. Zu Beginn der Betreuung sollte geklärt werden, wann und wie die Betreuung endet. Es sollte ein abschließendes Auswertungsgespräch vereinbart werden, in dem Bilanz gezogen wird.

2.2 Aufsuchende Beratung in Quartieren und Sozialräumen

Aufsuchende Beratung bringt die Unterstützung direkt in die Lebenswelten der Menschen. Sie orientiert sich am lebensweltorientierten Ansatz und bietet eine niedrigschwellige Form der Beratung. Durch die Präsenz vor Ort wird der Kontakt ohne Vorbedingungen ermöglicht und eine vertrauensvolle Beziehung aufgebaut. Bereits bei der ersten Begegnung können Informationen und Rat angeboten werden. Im Unterschied zur aufsuchenden Sozialarbeit zeichnet sich diese Beratungsform durch eine präzise Zielgruppenausrichtung auf potenziell Leistungsberechtigte nach dem SGB II aus und ist eng mit den Jobcentern und deren Angeboten verknüpft.

Aufsuchende Beratung wirkt in der Regel fallübergreifend und fallspezifisch zugleich, kann temporär oder regelmäßig stattfinden.

Auf der Raum-Achse Nähe-Distanz können öffentliche Räume und Organisationen vor Ort unterschieden werden. Die Auswahl der Form kann durch die Ziele der aufsuchenden Beratung entschieden werden.

Bei der *aufsuchenden Beratung in öffentlichen Räumen* gehen die Beratungskräfte dorthin, wo sich die Zielgruppen aufhalten – auf Plätze, in Parks oder andere öffentliche Orte. Hier bieten sie niedrigschwellige, personenübergreifende Informationen und Beratung an. Ziele sind beispielsweise:

- Bekanntmachung von Angeboten und Leistungen bei Bewohnerinnen und Bewohner, die diese Informationen weitergeben können
- Niedrigschwelliges Erreichen von Adressaten zur Anbindung an reguläre Beratungsstellen
- Präventive Wirkung, um potenzielle Leistungsberechtigte frühzeitig zu erreichen

Auf diese Weise lassen sich auch Menschen indirekt erreichen, die aus Scham keine Anträge stellen oder negative Erfahrungen⁴ mit Jobcentern gemacht haben.

4 Siehe hierzu auch § 16h SGB II, bei dem es um Jugendliche und junge Erwachsene geht

Fachkräfte können bei Stadtteilveranstaltungen mitwirken und dort informieren und Auskünfte geben. Ein anderes Format als (behörden)üblich um Zielgruppen zu erreichen wäre z. B. ein „Mitternachtsfußball“ auf einem frei zugänglichen Gelände. In Kombination zu solch temporären Angeboten ist eine regelmäßige Präsenz zielführend, z. B. durch einen Beratungsbus oder andere mobile Angebote, die zu einem bestimmten Zeitfenster an einem bekannten Ort regelmäßig in einem Stadtteil oder Dorf präsent sind. Das Spektrum kann dann von Aufklärung, Auskünfte bis hin zu Beratung reichen.

Mit *aufsuchender Beratung bei und mit Organisationen vor Ort* wie Quartiersbüros, Migrant communities, Kirchengemeinden oder andere Organisationen kann die Beratung zielgruppenspezifischer gestaltet werden, beispielsweise für muslimische Gemeinschaften nach dem Freitagsgebet in der Moschee. Die Beratung kann dann auch themenspezifischer ausgerichtet sein, beispielsweise auf berufliche Bildung, Spracherwerb oder andere Themen.

Beide Varianten dieser aufsuchenden Form sind durch zahlreiche Projektberichte belegt⁵, die allenfalls noch nicht projektübergreifend systematisch ausgewertet wurden.

Gemeinsam ist diesen Varianten, dass die aufsuchenden Akteure Gast sind in den aufgesuchten Quartieren und Sozialräumen oder Räumen von Organisationen und Communities. Vorbereitend sollte der jeweilige Sozialraum analysiert und seine Besonderheiten (kontextualisierte Themen, Herausforderungen und Ressourcen) für die Bewohnerinnen und Bewohner herausgearbeitet werden. Diese Feldkompetenz kann sowohl die Akzeptanz als auch die Wirkung der aufsuchenden Beratung erhöhen.

Zielführend ist das Wissen um und die Abstimmung mit anderen Akteuren, insbesondere andere aufsuchender Arbeit im Sozialraum (z. B. Streetwork der Jugendhilfe). Sowohl mit ihnen als auch mit den Adressaten in den Räumen kann das Beratungsangebot ko-produziert werden. Hier können Sozialraumkonferenzen und andere Elemente der Sozialplanung genutzt werden. In einer Befragung von Großstädten im Kontext aufsuchender Sozialer Arbeit konnte Wehrheim (2023, S. 452 f.) allerdings keine Nennungen von Jobcentern oder Maßnahmeträgern als involvierte Akteure feststellen.

5 Stellvertretend: Ministerium für Arbeit und Soziales Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, o. J.; Hessischer Projektverbund Coaching von Bedarfsgemeinschaften, 2013

2.3 Beratungsangebote am neutralen Ort: Walk & Talk

Für *Walk & Talk* wird in der Fachliteratur das Buch "Working it Out: Using Exercise in Psychotherapy" von Kate Hays (1999) als Referenz genannt. Hays empfiehlt die Integration von körperlicher Bewegung und Übungen als ergänzende Therapieform in verschiedene Therapieansätze. Als wesentliche Vorteile nennt sie Stressabbau, Förderung des Selbstwertgefühls und Verbesserung der Körperwahrnehmung.

Während der COVID-19-Pandemie wurde *Walk & Talk* in Deutschland häufig als Alternative zu Bürogesprächen in Jobcentern genutzt, wobei der ursprüngliche Ansatz – die Integration von Bewegung in Psychotherapie – in der Praxis der Jobcenter weitgehend ausgeblendet wurde (Rübner, 2022).

Für eine effektive Umsetzung von *Walk & Talk* sind einige Rahmenbedingungen zu beachten:

- *Walk & Talk* sollte als regulärer Termin mit vergleichbarer Verbindlichkeit, Ernsthaftigkeit und Dauer wie ein Termin im Büro betrachtet werden.
- *Walk & Talk* muss wie jede andere Besprechung vorbereitet und umgesetzt werden. Die Klärung von Grundlagen und die Beschreibung von Problemen und bisherigen Lösungen kann vor dem *Walk & Talk* vorgenommen werden. Der *Walk & Talk* selbst dient der Entwicklung von Lösungen und Strategien zur Umsetzung. Während der Durchführung sollten zumindest Stichworte notiert werden. Die Sprach-Memofunktion eines Mobiltelefons könnte allenfalls bei einem Dienstgerät unter Berücksichtigung der allgemeinen Datenschutzregeln dafür genutzt werden. Nach dem *Walk & Talk* wird die Dokumentation erstellt und ausgewertet.
- Geeignete und ruhige Örtlichkeiten sollten vorab gemeinsam mit den zu Beratenden überlegt werden. Diese können sowohl im unmittelbaren Lebensumfeld des Leistungsberechtigten sein als auch – neutraler – außerhalb davon.
- Falls Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft teilnehmen, sollte bedacht werden, dass bis zu einer Gruppengröße von vier Personen während des Gehens noch reflektiert und diskutiert werden kann.

Neben dem Nachteil, dass die Beziehung zwischen Fachkraft und Leistungsberechtigten eine besondere Dynamik entwickeln kann⁶, können folgende Hürden in der Praxis auftreten:

6 McGee (2000), dort auch weitere Grenzen des Ansatzes sowie ethische Überlegungen.

- Wetterabhängigkeit: Bei widrigen Wetterverhältnissen ist ein Walk & Talk nur eingeschränkt oder gar nicht umsetzbar. Notfall-Regenschirme für jeden und wettergeeignete Kleidung können erforderlich sein. Ein Ausweichen in Cafés oder ähnliche Räumlichkeiten, wo Kosten entstehen, wäre für Leistungsbeziehende des SGB II jedoch eine unzumutbare finanzielle Belastung.
- Soziale Kontrolle: In Quartieren mit starker sozialer Kontrolle können Gerüchte oder Probleme für die Ratsuchenden entstehen. Beispielsweise könnte ein Walk & Talk einer Frau aus einem bestimmten Kulturkreis mit einer männlichen Fachkraft Anstoß erregen. Auch bei minderjährigen Leistungsbeziehenden ist zu bedenken, wie ein solches Gespräch von ihnen selbst oder Dritten wahrgenommen werden könnte.
- Besondere Bedürfnisse: Walk & Talk sollten die Besonderheiten von Menschen mit Behinderungen (z. B. barrierefreie Wege), Erkrankungen (z. B. bei Pollenallergien entsprechende Flächen meiden) oder psychischen Belastungen (z. B. bei sozialer Phobie sehr belebte Räume meiden) berücksichtigen. Die Ratsuchenden sollten ermutigt werden, sich vorab zu äußern, wenn bestimmte Wege und Räume für sie nicht infrage kommen.

Diese potenziellen Schwierigkeiten lassen sich durch vorausschauende Planung und geeignete Vorkehrungen bewältigen.

3 Fazit

Die Wahl der Form aufsuchender Beratung und die jeweilige genaue Vorgehensweise wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Sie passt sich Zweck, Bedürfnissen und Rahmenbedingungen an um ihr volles Potenzial zu entfalten. Akteure aufsuchender Beratung sollten sensibel für ihre Rolle als Gast in den aufgesuchten Räumen sein. Als niedrigschwelliges Angebot kann sie fallbezogen oder fallübergreifend sein und eine Brücke zum Jobcenter-Standort bilden. Jede Form kann temporär, regelmäßig oder kombiniert stattfinden, was sie zu einem flexiblen Instrument macht. Doch aufsuchende Beratung steht nicht allein, sondern sollte stets mit der Komm-Struktur verwoben und nahtlos in den gesamten Beratungsprozess des Jobcenters eingebettet sein.

Unter den Formen aufsuchender Beratung nehmen Hausbesuche eine Sonderstellung ein, da die Beratungskräfte die Privaträume der zu Beratenden als Gäste betreten. Sie erfordern spezifische Voraussetzungen, Indikationen

und stellen die Akteure vor einzigartige Herausforderungen. Problembehaf-
tet und komplex verdienen sie besondere Aufmerksamkeit.

Literatur

- Albrecht, M., Lattwein, S. & Stahl, U. (2016). Der Hausbesuch im Kontext des Schutzauftrags bei Kindeswohngefährdung. *Neue Praxis*, (2), 107-124.
- Bartelheimer, P., Henke, J., Kotlenga, S., Pagels, N. & Schelkle, B. (2012). „Es lässt sich mit allen arbeiten“. *PRIMUS – Arbeitsmarktdienstleistung zwischen Vermittlung und Fallmanagement*. Nürnberg: IAB
- Bundesagentur für Arbeit (2023). *Anlage 1 zur Weisung "Umsetzung der Ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II vom 26.05.2023*. Abgerufen unter https://www.arbeitsagentur.de/datei/fachliche-weisung-zu-p-16k-sgb-ii_ba044156.pdf [9.6.2024]
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, & Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.) (1999). *Handbuch Sozialpädagogische Familienhilfe* (Schriftenreihe Band 182). Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.) (2020). *Empfehlungen des Deutschen Vereins zu aufsuchender Arbeit als eine Handlungsmöglichkeit in der Grundsicherung für Arbeitsuchende – SGB II*. Berlin.
- Diebäcker, M. (2016). Aufsuchende Soziale Arbeit als sozialraumbezogenes Handlungsfeld. In F. Kessel & C. Reutlinger (Hrsg.), *Handbuch Sozialraum*. Wiesbaden: Springer.
- Gerull, S. (2013). Hausbesuche in der sozialen Arbeit: Traditioneller Ansatz - zu wenig reflektiert. *Widersprüche: Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, 33(127), 51-62.
- Hammer, A. (2023). Hausbesuche bei Arbeitslosen. *Forum Arbeit*, Nr. 3/2023, 4-6.
- Hays, K. (1999). *Working It Out: Using Exercise in Psychotherapy*. o. O.: American Psychological Association.
- Hessischer Projektverbund Coaching von Bedarfsgemeinschaften (2023). *Family Fit – Abschlussbericht*. Abgerufen unter https://www.researchgate.net/publication/369383877_Hessischer_Projektverbund_Coaching_von_Bedarfsgemeinschaften_Abschlussbericht. [9.6.2024]
- Lüngen, S. (2010). Möglichkeiten und Grenzen von Beratung im aufsuchenden Setting. Abgerufen unter https://digibib.hs-nb.de/file/dbhsnb_derivate_0000000766/Masterarbeit-Lueng-en-2010.pdf [9.6.2024]
- Lüngen, S., Müller, M., & Bräutigam, B. (2016). Kaffee, Kekse, Katzenallergie. *Neue Praxis*, (1), 67-82.
- McGee, J. P. (2000). Review of Working it out: Using exercise in psychotherapy. *Psychotherapy: Theory, Research, Practice, Training*, 37(2), 197.
- Ministerium für Arbeit und Soziales Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (o. J.). Modellprojekt „Sozialbüros“ NRW, *Endbericht*. Abgerufen unter http://www.sofi.uni-goettingen.de/fileadmin/Peter_Bartelheimer/Literatur/Endbericht_Sozialbueros.pdf [9.6.2024]

- Rübner, M. (2022). Beratung zwischen Lockdown und Lockerung. Ergebnisse einer Online-Befragung von Fachkräften im beschäftigungsorientierten Fallmanagement. *Case Management*, 19(3), 154-159.
- von Schlippe, A. (1983). Familientherapie von Unterschichtsfamilien. In K. Schneider (Hrsg.), *Familientherapie in der Sicht psychotherapeutischer Schulen* (S. 372-384). Paderborn: Junfermann.
- Wehrheim, J. (2023). Zur Relevanz aufsuchender Sozialer Arbeit in Konflikten um öffentliche Räume. *Neue Praxis*, (5), 448-457.

Petra Rahn und Berina Saygaz

Digitale Kompetenzen im Förderprozess entwickeln: Herausforderungen und Chancen für besonders benachteiligte Menschen im SGB II-Bezug

Zusammenfassung

Um eine gute und zielführende Beratung im SGB II durchführen zu können, ist die Entwicklung digitaler Kompetenzen bei den Leistungsempfänger/-innen erforderlich. Wie können die hierfür notwendigen Kompetenzen bei besonders benachteiligten Personen entwickelt werden? Im Folgenden werden unsere langjährigen Praxiserfahrungen der digitalen Kompetenzvermittlung von Menschen im SGB II-Bezug systematisiert und reflektiert. Es wird deutlich, dass zunächst die Motivation zum Erlernen der notwendigen Kompetenzen vorhanden sein muss, um dann mit passgenauen Bildungsangeboten die digitalen Grundkompetenzen systematisch aufzubauen. Auch wenn dieser Prozess Raum, Zeit und Ressourcen benötigt, ist er für eine erfolgreiche Beratung und eine Integration von SGB II Beziehern/-innen zwingend erforderlich und bedarf unserer Einschätzung nach noch wesentlich mehr Zeit und Ressourcen.

Schlagworte

Digitale Kompetenz, Beratung, Qualifizierung, Kommunikation, benachteiligte Personen

1. Einleitung

Nicht erst die Corona-Pandemie hat deutlich gemacht, dass es auch für unsere Zielgruppe essenziell ist, über digitale Grundkompetenzen zu verfügen. Von „Homeschooling“ über „Homeoffice“ bis hin zu digitalen Behördengängen: Die Relevanz des Zugangs zu digitalen Technologien ist für unsere moderne Gesellschaft essenziell. Um diesen Zugang auch nutzen zu können, benötigen die Menschen digitale Kompetenzen (Bertelsmann Stiftung, 2021, S. 7).

Doch wie gelingt die Vermittlung digitaler Kompetenzen bei unserer Zielgruppe?

Die Bildungsprofis gGmbH ist eine Bildungseinrichtung mit Sitz in Frankfurt am Main, die seit 2018 Förderprojekte für SGB II-Leistungsberechtigte durchführt. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Qualifizierung besonders benachteiligter Menschen mit dem Ziel, diese in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Dabei binden in unserer Arbeit digitale Medien aktiv in Beratungs- und Unterrichtsprozesse ein und fördern die Digitalkompetenzen unserer Teilnehmer/-innen systematisch und zielgerichtet.

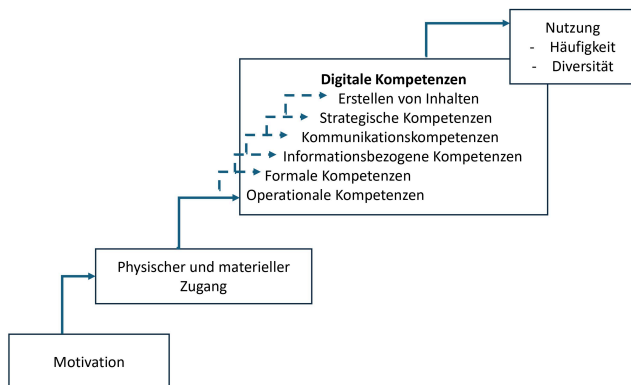
Durch unsere Arbeit haben wir vielfältige Erfahrungen mit den Herausforderungen und Chancen des Erlernens digitaler Kompetenzen von Menschen im SGB II-Bezug sammeln dürfen. Basierend auf diesen Erfahrungen werden wir in diesem Beitrag unsere Sicht auf erforderliche Schritte zur digitalen Kompetenzentwicklung von langzeitarbeitslosen Menschen und ihre Bedeutung für digitale Beratung darstellen.

2. Digitale Kompetenzvermittlung in der Praxis

Zunächst ein kurzer Blick auf die Zielgruppe: Es handelt sich um Menschen, die sich in Langzeitarbeitslosigkeit befinden, prekär beschäftigt und/oder von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Zudem gibt es einen hohen Anteil an Alleinerziehenden. Die Menschen verfügen oft über einen niedrigen Bildungsstand und dementsprechend geringere Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Darüber hinaus weist unsere Zielgruppe häufig multiple Vermittlungshemmnisse auf.

Unsere Erfahrungen möchten wir dabei in Bezug auf die von van Dijk (2006) entwickelte Ressourcen- und Aneignungstheorie der Verbreitung, Akzeptanz und Adoption neuer Technologien reflektieren.

Abbildung 1: Vier aufeinander aufbauende Arten des Zugangs bei der Aneignung digitaler Technologien; eigene Darstellung nach van Dijk 2006, S. 114



3. Wie kann die Vermittlung digitaler Kompetenzen bei unserer Zielgruppe gelingen?

3.1 Motivation zum Erlernen digitaler Kompetenzen

Auch bei der Entwicklung digitaler Kompetenzen ist die Motivation nach van Dijk (2006) eine zentrale Grundlage. Die Motivation zur Erlernung digitaler Kompetenzen bildet die Ausgangsbasis allen Lernens. Die Erfahrung mit der Zielgruppe zeigt, dass die Motivation zur Nutzung digitaler Medien und das damit einhergehende Erlernen digitaler Kompetenzen grundsätzlich gegeben sind. Es gibt so gut wie keine Teilnehmenden, die nicht bestrebt sind, digitale Kompetenzen zu erlangen. Wir vermuten, dass dies darauf zurückzuführen ist, dass unsere Teilnehmenden in ihrem Alltag ohne digitale Kompetenzen immer wieder an Grenzen stoßen, wodurch ihre gesellschaftliche Teilhabe eingeschränkt wird (Rudolph & Stevelmans, 2017, S. 32). Das Integrieren der Digitalkompetenzen in die Alltagspraktiken ist für die Teilnehmenden jedoch üblicherweise mit Herausforderungen verbunden, insbesondere beim Anwenden der erlernten bzw. zu erlernenden Kompetenzen außerhalb der Bildungsangebote und ohne Hilfestellung.

Dies wiederum beeinflusst die Festigung und die Nachhaltigkeit des Lernprozesses.

3.2 *Physischer und materieller Zugang*

Der Anteil der mobilen Internetnutzer/-innen unter den älteren Nutzer/-innen oder denjenigen mit niedrigem Bildungsniveau ist laut einer Studie der Bertelsmann-Stiftung in den vergangenen Jahren stetig gestiegen (Bertelsmann-Stiftung, 2021, S. 4). Diese Daten spiegeln sich in unseren Erfahrungen wider. Auch unsere Teilnehmenden verfügen nahezu alle über ein Smartphone mit einem mobilen Internetzugang. Allerdings verfügen nur sehr wenige Teilnehmende über einen W-LAN-Anschluss und/oder einen Laptop oder PC in ihrer Wohnung. Die Bertelsmann-Studie zeigt weiterhin, dass ein mobiler Zugang nicht dieselbe Qualität an Nutzung mit sich bringt wie ein stationärer Zugang mit Breitbandanschluss. Trotz dieser Einschränkungen nutzen nahezu alle unsere Teilnehmenden das Internet. Eine „digitale Exklusion“, wie sie noch in den 2000er-Jahren oft bemängelt wurde, liegt somit nicht mehr vor (ebd., S. 9).

3.3 *Digitale Kompetenzen*

Die digitalen Kompetenzen nach van Dijk (2006, S. 114) sind folgendermaßen aufgebaut:

Operative Kompetenzen/ Formale Kompetenzen:

Darunter fällt die Fähigkeit, grundlegende Hard- und Software zu verstehen und zu nutzen, einschließlich Betriebssysteme, Office-Anwendungen, E-Mail und Internetbrowser.

Bereits dieser grundlegende Kompetenzbereich bereitet unseren Teilnehmenden oft große Schwierigkeiten. Wir stellen wiederholt eine gewisse Technik-Skepsis und Berührungsängste mit digitalen Endgeräten fest. Häufig haben unsere Teilnehmenden noch keine Erfahrungen mit der Nutzung von Maus und Tastatur. Die Vermittlung der nötigen Kompetenzen erfordert ein langsames und kleinschrittiges Vorgehen und häufige praktische Übungen.

Die Frustrationstoleranz unserer Zielgruppe ist oft niedrig. Daher ist es wichtig, die Übungen so aufzubauen, dass sie zu Erfolgserlebnissen führen. Da unsere Teilnehmenden in der Regel privat über keinen eigenen PC, Laptop oder kein Tablet verfügen, findet außerhalb unserer Bildungsangebote keine Anwendung des Gelernten statt. Das führt oft dazu, dass Gelerntes

schnell wieder vergessen wird. Daher ist es wichtig, digitale Anwendungen immer wieder in die Bildungsangebote zu integrieren, um das Gelernte zu wiederholen und zu verstetigen. Wir beobachten häufig eine gewisse Hilflosigkeit, wenn dabei Probleme auftauchen. Es fehlt an Vertrauen in die eigenen Kompetenzen und Mut, es mit einer selbstständigen Fehlerbehebung und Problemlösung zu versuchen (Wenninger, 2000). Dies bedeutet konkret: Zusätzlich zu Anwendungskompetenzen von beispielsweise Microsoft-Office-Programmen ist auch die Vermittlung von Problemlösestrategien von Bedeutung, um digitale Kompetenzen langfristig und nachhaltig zu fördern und aufrechtzuerhalten.

Informationsbezogene Kompetenzen:

Um sich selbstständig über bedeutsame Themen zu informieren und einfache Anwendungen durchzuführen, ist das Erlernen einer kompetenten Nutzung des Internets und einer selbstständigen Informationsrecherche notwendig. Dies soll am Beispiel der Suche nach einer Kinderbetreuungs-möglichkeit erläutert werden.

Eine Teilnehmende hat ein Kind im Alter von zwei Jahren. Ein effektiver und nachhaltiger Lösungsansatz ist, die Teilnehmende dazu zu befähigen, die notwendigen Informationen eigenständig im Internet zu recherchieren und die Online-Anmeldung im „Kindernet“¹ selbst durchzuführen.

Dafür werden die Teilnehmenden zunächst angeleitet, indem bereits vorhandenes Wissen und Kompetenzen anhand von Leitfragen erfasst werden: Welche Informationen benötigt sie? Hierzu muss zunächst die Ausgangssituation erhoben werden: Was weiß die Teilnehmende bereits über die Betreuungsstruktur in Deutschland und explizit in ihrer Stadt? Zu welchen Fragen benötigt sie Auskunft? Wie gibt sie die Fragen in eine Suchmaschine ein? Wie meldet sie ihr Kind im „Kindernet“ an? Wie informiert sie sich über die Platzvergabe?

Um unsere Teilnehmenden zu ermutigen, sich zukünftig eigenständig Fragestellungen mithilfe des Internets zu beantworten, ist eine Anleitung und Begleitung durch diesen Prozess zwingend notwendig und lässt sich nicht abkürzen.

Bei diesem Beispiel wird deutlich: Die informationsbezogenen Kompetenzen kann man nicht als Lernstoff vermitteln. Sie müssen durch Anwendung und Übung erlernt werden, idealerweise an einer individuellen Frage-

1 Eine Plattform, welche für die Suche nach Kinderbetreuungsplätzen in Frankfurt am Main verwendet wird. Hier erfolgt die Anmeldung um Betreuungsplätze. www.kindernetfrankfurt.de

stellung, die die Teilnehmerin wirklich betrifft und interessiert. So wird der Prozess der Informationsbeschaffung kleinschrittig heruntergebrochen und kann später bestenfalls allein umgesetzt werden.

Kommunikationskompetenzen:

Um effektiv zu kommunizieren werden Fähigkeiten in der Nutzung von Kommunikationstools wie E-Mail, Instant Messaging, Videokonferenzsystemen und sozialen Medien gefordert.

Gerade bei der Suche nach einer Ausbildung oder Anstellung ist die Kommunikationskompetenz ein wichtiger Faktor für das Gelingen.

Bei der Nutzung von E-Mails begegnen unsere Teilnehmenden immer wieder Herausforderungen. Sie wissen beispielsweise nicht, was ein Junk-E-Mailpostfach ist, und kennen in der Regel keine digitalen Videokommunikationstools.

Strategische Kompetenzen:

Strategische Kompetenzen bezeichnen die Fähigkeit, zukünftige Trends in der Digitaltechnologie zu identifizieren und zu verstehen und einschätzen zu können, wie diese Trends die Industrie, den Markt oder die Gesellschaft beeinflussen. Darauf aufbauend sollen individuell langfristige Pläne und Strategien entwickelt werden können, um mit diesen Veränderungen umzugehen.

Die Notwendigkeit des Erlernens von strategischen Kompetenzen lässt sich am Beispiel von Leistungsberechtigten nach dem SGB II als unseren Teilnehmenden verdeutlichen. Die durch Digitalisierung veränderten Prozesse müssen in diesem Kontext nachvollzogen werden, um zentrale Fragestellungen zu verstehen: Wie beeinflusst die Digitalisierung meinen Arbeitsalltag oder Aufgabenbereich? Die Fähigkeit, diese Veränderungen und ihre Bedeutung einschätzen zu können, ist essenziell, um „(...) aktiv agieren, (und) in Abläufe eingreifen (...) zu können“ (Berisha-Gawłowski et al., 2020, S. 41). Dies bedeutet, dass unsere Zielgruppe diese Kompetenz nicht allumfassend beherrschen, sondern vielmehr die Fähigkeit entwickeln sollte, Trends zu verstehen, einzuschätzen und Rückschlüsse für die Bedeutung auf den persönlichen Lebenskontext schließen zu können. Die Schlussfolgerungen von Nüßlein und Schmidt (2020) in ihrer Publikation zum Projekt CODE-UP Germany fassen die Notwendigkeit der strategischen Kompetenz zusammen: Die dynamischen Veränderungen in der digitalen Welt erfordern die Entwicklung eines „digitalen Mindsets“, da die Anforderungen an digitale Kompetenzen stets an diejenigen Tools geknüpft sind, die in der

Gegenwart relevant sind. Da Technik sich weiterentwickelt, müssen digitale Kompetenzen ebenfalls kontinuierlich weiterentwickelt werden (Nüßlein & Schmidt, 2020, S. 21f.). Die strategische Kompetenz stellt hierfür die Grundlage dar.

Erstellung von Inhalten:

Auch Fähigkeiten in der Erstellung digitaler Inhalte unter Verwendung entsprechender Bearbeitungssoftware sind essenziell. Diese Kompetenzen sind insbesondere zur Erstellung von Bewerbungsunterlagen oder Bewerbungsfilmern notwendig und finden deshalb auch Eingang in unsere Angebote. Beispielsweise üben unsere Teilnehmende das Erstellen von Lebensläufen mit MS Word und MS PowerPoint. Auch hier beobachten wir, dass die Vorgehensweise unserer Teilnehmenden wenig lösungsorientiert ist und sie bei kleinen Schwierigkeiten aufgeben. Hier ist es essenziell unseren Teilnehmenden Lösungsstrategien an die Hand zu geben und die Anwendung solcher zu trainieren.

Nutzung

Auch wenn aus heutiger Sicht weitere Stufen der Digitalisierung, wie zum Beispiel die Nutzung künstlicher Intelligenz, hinzugekommen sind, sieht van Dijk (2006, S. 114f) die Nutzung des Internets als letzte Stufe. Wir möchten diese Kompetenz als eine selbstbestimmte Nutzung des Internets zur gesellschaftlichen Teilhabe und persönlichen Weiterentwicklung verstehen.

Mehrere Teilnehmende berichten, sie besäßen einen Laptop zu Hause, benutzten diesen jedoch nicht, weil sie zu geringe Kenntnisse hinsichtlich des Umgangs mit dem Laptop oder aber keine WLAN-Verbindung haben. Dieser Umstand macht deutlich, dass der Zugang zum Internet zwingend die hier dargestellten Kompetenzen benötigt, um unseren Teilnehmenden einen Nutzen zu stiften.

3.4 Unsere Bildungsangebote

Entscheidend für den Erfolg ist der sinnvolle und gut durchdachte Aufbau unserer Bildungsangebote. An erster Stelle berücksichtigen wir die Motivation unserer Zielgruppe: Hierbei sammeln wir Erfahrungen und Situationen unserer Zielgruppe aus ihrem Alltag, in dem sie auf digitale Angebote und Optionen gestoßen, aber nicht weitergekommen sind, um die Angebote passgenau gestalten und nutzen zu können. Anschließend wecken wir das

Interesse, diese Hindernisse zukünftig selbstständig meistern zu können. Dadurch zeigen wir unserer Zielgruppe konkret die Vorteile, die digitale Teilhabe ihnen ganz persönlich bringen kann.

Wir merken, dass unsere Teilnehmenden sich der Bedeutung des Erwerbs von digitalen Kompetenzen oftmals bewusst sind. Obgleich sie über geringe Digitalkompetenzen verfügen, nehmen sie den digitalen Wandel in der Gesellschaft wahr und realisieren, dass digitale Grundkompetenzen für die Teilhabe im Alltag und in der Gesellschaft relevant sind. Daher gelingt es uns gut, die Motivation der Teilnehmenden zu stärken und als Ausgangspunkt unserer Bildungsangebote zu nutzen.

Um unsere Zielgruppe mit digitalen Beratungsangeboten erreichen zu können, müssen zwei Gruppen unterschieden werden: Die Teilnehmenden, die bereits über digitale Endgeräte (einen Laptop oder/und ein Tablet) und WLAN-Zugang verfügen, und die Teilnehmenden, die nur über ein Smartphone mit mobilem Datenvolumen verfügen.

Bei der zweiten Gruppe ist es von Vorteil, die Teilnehmenden mit entsprechender Hardware auszustatten. Aufgrund der guten digitalen Grundausstattung unserer Einrichtung ist es möglich, unsere Teilnehmende mit Leih-Tablets auszustatten und ihnen – falls nötig – einen Internetzugang in Form von Cubes² zur Verfügung zu stellen. Um diese Gruppe an die Nutzung der Ausstattung heranzuführen, starten wir immer mit der Vermittlung von operativen Kompetenzen und trainieren zunächst den Umgang mit der Hardware. Erst wenn die Teilnehmenden den Umgang mit der Hardware ausreichend geübt haben, starten wir mit der Heranführung an die Anwendungen von digitalen Videokonferenztools, die zur digitalen Beratung genutzt werden.

Durch die Ausstattung und die Vermittlung der digitalen Grundkompetenzen können wir gewährleisten, dass unsere Teilnehmenden durch digitale Beratungen im SGB II-Kontext erreicht werden können.

Fehlende Sprachkompetenzen

Unsere Zielgruppe zeichnet sich häufig durch fehlende Sprachkompetenzen aus. Dazu ist der Sprachstand in den Gruppen häufig sehr heterogen. Um das Erlernen der digitalen Grundkompetenzen zu ermöglichen, benötigt es Dozenten/-innen, die Kompetenzen im Vermitteln von Deutsch als Zweitsprache besitzen und die Bildungsangebote binnendifferenziert gestalten.

2 Ein Internet-Cube ist ein schneller WLAN-Router, mit dem man über das Mobilfunknetz ins Internet gehen kann. Er benötigt lediglich einen Stromanschluss.

Es ist außerdem notwendig zu unterscheiden, ob Teilnehmende mit sprachlichem Förderbedarf bereits Erfahrung und Zugang zu digitalen Tools in der Muttersprache, oder ob sie noch gar keinen Kontakt zu digitalen Endgeräten hatten. Wenn bereits Kenntnisse und Erfahrungen vorhanden sind, kann es hilfreich sein, Raum und Zeit für die Übertragung der Fachvokabeln in die Muttersprache zur Verfügung zu stellen. Sind noch keine Erfahrungen vorhanden, ist es vorteilhaft das fachliche und sprachliche Lernen zu verzahnen.

3.5 Lessons learned

Die von van Dijk aufgestellten Arten des Zugangs bei der Aneignung digitaler Technologien können ein hilfreiches Schema für die Erstellung eines internen Curriculums zur Vermittlung von Digitalkompetenzen für SGB II-Beziehende sein. Das stufenweise Heranführen der Teilnehmenden an die selbstständige Nutzung des Internets erleichtert das systematische und planvolle Vermitteln der notwendigen Kompetenzen. Die Stufen lassen erkennen, in welcher Reihenfolge die Kompetenzen vermittelt werden sollten (vgl. Abb. 1). Unsere Erfahrungen zeigen, dass vor allem ausreichend Zeit und adäquater Raum benötigt wird, um unserer Zielgruppe digitale Grundkompetenzen zu vermitteln. Hinzu kommt die Erkenntnis, dass Gelerntes nur langfristig abrufbar bleibt, wenn es regelmäßig geübt wird.

Außerdem ist es für den Erwerb von digitalen Kompetenzen unerlässlich, das Selbstbewusstsein und die Frustrationstoleranz zu stärken. Nur mit einem gestärkten Selbstbewusstsein können unsere Teilnehmenden Hürden selbstständig überwinden und mit dem Nicht-Wissen und Nicht-Können konstruktiv umgehen. In unserer sich rasant entwickelnden Gesellschaft ist es unmöglich, alles zu können und zu wissen. Digitalisierung ist ein andauernder Prozess, dies gilt auch für die Weiterentwicklung digitaler Kompetenzen. Wir müssen unsere Zielgruppe ermuntern, neugierig zu sein, zu bleiben und sich neuen Entwicklungen gegenüber zu öffnen. Wünschenswert wäre es, unsere Teilnehmenden so individuell zu begleiten, dass sie befähigt werden, strategische Kompetenzen auszubilden.

Nüßlein und Schmidt (2020) schlagen in ihrer Publikation zum Projekt CODE-UP folgende Vorgehensweise vor, um eine individuelle Entwicklung digitaler Kompetenzen zu ermöglichen:

- „1. die Bewertung der vorhandenen Kompetenzen für die Ermittlung des Bildungsbedarfs
2. die maßgeschneiderte Qualifizierung, um Bildungslücken zu schließen sowie
3. die Anerkennung der erworbenen Kompetenzen“ (Nüßlein & Schmidt, 2020, S. 10).

Wir beobachten in der Praxis häufig die fehlende Ausrichtung bzw. mangelnde konzeptionelle Umsetzung von digitalem Kompetenzaufbau. Auch wenn dies heutzutage häufig ein Querschnittsthema in SGB II-Maßnahmen darstellt, fehlt die individuelle Bewertung der vorhandenen Kompetenzen für die Ermittlung des Bildungsbedarfs (Schritt 1), um anschließend die maßgeschneiderte Qualifizierung zu erarbeiten (Schritt 2). Idealerweise werden alle Kompetenzerwerbe formal zertifiziert (Schritt 3), um in einer Folgemaßnahme darauf aufbauen zu können. Hierfür müssten Teilkompetenzen abgeprüft und entsprechende Zertifikate ausgestellt werden. So könnte sichergestellt werden, dass die Teilnehmenden ihre Kompetenzen weiterentwickeln und nicht auf einem bestimmten Niveau verharren. Unsere Empfehlung ist alle SGB II-Maßnahmen stärker auf die Entwicklung digitaler Kompetenzen nach dem oben dargestellten Schema auszurichten.

3.6 Was bedeutet dies für die Beratungsqualität im SGB II?

Die in unserem Beitrag dargestellte Entwicklung von digitalen Kompetenzen bildet die Grundlage, um auch besonders benachteiligte Menschen digital erreichen zu können. Im Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Beratungskonzeption wird bereits 2021 betont, dass digitale Beratung als ein Angebotsformat der Agentur für Arbeit aufgenommen wird (Rübner & Weber, 2021, S. 23).

Zunächst möchten wir den Begriff der digitalen Beratung konkretisieren. In der Literatur (Engelhardt, 2023, S. 18 ff) wird zwischen mündlicher und schriftlicher Kommunikation im digitalen Beratungskontext unterschieden. Dabei werden als Onlineberatung alle Beratungen definiert, die auf die Infrastruktur des Internets angewiesen sind. Es wird dabei zwischen synchroner und asynchroner Beratung unterschieden. Asynchrone Beratung sind beispielsweise Mailberatung, Forenberatungen oder ggf. auch Chatberatungen, wenn die Antworten nicht unmittelbar gegeben werden. Synchrone Beratungen sind digital durchgeführte Beratungen durch Fachkräfte oder auch Chatberatungen, wenn sie unmittelbar antworten.

Wir konzentrieren uns in unserem Beitrag auf die digital durchgeführten Beratungen via Videokommunikationstools, wie z. B. Zoom oder Teams, die von Fachkräften synchron durchgeführt werden, da wir diese in unseren Projekten einsetzen und nur hier auf Erfahrungswerte zurückgreifen können.

Um eine erfolgreiche digitale Beratung in diesem Sinne durchführen zu können, benötigen SGB II Leistungsberechtigte Zugang zu technischen Endgeräten, Zugang zu einem Videokommunikationstool und die Kompetenzen, diese zu bedienen (Rübner, 2022). Wenn diese Voraussetzungen

erfüllt sind, können digitale Beratungsangebote positive Effekte haben, die wir im Folgenden vorstellen möchten.

Als erstes möchten wir den Genderaspekt von digitaler Beratung im SGB II hervorheben: Digitale Beratungsangebote wirken sich auf mindestens zwei Punkte positiv aus, die laut dem Leitfaden der gendergerechten Beratung (Franzke, 2014, S. 141 ff) im SGB II und SGB III relevant sind:

1. Kontext: Digitale Beratung eignet sich insbesondere für Menschen, die aufgrund von Care-Arbeit eingeschränkte Handlungsspielräume haben, da sie z. B. minderjährige Kinder betreuen oder Menschen im häuslichen Umfeld pflegen.
2. Ressourcenaktivierung:
Durch geleistete Care-Arbeit fließt viel Energie in diese unbezahlte Arbeit. Durch digitale Angebote können diese Personen, zumeist Frauen, mit weniger Energieaufwand erreicht und beraten werden.

Darüber hinaus entlastet digitale Beratung Menschen, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind. Auch Menschen im ländlichen Raum mit langen Anfahrtswegen profitieren von digitalen Beratungsangeboten. Sie sparen Zeit und Geld, weil sie so Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder dem Auto vermeiden können.

Außerdem können digitale Beratungsangebote im Hilfesystem Ressourcen schonen: Wenn mehrere Akteure/-innen aus dem Hilfesystem zusammenkommen möchten, reduziert sich bei allen Beteiligten die einzubringende Zeit und erleichtert die Terminkoordination.

Auf Grundlage unserer Praxiserfahrungen können wir folgende Empfehlungen aussprechen:

- Zeit: Es ist sinnvoll, für die Onlineberatung mehr Zeit als in einem Präsenztermin einzuplanen, da technische Probleme auftreten und zu Verzögerungen führen können.
- Zielgruppe: Des Weiteren ist nach unserer Einschätzung die Zielgruppe der benachteiligten Menschen insbesondere bezüglich ihrer Sprachkompetenzen differenziert zu betrachten: Muttersprachler/-innen oder Menschen mit einem Deutschniveau von B1 können unserer Erfahrung nach digitale Beratung sprachlich gut bewältigen. Nicht geeignet für digitale Beratungen sind nach unseren Erfahrungen Menschen mit einem Sprachniveau unter B1 und gering literarisierte Personen, da die mündliche Kommunikation im digitalen Beratungssetting eine zentrale Gelingensbedingung darstellt.
- Kommunikation: Es ist zu empfehlen, die Sprache an die Sprachkompetenzen des Gegenübers anzupassen. Außerdem sollte der Tatsache Rech-

nung getragen werden, dass nonverbale Zeichen im digitalen Raum schwerer zu deuten sind oder diese ggf. nur eingeschränkt zur Unterstützung der verbalen Kommunikation eingesetzt werden können.

- Beratungsinhalte: Der Inhalt der digitalen Beratung sollte durchdacht sein. Nicht alle Themen eignen sich für digitale Beratung. Es sollte genau bedacht werden, für welche Themen und in welcher Situation digitale Beratung sinnvoll ist. So sollten sensible Themen, wie beispielsweise drohende Sanktionen oder Beratungsinhalte mit Konfliktpotential nicht in Form einer digitalen Beratung stattfinden. Zum einen aus dem Grund, dass digitale Beratungen einen distanzierten Charakter aufweisen können, da die Gesprächspartner/-innen einander nicht direkt gegenüber sitzen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die Leistungsbeziehenden im Konfliktfall das Gespräch selbstständig beenden, indem sie das Endgerät bspw. ausschalten. So wird eine gemeinsame Lösungsfindung unmöglich. Gut geeignet sind Beratungsinhalte, die für die Leistungsbeziehende von Interesse sind, einen informativen Charakter haben und ihnen einen Mehrwert bieten, wie zum Beispiel mögliche Hilfs- oder Weiterbildungsangebote.

4. Fazit

Digitale Beratung bietet große Chancen in der Erreichbarkeit von SGB II-Leistungsberechtigten. Um dieses Angebotsformat auch für besonders benachteiligte Personen im SGB II nutzen zu können, ist – wie in unserem Beitrag dargestellt – zunächst der Aufbau von digitalen Kompetenzen erforderlich. Dieser Kompetenzaufbau ist ein zeitintensiver und kleinschrittiger Weg, wie unsere Erfahrungen als Anbieter von Förderprojekten für SGB II-Leistungsberechtigte, der Bildungsprofis gGmbH, zeigen. Es ist eine komplexe Aufgabe, die ein umfassendes Verständnis der Zielgruppe, geduldige und zielgerichtete Bildungsarbeit sowie die Förderung von Eigeninitiative und Selbstvertrauen erfordert. Unser Beitrag soll dazu ermutigen, die angesprochene Zielgruppe in den jeweiligen Förderangeboten digital zu entwickeln und durch gezielte Unterstützung und angepasste Lernangebote an die selbstständige Nutzung von digitalen Anwendungen heranzuführen. So wird die Grundlage gelegt, um digitale Beratung erfolgreich durchführen zu können und die Menschen zur digitalen Teilhabe an unserer Gesellschaft zu ermächtigen. Dies ist, auch wenn es ein zeit- und ressourcenaufwendiger Prozess ist, zwingend notwendig, um der digitalen Spaltung in unserer

Gesellschaft etwas entgegenzusetzen und SGB II-Leistungsberechtigte nicht noch weiter abzuhängen.

Literatur

- Berisha-Gawlowski, A. et al. (2020). Auswirkungen der Digitalisierung industrieller Arbeit auf die berufliche und allgemeine Bildung. In D. Heisler & J. Meier (Hrsg.), *Digitalisierung am Übergang Schule Beruf. Ansätze und Perspektiven in Arbeitsdomänen und beruflicher Förderung* (S. 33-51). Bielefeld: wbv.
- Bertelsmann Stiftung (2021). *Digital Souverän 2021: Aufbruch in die digitale Post-Coronawelt?* Gütersloh: Bertelsmann.
- Engelhardt, E. M. (2023). *Digitale Kommunikation, Beratung und Beziehungsgestaltung im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe*. Mainz.
- Franzke, B. (2014). *Genderaspekte in der beschäftigungsorientierten Beratung. Neue Entwicklungen im SGB II und SGB III*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Mittermüller, C. (2020). Digitalisierung als Schwerpunkt der Hessischen Arbeitsmarktförderung – Handlungsnotwendigkeiten, Projektbeispiele und Fördersystematik. In D. Heisler & J. Meier (Hrsg.), *Digitalisierung am Übergang Schule Beruf. Ansätze und Perspektiven in Arbeitsdomänen und beruflicher Förderung* (S. 155-164). Bielefeld: wbv.
- Nüßlein, L. & Schmidt, J. (2020). *Digitale Kompetenzen für alle. Weiterbildungsangebote nach DigComp für Personen mit geringen digitalen Kompetenzen in Deutschland*. Berlin/Bonn: International Rescue Committee (IRC) Deutschland.
- Rudolph, M. & Stevelmans, A. (2017). Abbau von Barrieren oder Steigerung von Kompetenzen. *Schöne neue digitale Welt – Notwendigkeit und Chancen digitaler Grundbildung. ALFA-Forum* (92), 30-34.
- Rübner, M. & Weber, P. (2021). *Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit (BeKo)*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Rübner, M. (2022). Konzeptionelle und methodische Ansatzpunkte der Videoberatung in Bildung, Beruf und Beschäftigung. *e-beratungsjournal.net*, 18(2), 1-19. DOI: <https://doi.org/10.48341/kk6e-ak13>
- van Dijk, Jan A. G. M. (2006). *Digitale Spaltung und digitale Kompetenzen*. Abgerufen unter: efaidnbmnnnibpajpcgclefindmkaj/https://ris.utwente.nl/ws/files/5576101/Digitale_Spaltung_und_digitale_Kompetenzen.pdf (24.05.2024)
- Wenninger, G. (Hrsg.) (2000). *Lexikon der Psychologie*. Heidelberg: Spektrum Akademischer Verlag. Abgerufen unter: <https://www.spektrum.de/lexikon/psychologie/hilflosigkeit-erlernte/6552> (25.03.2024)

Beratung als eServicebegleitung? Gestaltung von Beratung im digitalen Jobcenter

Zusammenfassung

In unserem Praxisbericht teilen wir Erfahrungen aus der Transformation einer Arbeitsverwaltung zu einem digitalen Jobcenter. Über sechs Monate begleiteten wir hunderte Fach- und Führungskräfte eines großen Jobcenters bei der Implementierung einer „Digital-first“-Strategie. Ziel war es, die Kundenkommunikation grundlegend zu digitalisieren und eine Routine in der „eServicebegleitung“ zu etablieren, um die Nutzung digitaler Dienste zu fördern. Dabei stellten wir fest, dass der Kompetenzaufbau entscheidend für den Erfolg der Digitalisierung ist, und passten unsere Ansätze kontinuierlich an, um die Beratungsdienstleistungen effektiver und kundenorientierter zu gestalten.

Schlagworte

Digitale Verwaltung, eServices, Bürgergeld, digitale Kompetenzen, eServicebegleitung

1. Einleitung

Dies ist ein Praxisbericht, in dem wir unsere Erfahrungen als externe Organisationsberater der gfa | public GmbH bei der Umgestaltung einer Arbeitsverwaltung hin zu einem digitalen Jobcenter teilen möchten. Unsere Erfahrungen haben wir in der engen Begleitung hunderter Fach- und Führungskräfte eines großen deutschen Jobcenters in Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit und einer Kommune (= gemeinsame Einrichtung) über den Zeitraum von sechs Monaten gesammelt. Empirische Grundlage war die Umsetzungsbegleitung einer Veränderung in den Arbeitsabläufen und der Ansprache von Kundinnen und Kunden, die das Ziel verfolgte, die Kundenkommunikation grundlegend zu verändern und nach dem Prinzip „Digital.first“ auszugestalten.

Vor dem Hintergrund eines sich verstärkenden Fachkräftemangels und eines gesteigerten Interesses seitens der Kundinnen und Kunden nach bür-

gerfreundlichen Kommunikationsangeboten, hatte sich das Jobcenter entschieden, das Angebot des digitalen Serviceportals der Bundesagentur für Arbeit „Jobcenter.digital“ zu breiterer Nutzung zu verhelfen. Denn wie in beinahe allen gemeinsamen Einrichtungen lag der Nutzungsgrad dieses eService-Angebots (elektronische Services), das bereits 2019 eingeführt worden war, noch auf einem ernüchternd niedrigem Niveau – trotz hoher Zufriedenheit derjenigen, die es bereits nutzten.¹ Gegenstand des Vorhabens war es, eine Routine der sogenannten „eServicebegleitung“ zu etablieren, mit dem Ziel, Kundinnen und Kunden nicht nur digitale Kommunikationsmöglichkeiten anzubieten, sondern sie in die Lage zu versetzen, diese vollumfänglich zu nutzen.

Als eServicebegleitung definieren wir eine Beratungspraxis, die über die reine Bereitstellung von Informationen zum digitalen Verwaltungsangebot hinausgeht und die Jobcenter-Kundschaft aktiv in die digitale Welt einführt. Dies umfasst neben der Information über das digitale Angebot der jeweiligen Behörde, das Werben um Akzeptanz durch Aufzeigen des persönlichen Nutzens und das Befähigen der Kundinnen und Kunden durch praktische Unterstützung im Umgang mit dem eServiceangebot. Zur Befähigung zählen Hilfestellungen wie das Aushändigen von Zugangsdaten, Erklärungen zur Nutzungsweise, die aktive Unterstützung bei der Registrierung sowie das gemeinsame Befüllen – ganz oder teilweise – von digitalen Anträgen oder Arbeitsmarktpprofilen.

Im Rahmen der Zusammenarbeit haben wir wertvolle Erfahrungen gesammelt und Einblicke gewonnen, die wir in diesem Praxisbericht teilen möchten. Die zentrale Erkenntnis und Botschaft unseres Berichts lautet, dass sich die Beratungsdienstleistungen in digitalen Jobcentern langsam aber stetig hin zur eServicebegleitung wandelt. Dieser Wandel spiegelt nicht nur die Anpassung an technologische Innovationen, sondern auch die Notwendigkeit, in Zeiten wachsenden Fachkräftemangels Arbeitsabläufe effizienter und damit ressourcenschonender zu gestalten sowie unter dem Postulat der „Bürgerorientierung“ die Kundinnen und Kunden in den Mittelpunkt der digitalen Transformation zu stellen und sie aktiv auf dem Weg in die digitale Zukunft der deutschen Verwaltung zu begleiten.

Der Praxisbericht gliedert sich wie folgt: Wir betten unsere Beobachtungen in die bisherige Literatur zur Ausgangslage der Beratungspraxis in Jobcentern ein und beschreiben anhand von Zahlen zur eServicenutzung sowie anhand von Kundenbefragungen die Problemstellung, welche die eService-

1 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Dashboard OZG-Umsetzung, Nutzerzufriedenheit mit Onlinediensten, Bürgergeld (ALG II), Datenstand 3(2021), <https://dashboard.ozg-umsetzung.de/>, Zugriff am 12.03.2024

begleitung zu lösen sucht. Als nächstes berichten wir knapp über das Projektvorgehen des Jobcenters und diskutieren anschließend die Erkenntnisse, die wir dabei gewonnen haben. Wir schließen den Bericht mit einem Fazit zur Zukunft der Beratung in der deutschen Sozialverwaltung.

2. Beratung im digitalen Jobcenter

2.1 *Die Ausgangslage: Jobcenter werden digitaler*

Die digitale Transformation hat die öffentlichen Verwaltungsdienstleistungen und insbesondere die Beratung in den Jobcentern erreicht. Diese Veränderung, die durch die zunehmende Nutzung von eService-Angeboten gekennzeichnet ist, spiegelt sich in der Art und Weise wider, wie Jobcenter mit ihren Kunden/-innen interagieren und kommunizieren. Seit 2005 hat die Beratung in deutschen Jobcentern darüber hinaus eine bemerkenswerte Entwicklung durchlaufen. In den ersten Jahren nach Einführung des SGB II und der Gründung der Jobcenter lag der Fokus der Beratung vorrangig auf der Integrationsarbeit, mit dem hauptsächlichen Ziel, Arbeitsuchende in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Die Wichtigkeit der leistungsrechtlichen Beratung, die sich auf die rechtlichen Ansprüche und Pflichten der Klienten konzentriert, wurde erst im Laufe der Zeit erkannt und stärker in den Vordergrund gerückt.²

Mit Beginn der Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen begann ein neues Kapitel in der Arbeitsweise der Jobcenter. Innerhalb der Behörden markierten die Implementierung elektronischer Aktenführung aber auch die stellenweise Erprobung von Robotic Process Automation den Startpunkt dieser digitalen Weiterentwicklung der Arbeitsweise (Böhringer & Brussig, 2022). Bei Robotic Process Automation (RPA) handelt es sich um Teilautomatisierung von softwarebasierten Prozessen, die zuvor von Menschen ausgeführt wurden; daher wird diese Technik gelegentlich auch als „Software-Roboter“ bezeichnet. Gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wurden die digitalen Dienstleistungen in den letzten Jahren durch den Relaunch von leichter navigierbaren Websites, die Einführung von Terminbuchungstools, die Gestaltung digitaler Antragsformulare oder dialogischer Antragstrecken und den Ausbau von Kundenportalen mit einer Vielzahl

2 Siehe beispielsweise das Beratungskonzept BeKo zur Stärkung der leistungsrechtlichen Beratung in den gemeinsamen Einrichtungen. Ähnliche Anstrengungen unternahmen aber auch kommunale Jobcenter, beispielsweise der ProArbeit Kreis Offenbach, in den 2010er Jahren.

von Funktionen ausgebaut. Hierzu gehören sichere Postfächer und die Möglichkeit zum niederschweligen Chatten mit der zuständigen Sachbearbeitungskraft, eine digitale Ablage für Bescheide oder die Option, abfotografierte Dokumente hochzuladen (Bähr et al., 2022). In der Welt der gemeinsamen Einrichtungen wird ein Großteil dieser Funktionen durch die 2019 veröffentlichte Kundenplattform „Jobcenter.digital“ zusammengefasst³; in den kommunalen Jobcentern existieren vergleichbare Angebote, wenn gleich in heterogener Form.

Die Corona-Pandemie erwies sich für den Ausbau als ein zweischneidiges Schwert: Einerseits beschleunigte sie die Digitalisierungsbemühungen, indem sie die Notwendigkeit unterstrich, digitale Kommunikationsmittel schnell(er) umzusetzen. Andererseits offenbarte sie auch Grenzen und Schwächen. Insbesondere die verstärkte Nutzung von E-Mails zur Kommunikation zwischen Kunden/-innen und Sachbearbeitung sowie Integrationsfachkräften stellte zwar kundenseitig eine Verbesserung dar, weniger jedoch für die Jobcenter. Denn bei E-Mail handelt es sich zwar um eine elektronische Kommunikationsform, die gleichwohl die Potenziale der Digitalisierung aber nicht ausschöpft. E-Mails stellen einen Medienbruch sowohl zu den gängigen eAkten als auch zu den Fachanwendungen dar und liefern Informationen in unstrukturierter Weise, nicht unähnlich einem klassischen Brief auf Papier. Hinzu kam, dass die Akzeptanz von E-Mail als Kommunikationsmedium mit dem Jobcenter wegen der geringeren Zugangshürde die Zahl der Kundeninteraktionen erheblich erhöhte (Geisler, 2019). Das Ergebnis waren vielfach Überlastung aufseiten der Mitarbeiterschaft und unbeantwortete Anliegen auf Kundenseite.

2.2 Niedrige Nutzung von eServices im Jobcenter trotz gutem Potential

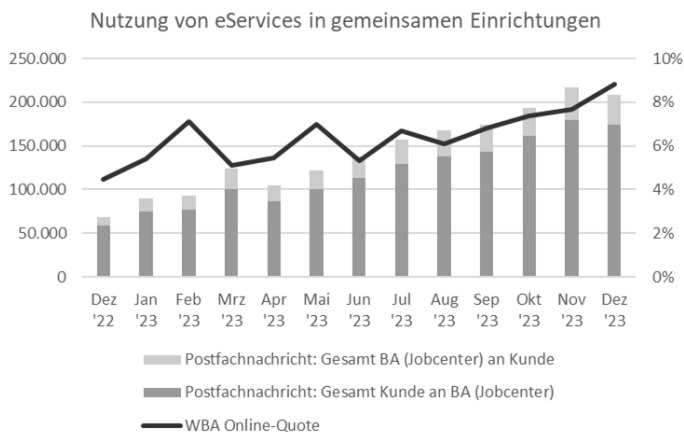
Während sich E-Mails einer schnellen Annahme erfreuten und bis Anfang 2024 weiterhin gern genutzt wurden⁴, sieht es bei den eigentlichen digitalen Kommunikationsformaten anders aus. Kaps und Oschmiansky (2023)

3 Bundesagentur für Arbeit, Mitteilung vom 13.06.2010, *Neues digitales Angebot: jobcenter.digital*, <https://www.arbeitsagentur.de/news/news-jobcenter-digital-neues-angebot>, Zugriff am 12.03.2024.

4 Die Zeiten der E-Mail in gemeinsamen Einrichtungen nähern sich im Jahr 2024 dennoch dem Ende. Dies jedoch nicht aufgrund sinkender Nutzungszahlen, sondern aus Datenschutzgründen. Fehlende End-to-End-Verschlüsselungen führen in einem Großteil der gemeinsamen Einrichtungen zu einem Verbot von E-Mail-Kommunikation in Richtung der Kundinnen und Kunden. Dialogische, schriftliche Kommunikation muss andere digitale Wege finden.

stellen fest, dass der Nutzungsgrad digitaler Angebote in den Jobcentern oft hinter den Erwartungen zurückbleibt (ebenso Schmitz, 2018). Der Grund dafür sei, dass trotz der Bemühungen zur medienbruchfreien Digitalisierung die angebotenen digitalen Formate nicht immer optimal auf die Bedürfnisse der Nutzenden abgestimmt sind. Diese Beobachtung war gleichfalls Ausgangspunkt unseres Projektvorhabens zur Digital-first-Strategie. Wie es um den Nutzungsgrad von Jobcenter.digital in den gemeinsamen Einrichtungen bestellt ist, zeigt Abbildung 1. Das Schaubild stellt die Nutzung ausgewählter eServices im Zeitraum Dezember 2022 bis Dezember 2023 dar. Zwar fällt die positive Dynamik ins Auge – sowohl die Zahl der versendeten Nachrichten aus dem digitalen Postfach von Jobcenter.digital als auch die Zahl digital eingereichter Weiterbewilligungsanträge (WBA) wuchs im zurückliegenden Jahr kräftig an; jedoch ist der absolute Nutzungsgrad nach wie vor niedrig. Nicht einmal 10 Prozent der Leistungsberechtigten nutzten zuletzt die Möglichkeit, ihren Folgeantrag auf Bürgergeld digital einzureichen. Ebenso sind gut 200.000 versendete Postfachnachrichten binnen eines Monats angesichts von rund 5,5 Millionen Leistungsberechtigten im SGB II eine nur kleine Zahl. Bemerkenswert ist dabei, dass die Kundinnen und Kunden es sind, welche die große Mehrzahl der Nachrichten versenden. Offenbar überwiegt das kundenseitige Interesse an der digitalen Kommunikation die organisationale Bereitschaft der Jobcenter, diesem entgegenzukommen. Hier wiederholt sich die Beobachtung zum gern genutzten Medium der E-Mail. Warum aber fällt dann das Interesse an der digitalen Antragsstellung so vergleichsweise niedrig aus?

Abbildung 1: Nutzung von eServices in gemeinsamen Einrichtungen



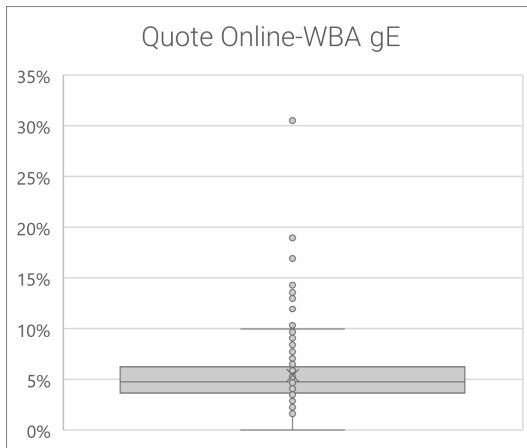
Quelle: Bundesagentur für Arbeit. SGB II-Statistik Intranet, Zentrale, jobcenter.digital, BUND und RD. Kalendermonate 2022/23. Datenstand 04.01.2024; WBA = Weiterbewilligungsanträge

2.3 Große Unterschiede der eServicenutzung zwischen Jobcentern

Ein Blick auf die Abbildung 2 verdeutlicht, dass der niedrige mittlere Nutzungsgrad des eService „Online-WBA“ von unter zehn Prozent nicht das derzeitige digitale Potenzial in angemessener Weise widerspiegelt. Der Scatterplot zeigt, dass die Quote digital eingereicherter Weiterbewilligungsanträge innerhalb der Gesamtheit der gemeinsamen Einrichtungen von gut zwei Prozent bis rund 15 Prozent reicht. Zwischen verschiedenen gemeinsamen Einrichtungen gibt es also erhebliche Unterschiede bei der Nutzung des eServiceangebots. Das ist erstaunlich, da es sich hierbei deutschlandweit um dasselbe Angebot mit demselben Grad an Nutzerfreundlichkeit handelt. Noch deutlicher zeigt sich der Einfluss des einzelnen Jobcenters auf die Nutzung von eServices, wenn man den Nutzungsgrad der digitalen WBA-Angebote in den kommunalen Jobcentern danebenlegt (vgl. Abbildung 3). Hier reichen die Online-Quoten für Folgeanträge von rund null Prozent bis über 30 Prozent. Das im Vergleich zu den gemeinsamen Einrichtungen bessere Abschneiden an der Spitze könnte damit zusammenhängen, dass in ersteren standardmäßig Papierformulare vor Ablauf des Bewilligungszeit-

raum an die Leistungsempfangenden gesendet werden.⁵ Ein solcher prozessualer „Nudge“ ist geeignet, mehr Bürgerinnen und Bürger zur analogen Antragsstellung zu verleiten.

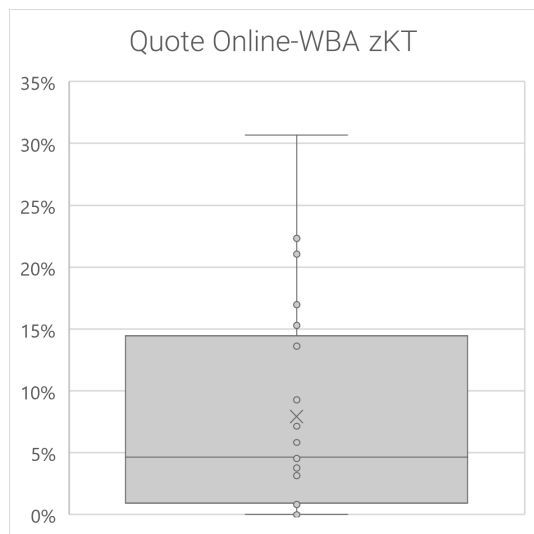
Abbildung 2: Anteil digitaler Weiterbewilligungsanträge in gemeinsamen Einrichtungen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit. SGB II-Statistik Intranet, Zentrale, jobcenter.digital, BUND und RD. Kalendermonate 2022/23. N=302. Datenstand 04.01.2024; WBA = Weiterbewilligungsanträge, gE = gemeinsame Einrichtung

5 Auskunft seitens des Jobcenters Leipzig, Interview mit der Leiterin des Eingangsteams am 11.03.2024.

Abbildung 3: Anteil digitaler Weiterbewilligungsanträge in zugelassenen kommunalen Trägern



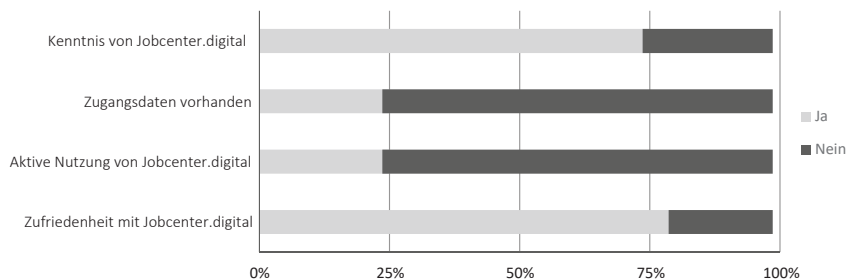
Quelle: Eigene Erhebung unter 39 kommunalen Jobcentern mit Online-WBA zur Quote der Online-WBA im Zeitraum im Zeitraum 01.01.2023-30.04.2023, N=27. Datenstand 27.7.2023; WBA = Weiterbewilligungsanträge, zKT = zugelassene kommunale Träger

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass es ein erkennbares Interesse der Bürgerinnen und Bürger an digitalen Interaktionsmöglichkeiten mit den Jobcentern gibt. Demgegenüber fällt der tatsächliche Nutzungsgrad der eServices niedrig aus. Dieser kann jedoch deutlich gesteigert werden, zum Beispiel durch prozessuale Nudges oder anderweitige Hilfestellungen durch das Jobcenter.

2.4 Hürden bei der digitalen Kommunikation

Um genauer zu verstehen, warum die Nutzung der eServices hinter dem augenscheinlichen Potenzial zurückfiel, führten wir in unserem Partner-Jobcenter im Zuge einer Evaluation explorative Befragungen unter den dortigen Kundinnen und Kunden durch. Die lose strukturierten Gespräche mit 40 Personen fanden in den Eingangsbereichen zweier Standorte statt. Die wichtigsten Ergebnisse sind in Abbildung 4 zusammengefasst.

Abbildung 4: Wichtigste Ergebnisse der Kundenbefragung zur eService-Nutzung in einem Jobcenter



Quelle: Eigene Erhebung, Juli 2023, N=40.

Erstaunlicherweise zeigte sich, dass drei Viertel der befragten Kundinnen und Kunden Kenntnis von Jobcenter.digital hatten, aber nur ein Viertel angaben, es aktiv zu nutzen. Die meisten derjenigen, die Jobcenter.digital bereits kannten, hatten davon am Servicetresen des Jobcenters zum ersten Mal gehört. Von denjenigen, die angaben, Jobcenter.digital aktiv zu nutzen, waren drei Viertel zufrieden damit. Sie berichteten auf Nachfrage von einer regelhaften und routinierten Nutzung: „Es ist total praktisch, ich spare mir den langen Anfahrtsweg. Klappt alles problemlos.“ Das Auseinanderfallen zwischen hoher Bekanntheit und Zufriedenheit einerseits und geringer Nutzung andererseits erklärte sich in erster Linie durch die große Zahl an Personen, die angaben, keine Zugangsdaten (mehr) zu Jobcenter.digital zu haben – drei Viertel der Befragten. Hinzu kamen weitere Personen, die berichteten, dass sie sich beim alleinigen Ausprobieren nicht auf Anhieb zurechtgefunden hätten. Viele derjenigen, die Jobcenter.digital noch nie verwendet hatten, signalisierten jedoch ihre Bereitschaft zur Nutzung, wenn sie beim ersten Mal Unterstützung erhalten würden: „Ich würde es gerne auf dem Handy benutzen, es wäre super, wenn mir das jemand erklären könnte.“ Es lässt sich festhalten, dass die Nutzung vielfach an kleinen Hürden wie fehlenden Informationen, Zugangsdaten oder Sicherheit im Umgang mit dem Angebot scheiterte, die jedoch leicht durch die Organisation behoben werden können. Doch die Evaluation in unserem Partner-Jobcenter zeigte, dass dies kein Selbstgänger ist.

Denn nicht nur die Kundinnen und Kunden müssen für eServices gewonnen werden. Das gleiche gilt für die Beschäftigten. Letztere stellten dabei die größere Hürde dar. Während unserer Umsetzungsbegleitung wurde offenkundig, dass das Werben für Jobcenter.digital auf Seiten der Mitarbei-

tenden mehr Zeit und Überzeugungskraft benötigte als auf Seiten der Kundinnen und Kunden. Auch wenn viele Mitarbeitende privat vollauf in der digitalen Welt angekommen sind und selbst gern die Vorteile des digitalen Arbeitens aus dem Homeoffice in Anspruch nehmen, bedeutet dies noch nicht, dass sie die Sinnhaftigkeit von eServices in der eigenen Arbeit für die Kundinnen und Kunden und sich selbst er- und anerkennen.

2.5 Strategische Neuausrichtung der Beratung für das digitale Jobcenter

Damit die Bürgerinnen und Bürger dem Jobcenter auf seinen digitalen Wegen folgen, braucht es aktives Tun seitens der Mitarbeiterschaft im direkten Kundenkontakt: Beratung, aber auch Befähigung. Hierfür war eine prozessuale sowie kulturelle Neuausrichtung aufseiten der Beschäftigten vonnöten. Die Geschäftsführung entschied sich gemeinsam mit der Trägerversammlung, die Kundenkommunikation nach dem Grundsatz „digital first“ neu auszurichten. Dies bedeutet, dass den Kundinnen und Kunden standardmäßig digitale Kommunikationswege angeboten werden. Sie behalten dabei das Wahlrecht; wünschen sie einen analogen Weg, wird dem Rechnung getragen, gemäß dem Motto „digital first“, nicht "digital only“. Der Grundsatz bedeutet, Kundinnen und Kunden nicht von vornherein von digitalen Wegen auszuschließen, zum Beispiel wegen ihres Alters oder ihrer Muttersprache, sondern diese diskriminierungsfrei allen anzubieten.

Um diesen neuen Grundsatz ins praktische Tun zu übersetzen, setzte das Jobcenter zunächst auf eine Qualifikation aller Mitarbeitenden sowie der Teamleitungen. Letztere wurden von Expertinnen und Experten in der Nutzung von Jobcenter.digital geschult, mit einem Fokus auf die Bedienung der digitalen Oberflächen aus Kundensicht und ausreichend Zeit zum praktischen Üben. Im Mittelpunkt der Schulung standen daher Klickdummys für den digitalen Neuantrag, den Folgeantrag sowie das Anliegen „Änderungsmitteilung“, welche die Mitarbeitenden übungsweise ausfüllten. Hierdurch sollte die Scheu im Umgang mit Jobcenter.digital, die vielfach durch Wissenslücken begründet war, abgestellt werden. Die Teamleitungen wurden außerdem in Anlehnung an ein Train-the-Trainer-Konzept darauf vorbereitet, die empfangene Schulung zeitnah in einer Dienstbesprechung mit ihrem Team zu wiederholen. Anschließend begann der Rollout der eServicebegleitung. Zur Rollout-Begleitung besuchten Coaches des beauftragten Beratungsunternehmens gfa | public die Teams im 14-tägigen Rhythmus und hospitierten in unterschiedlichen Kommunikationssettings bei den Mitarbeitenden – bei der Telefonie, am Servicetresen oder in Kundengesprächen.

Im Anschluss an die Hospitationen erhielten die Teammitglieder und Führungskräfte Feedback zur Qualität ihrer eService-Begleitung. Der Fokus lag darauf, Infomaterialien, Abläufe im Kundengespräch vor Ort sowie Haltung und Sprechweise dahingehend zu verändern, die Nutzung von Jobcenter.digital zu bewerben, zu erklären oder gemeinsam zu erproben – stets mit dem Ziel, allen interessierten Kundinnen und Kunden zum Zugang zu verhelfen ohne eine diskriminierende „Sortierung“ in vermeintlich digital affine und weniger affine Personen. In einem ergänzenden Online-Format, der sogenannten „Sprechstunde Jobcenter.digital“, trafen sich im Monatstakt Mitarbeitende für eine Stunde, um praktische Fragen zu Jobcenter.digital oder Tipps zur Motivation und Befähigung von Kundinnen und Kunden zu seiner Nutzung auszutauschen. Die Rolloutbegleitung erstreckte sich über fünf Monate, jeweils zweieinhalb Monate im Leistungsbereich sowie anschließend im Integrationsbereich.

2.6 Lernpunkte aus der Projektbegleitung für die Beratung im digitalen Jobcenter

Digitale Sprechstunden und über einhundert Hospitationen an verschiedenen Standorten, in unterschiedlichen Teams, an unterschiedlichen Wochentagen zu unterschiedlichen Tageszeiten lieferten ein detailliertes Bild der Beratungstätigkeit im digitalen Jobcenter. Viele unserer nachfolgenden Beobachtungen lassen sich auf andere Jobcenter übertragen und liefern begründete Vermutungen über künftige Entwicklungen in der digitalen Verwaltungspraxis des Bürgergelds aber auch anderer Sozialverwaltungen.

Wir konnten feststellen, dass sich der traditionelle postalische und E-Mail-Verkehr sowie in geringerem Umfang auch die mündliche Kommunikation in Richtung der Postfachnachrichten auf Jobcenter.digital verlagert haben. Gerade für Bürgergeldempfänger, für die Deutsch keine Muttersprache ist, waren die Postfachnachrichten laut Selbstauskunft oft eine entlastende Alternative zum persönlichen Gespräch in einer fremden Amtssprache. Bemerkenswert war in unserer Beobachtung die Qualität der Sprache in den digitalen Postfachnachrichten. Im Vergleich mit offiziellen Schreiben, schien der informellere Charakter der digitalen Postfachnachricht die Fachkräfte des Jobcenters zu einfacherer Sprache zu veranlassen. Die Nachrichten sind befreit von den üblichen Briefköpfen und rechtlichen Standardformeln und dadurch deutlich leserfreundlicher und zudem zugänglicher in der Ansprache als die Briefpost der Jobcenter. Insbesondere die Kürze der Austausche vereinfachte die Kommunikation für die Kundinnen und Kunden: „Bitte denken Sie noch daran, mir Ihren Lebenslauf zukommen zu lassen. *Antwort Kunde:* OK, kümmere ich mich morgen drum.“ Die digital-schriftliche Kommunikation ist dadurch näher am informellen und

leichter verstehbaren Charakter der mündlichen Beratung als an dem der schriftlichen Kommunikation per Briefpost.

Neben den Postfachnachrichten eröffnete Jobcenter.digital auch neue Formen digitaler Zusammenarbeit. Jobcenter.digital bietet an mehreren Stellen die Möglichkeit zur gemeinschaftlichen Wahrnehmung von Obliegenheiten zwischen den Leistungsberechtigten und den Fachkräften des Jobcenters. Insbesondere für die Verwaltung von Kundendaten, den Austausch von Informationen zu Anträgen oder Bewerbungsbemühungen, die Ablage von Dokumenten und die Nutzung der digitalen Antragsstrecke erweist sich das gemeinsam genutzte Kundenportal als vorteilhaft. Es ermöglichte eine dynamischere Interaktion, bei der Aufgaben auch zwischen Vor-Ort-Gesprächen leichter delegiert und erfüllt werden konnten, was einen fließenden Arbeitsprozess mit den Antragsstellenden ermöglicht. Hiervon profitierten sowohl die Leistungssachbearbeitung bei der Vervollständigung von Antragsunterlagen als auch der Integrationsbereich. Insbesondere die Leistungsberatung steht oft vor der Herausforderung, sprachliche Barrieren zu überwinden. Die digitalen Antragsstrecken ließen sich in den Browsern der Kundenhandys in alle gewünschten Sprachen übersetzen. Auch die im Vergleich zu den Antragsformularen aus Papier nutzerfreundlichere Gestaltung erleichterte die Leistungsberatungen. Hierdurch konnten sich die Beschäftigten stärker auf die inhaltliche Auseinandersetzung und Problemlösung mit den Kundinnen und Kunden konzentrieren, nicht zuletzt dadurch, dass digital-affine Kundinnen und Kunden vermehrt von zu Hause ihre Angelegenheiten mit dem Jobcenter regeln konnten. Auch wurde eine Konzentration der Beratungsressourcen auf komplexere Fälle möglich, die eine persönliche Unterstützung vor Ort erforderten.

Ein weiterer Lernpunkt betraf die Veränderung des Beratungssettings im Integrationsbereich. Bisher dominierte die Datenerfassung und -eingabe die Erstgespräche. Durch die Einführung von Self-Service-Lösungen konnten Leistungsberechtigte nun eigenständig bestimmte Eintragungen, wie etwa in Profilingmasken, vornehmen. Dies entlastete die Gespräche von administrativen Aufgaben und schuf Zeit für einen freieren Austausch zu den Themen der Kundinnen und Kunden. Aufgaben konnten von Integrationsfachkräften auch zwischen den Beratungsterminen an Kundinnen und Kunden delegiert und ihre Ergebnisse nachgehalten werden. Hierdurch konnte eine engere Taktung und niedrigschwelligere Kommunikation zu Bewerbungs- oder Stabilisierungsbemühungen zwischen den oft länger auseinander liegenden Beratungsgesprächen im Jobcenter etabliert werden. Im Leistungs- wie im Integrationsbereich zeigte sich, dass die Digitalisierung der Interaktion zu einer Verschiebung bei den persönlichen Beratungssituationen hin zu komplexeren Fällen führte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Trotz einiger Herausforderungen, wie einer höheren Kommunikationstaktung und einer aus Organisations-sicht einfacheren Fallsteuerung in analogen Prozessen, überwogen die Vorteile der Digitalisierung aus Sicht der Kundinnen und Kunden sowie des Jobcenters. Für eine erfolgreiche Umsetzung war es entscheidend, dass die Leistungsberechtigten in die digitalen Prozesse integriert wurden, was sich in der Praxis jedoch nicht immer als selbstverständlich erwies. Organisationsinterne und kundenseitige Gründe führten dazu, dass digitale Kommunikationswege nicht immer konsequent genutzt wurden und digitale Pfade häufig als Sonderweg betrachtet wurden. Die aktive eServicebegleitung erwies sich zumindest übergangsweise als das Mittel der Wahl, um Kundinnen und Kunden auf digitale Prozesspfade mitzunehmen bei nach wie vor lückenhafter Nutzerfreundlichkeit der Onlineportale im SGB II. Die größte Herausforderung bestand darin, Mitarbeitende und Führungskräfte von den Vorteilen der eServices zu überzeugen. Die individuellen Hürden sind aus unterschiedlichen Gründen (Abneigung gegen die Technisierung persönlicher Dienstleistungen, Sorge vor Arbeitsplatzverlust durch Automatisierung der eigenen Arbeit, fehlendes Zutrauen in Willen und Kompetenz der Kundinnen und Kunden) bei einer relevanten Anzahl der Mitarbeitenden so hoch, dass diese über einen längeren Zeitraum kontinuierlich im Alltag durch korrekatives Feedback begleitet werden mussten, um eine routinierte Nutzung von eServices sicherzustellen. Dies verlangt eine Präsenz der Führungskräfte im täglichen Tun, die wiederum für viele Führungskräfte herausfordernd ist.

Die intensive Begleitung des Jobcenters hat dabei gezeigt: Es lohnt sich, Zeit und Kraft zu investieren. Nach einem halben Jahr intensiver Begleitung war die Nutzung von eServices in der gesamten Organisation bekannt und so weit akzeptiert, dass es kein „Zurück“ mehr gab. Gelingt es, das Fortschritts-tempo zu halten, kann das Jobcenter mittelfristig auf eine „Digitalisierungsrendite“ hoffen – in Form von spürbar weniger repetitiver Dateneintragungen, schnellerer und gezielterer Kommunikation mit den Kundinnen und Kunden und dementsprechend mehr Zeit für solche Anliegen, die intensive persönliche Beratung und Begleitung erfordern.

3. Fazit: eServices als integraler Bestandteil der Arbeit von Sozialverwaltungen

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Beratung in Jobcentern eine merkliche Entwicklung durchgemacht hat, von einem Fokus auf die Integrationsarbeit hin zu einer umfassenderen leistungrechtlichen Beratung und

schließlich zur Integration digitaler Kommunikationsformen. Die Digitalisierung hat das Potenzial, die Beratungsdienstleistungen effizienter, individueller und zugänglicher zu gestalten, allerdings sind weiterhin Anstrengungen nötig, um die Akzeptanz und Nutzung digitaler Angebote zu steigern. eServicebegleitung ist dabei bis auf weiteres als strategische Anstrengung geboten, um die Mitarbeitenden zu befähigen, digitale Angebote zu initiieren und die Kundinnen und Kunden zu befähigen, diese digitalen Angebote (eigenständig) wahrzunehmen. Die intensive Qualifizierung zur eServicebegleitung und die Sensibilisierung der Jobcenterbeschäftigten für die wichtige Aufgabe ist der erste Schritt. Aber auch Abläufe und arbeitsorganisatorische Routinen und Hilfsmittel müssen auf das neue Beratungssetting angepasst werden.

Langfristig wird die digitale Transformation in der Arbeitsverwaltung, mit hoher Wahrscheinlichkeit aber auch in anderen Sozialverwaltungen, dazu führen, dass sich die persönliche Beratung vor Ort nicht mehr auf alle Kundinnen und Kunden erstreckt, sondern sich auf komplexe Fälle konzentriert bzw. in erster Linie denjenigen angeboten wird, die diesen Kommunikationskanal bevorzugen. Diese Entwicklung geht einher mit einer Zunahme digitaler und kurzer Kommunikationswege sowie einem informelleren und kooperativeren Kommunikationsstil für all diejenigen, die sich auf die digitalen Prozesspfade einlassen. Ergänzend sei an dieser Stelle erwähnt, dass der Fortschritt bei der Antwortqualität von Chatbots in den letzten Jahren vermuten lässt, dass auch diese derzeit in der Arbeitsverwaltung noch wenig genutzte Kommunikationsform in der Zukunft eine substantielle Rolle in der Beantwortung einfacher, wiederkehrender Kundenanliegen spielen könnte. Die Vorteile von eServices können mögliche Nachteile ausgleichen (z.B. fehlende Nähe zu Kundinnen und Kunden, Schwierigkeiten beim Aufbau einer persönlichen Beziehung). Insbesondere die Zeitersparnis und Bürgerfreundlichkeit, eine verbesserte Datenübertragung und langfristig die Möglichkeit zum ressourcenschonenden Personaleinsatz durch Ende-zu-Ende-Verarbeitung in vollautomatisierten Arbeitsschritten sind auf der Habenseite zu verbuchen. Insbesondere die automatische Weiterverarbeitung von Antragsinformationen ist dringend geboten, da Sozialverwaltungen in der Leistungssachbearbeitung genauso wie in der Fallarbeit vom Fachkräftemangel voraussichtlich betroffen sein werden. Erste Anzeichen davon sind spätestens seit der Corona-Pandemie erkennbar. Offene Stellen können teilweise nicht mehr besetzt werden, und wenn doch, dann häufig nur in Konkurrenz und damit auf Kosten anderer Sozialverwaltungen in der Region. Es ist vor allem dieser steigende Handlungsdruck durch Personallengpässe, der die Digitalisierung in den Sozialverwaltungen weiter und

schnelle vorantreiben wird, und zwar unabhängig von der bloßen Lust und Leidenschaft einzelner Fach- und Führungskräfte.

Der Erfolg dieser Transformation hängt davon ab, ob und wie schnell Kundinnen und Kunden tatsächlich in die digitalen Prozesse einmünden. Die Erfahrung zeigt, dass hier noch viele Schritte zu gehen sind, was sowohl organisationsseitige Gründe – wie die Nichtnutzung digitaler Kommunikationswege durch Mitarbeitende – als auch kundenseitige Gründe haben kann. Und dennoch, der Handlungsdruck auf Jobcenter war noch nie so groß, die digitale Transformation anzugehen. Unsere These lautet: Der Point of no return ist im Jahr 2024 bundesweit erreicht, auch wenn viele einzelne Organisationen das für sich noch gar nicht erkannt haben.

Literatur

- Bähr, H., Broder, H., Dietz, M., Förster, M., & Klier, M. (2022). Neue Wege bei Beratung und Arbeitsvermittlung durch Digitalisierung: Online-Chat ermöglicht Informationsaustausch und gegenseitige Unterstützung. IAB-Kurzbericht, 9/2022.
- Böhringer, D., Brüssig, M. (2022). Digitalisierung in der Öffentlichen Arbeitsverwaltung. In T. Klenk, F. Nullmeier, & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Springer VS: Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4_80-1
- Geisler, M. (2019). Digitalisierung und Kommunikation: Perspektiven und Herausforderungen für die Beratung. In S. Rietmann, M. Sawatzki, & M. Berg (Hrsg.), *Beratung und Digitalisierung. Soziale Arbeit als Wohlfahrtsproduktion*. Springer VS: Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-25528-2_4
- Kaps, P., & Oschmiansky, F. (2023). Digitalisierung in der Bundesagentur für Arbeit. Entwicklung und aktueller Stand. *WSI-Mitteilungen*, 76(2), 93-102.
- Schmitz, M. (2018). Die Digitale Agenda der BA – Wie sich ein öffentlicher Dienstleister der Digitalisierung stellt. In C. Bär, T. Grädler, & R. Mayr (Hrsg.), *Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht*. Springer Gabler: Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-55720-4_39

Jan Kaltofen

Leistungsberatung im Jobcenter – das Warum entscheidet. Ein Erfahrungsbericht aus dem Jobcenter Halle (Saale)

Zusammenfassung

Wenn Menschen für Menschen arbeiten, hängt das Ergebnis von der inneren Einstellung ab. Gleichzeitig muss die Zielstellung (der Arbeit) immer wieder klargestellt werden, um eine optimale Dienstleistung zu erbringen. Die Herangehensweise im Jobcenter Halle (Saale) zeigt deutlich, dass sich trotz teils schwieriger Rahmenbedingungen diese Anforderungen erfüllen lassen.

Schlagworte

Leistungsberatung, Organisationsentwicklung, Mitarbeitermotivation, Kooperation, Change-Management

1. Einleitung

„Hinter jeder Akte steht ein Mensch mit Bedürfnissen, Ängsten und Hoffnungen. Behandle daher andere Menschen so, wie du selbst behandelt werden möchtest!“

Dieser Leitsatz wurde über mehrere Jahre als Leitbild der Leistungsgewährung etabliert und beschreibt in kurzer und prägnanter Form den Umgang mit den Kunden und die Philosophie des Jobcenters Halle (Saale). Die Entwicklung in der Praxis der Leistungsgewährung wird nachfolgend beschrieben. Gleichzeitig werden ebenfalls die Herausforderungen in der Umsetzung für die Mitarbeitenden beschrieben und letztlich auch die weiter zu bearbeitenden Themenfelder aufgezeigt.

Die Darstellungen beziehen sich auf den Zeitraum 2014 - 2015 als Ausgangspunkt, die verschiedenen Phasen der strukturellen Weiterentwicklung des Hauses 2016 – 2019 (in die auch die Zeit des starken Zugangs von Geflüchteten in den Jahren 2016 - 2018 fiel) sowie die Phase der Covid-19-Pandemie mit nachfolgenden Wiederanlaufzeiten sowie des erneuten starken Zugangs von Geflüchteten 2022 bis ca. Ende 2023. Das Resümee wird sich

auf den Gesamtzeitraum beziehen. Ausgangspunkt ist eine kurze regionale Betrachtung am Standort des Jobcenters Halle (Saale).

2. Regionale und wirtschaftliche Einordnung

Die Stadt Halle (Saale) ist die größte Stadt in Sachsen-Anhalt und hat (Stand 2023) etwas über 240.000 Einwohner. Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung ist gleichbleibend bis positiv. Das Jobcenter Halle (Saale) betreut (Stand 01/2024) 14.237 Bedarfsgemeinschaften mit 27.282 Leistungsberechtigten. Die SGB II-Quote liegt damit bei rund 11 Prozent, der Migrationsanteil an allen Leistungsberechtigten bei rund 42 Prozent. Betreut werden die Kundinnen und Kunden von rund 450 Mitarbeitenden (Stand 01/2024).

Das beschäftigungsfähige Kundenpotenzial ist tendenziell rückläufig und hat die bekannten Einschränkungen im Leistungsvermögen – gesundheitliche Gründe (physisch/psychisch), keine ausreichende Qualifikation, Langzeitleistungsbezug, keine bedarfsdeckende Beschäftigung, unzureichende Sprachkenntnisse etc.

Als regionales Oberzentrum mit Universität, mehreren Hochschulen, vielschichtigen Verwaltungsstandorten und einer breiten Wissenschaftslandschaft (einschließlich der nationalen Akademie der Wissenschaften) einerseits und einer zentralen mitteldeutschen Lage mit Anbindung an Flughafen, Autobahnkreuz und ICE-Netz andererseits ist Halle (Saale) ein äußerst differenzierter Wirtschaftsstandort. Der unmittelbar die Stadt umgebende Saalekreis zeichnet sich durch eine hohe Industrie- und Ansiedlungsdichte aus.

Die Stadt Halle (Saale) ist geprägt von einem hohen Fachkräftebedarf für höher- und höchstqualifizierte Tätigkeiten und andererseits von einem ausgeprägten Bedarf an Arbeitskräften für Anlernertätigkeiten beispielsweise im Logistikbereich (mit Auswirkungen auf Ergänzungsbedarfe zum Bürgergeld aufgrund der in diesem Bereich oft niedrigen Vergütungen). Entsprechend hoch ist die soziale Differenzierung im Stadtgebiet mit mehreren Quartieren, die als „soziale Brennpunkte“ gelten können. Das Jobcenter Halle (Saale) hat seinen Standort in einem dieser Brennpunkte – Halle Neustadt.

3. Wo kommen wir her?

Das Jobcenter Halle (Saale) hatte, wie die meisten Häuser, einen vom „Massengeschäft“ geprägten Hintergrund. Dazu gehörten prinzipiell unterminierte und ungesteuerte Vorsprachen (insbesondere zu Leistungsthemen) während der Öffnungszeiten, erhebliche Bearbeitungsrückstände, häufige telefonische und/oder persönliche Nachfragen zu Bearbeitungsständen, hohe Fehlerquoten, ein entsprechend hohes Aufkommen an Widersprüchen und Klagen, eine ungünstige Personalverteilung zwischen den Aufgabenbereichen „Markt und Integration“ einerseits und der „Leistungsgewährung“ andererseits sowie dem Vorhalten von Ressourcen zur sogenannten Bescheiderklärung.

Für die im Leistungsbereich tätigen Beschäftigten war die Situation gekennzeichnet von einem permanenten Erklärungs- und Bearbeitungsdruck, welcher häufig über das vorgesehene und planbare zeitliche Maß hinausging. Gleichzeitig war das öffentliche Ansehen sowohl des Hauses als auch der Beschäftigten (teils auch entsprechend dem gesellschaftlichen Trend „Alle gegen Hartz IV“) massiv gesunken und es entstanden erkennbare Handlungsbedarfe im Kontext Schutz und Sicherheit der Belegschaft.

Dies wurde im Laufe des Jahres 2014 am Standort durch eine Medienkampagne zu Lasten der bis dahin tätigen Geschäftsführung (bestätigter Vorwurf der Vorteilsnahme im Amt) weiter verstärkt. Entsprechend mussten mit dem Jahreswechsel 2014/2015 vorrangig folgende Punkte neu justiert und umgesetzt werden:

- Wiederaufbau des Vertrauens auf Kundenseite in bestmögliche und vertrauenswürdige Dienstleistung,
- Veränderung der Personalrelation zugunsten der Leistungsgewährung,
- Start Prozessvereinheitlichung zwischen den Leistungsteams, welche über alle operativen Geschäftseinheiten verteilt waren,
- Vorbereitung Organisationsstrukturen zur Schaffung einer „Leistungsabteilung“.

Als Herausforderung stellte sich dabei vor allem heraus, dass die Leistungsgewährung mit den dort zwingend erforderlichen Beratungsstrukturen über Jahre als Anhängsel betrachtet wurde, was über die Personalstruktur mehr als deutlich zum Ausdruck kam. Das Jobcenter Halle (Saale) wurde faktisch von Beginn an vorrangig auf Integrationsunterstützung ausgerichtet, ohne die Abhängigkeit von weiteren Prozessen ausreichend zu würdigen. Insoweit fehlte das Grundverständnis, dass Vermittlungsprozesse erst dann erfolgreich funktionieren können, wenn die Leistungen zum Lebensunterhalt und Unterkunft „fließen“. Entsprechend bestanden der Anspruch und

die Notwendigkeit, die Abhängigkeiten und die Gleichberechtigung beider Dienstleistungen im ganzen Haus zu verankern.

4. Äußere Zwänge zur Veränderung

Faktisch zeitgleich mit der Fluchtwelle in den Jahren 2016 - 2018 veränderten sich die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes am Standort deutlich. In dieser Zeit nahm die Aufnahmefähigkeit des lokalen Arbeitsmarktes rapide ab. Entsprechend war eine weitere Zunahme des „Massengeschäfts“ zu verzeichnen, welche notwendigerweise zur Konzentration von Personalressourcen und Umorganisationen führen musste.

Insbesondere die wöchentlichen Wellen des Zugangs geflüchteter Menschen mit Anspruch auf Grundsicherungsleistungen führten sehr zeitnah zur Bildung kleinerer „Eingangsteams“ und eines gesonderten Teams „Markt und Integration für Migrantinnen und Migranten“. Zusätzliches Personal konnte erfreulicherweise mit geringer zeitlicher Verzögerung gebunden werden.

Gleichzeitig kamen neue Herausforderungen auf das Jobcenter Halle (Saale) zu. Trotz einer aktiv unterstützenden Vereinslandschaft zur sprachlichen Unterstützung von Migrantinnen und Migranten stellte sich schnell heraus, dass die Schaffung eigener Sprachmittler im Jobcenter unumgänglich war. Dies konnte zumindest teilweise über befristete Kräfte sowie den Einkauf externer Dienstleister sichergestellt werden, ohne jedoch eine dauerhafte Lösung schaffen zu können.

Durch das Mengengeschäft, insbesondere in der Leistungsbearbeitung, verschärfte sich die „Backoffice-Tendenz“ in den sachbearbeitenden Teams zunehmend und zugleich stiegen die Bearbeitungsunterschiede (qualitativ und quantitativ) auch durch die noch unterschiedlichen Zuordnungen in Geschäftseinheiten deutlich. Faktisch jedes Leistungsteam hatte ein eigenes Vorgehen und eine eigene Struktur. Belastungsbedingt konzentrierte sich die Beratungstätigkeit zum größten Teil auf die Antragsannahme und die damit verbundene Vollständigkeitsprüfung.

Die zu bearbeitenden Fälle wurden (auch basierend auf diversen Rechtsänderungen) immer komplexer. Ursächlich dafür waren im Wesentlichen die steigende Zahl von Bedarfsgemeinschaften mit vielen Kindern und eine hohe Erwerbsbeteiligung der Kundinnen und Kunden bei weiter bestehender Bedürftigkeit.

5. Die Erarbeitung des richtigen Weges

Davon ausgehend wurde im Jahr 2018 ein breiter Beteiligungsprozess im Haus angestoßen, um nach einer vertieften Analyse der bestehenden Abläufe und Prozesse Veränderungsvorschläge zu erarbeiten. Methodisch wurde das Konzept des Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP) genutzt, um insbesondere die Impulse aus der Belegschaft vollständig aufzugreifen.

Erprobt wurden parallel dazu in dieser Phase verschiedene Wege, um einerseits Komplexität beherrschbar zu machen und andererseits die Einheitlichkeit in der Bearbeitung zu sichern. Dazu gehörten u. a. die modellhafte Erprobung der Beratung und Bearbeitung von Anliegen Selbstständiger in einem Team (Dreiecksgespräche Kunde, Mitarbeiter Leistungsgewährung und Mitarbeiter Markt und Integration) sowie die vorläufige Konzentration der Leistungssachbearbeitung von vier auf zwei Geschäftseinheiten. Zur Unterstützung aller Einheiten wurden zwei Sozialarbeiterinnen angesetzt, um insbesondere die niedrigschwelligen Zugänge (Hausbesuche, Walk-and-Talk) zu unterstützen.

Dieses zeitlich und organisatorisch aufwendige Vorgehen trug bereits nach wenigen Monaten erste Früchte. So wurden insbesondere die Kundenzugangsprozesse sehr kritisch bewertet und mit hohem Änderungsbedarf beschrieben. Daraus entstand die Überlegung, einen Erstantragsservice (ursprünglich Erstantragsstelle) zu etablieren, um die Kundenprozesse deutlich zu entzerren. Entsprechend konnte damit das Neukundengeschäft von der Bestandsbearbeitung abgekoppelt werden.

Diese Variante wurde aus den Erfahrungen der Dreiecksgespräche mit Selbstständigen noch deutlich erweitert, so dass heute generell für Neukunden ein standardisiertes Beratungsgespräch mit den Mitarbeitenden des Leistungsbereiches und der Vermittlung gemeinsam stattfindet. Im Rahmen dieser standardisierten Dreiecksgespräche werden alle Elemente des Kundenzugangs zu leistungsbezogenen und vermittlerischen Aspekten abgedeckt. Informationsdefizite zwischen den Fachbereichen sind so weitestgehend ausgeschlossen.

Gleichfalls wurde der Vorschlag entwickelt, in regelmäßigen Abständen in den sogenannten Quartiersbüros (in den anderen Brennpunkten der Stadt) präsent zu sein, um vor Ort Fragestellungen zu beantworten und Anliegen entgegenzunehmen. Auch dieses System wurde bis heute beibehalten und weiterentwickelt. Zwischenzeitlich sind als regelmäßige Beratungsstandorte die Wärmestube der Stadtmission und die Bahnhofsmision dazugekommen.

Sowohl aus den Erarbeitungen der Mitarbeitenden als auch aus einer großen Zahl von Kundenreaktionen stellte sich weiterhin heraus, dass insbe-

sondere im Bereich der Sachbearbeitung weder die Gesprächsinhalte noch die Art der Gesprächsführung den Anforderungen an eine moderne Beratungsdienstleistung entsprachen. Hier wirkte auch nach eigenen Erkenntnissen der Mitarbeitenden die lange Zeit des Massengeschäfts nach, welches vorrangig durch die Erklärungsbedarfe bei Antragsannahme und Mitwirkungsinformationen geprägt war. Gleichzeitig wurde über lange Zeiträume in Fachlichkeit im Sinne der Beherrschung des Leistungsrechts und seiner Anwendung investiert, weniger in Gesprächsmethodik und Dienstleistungsverständnis.

Auch aufbauend auf den Aktivitäten der Bundesagentur für Arbeit zum gleichen Zeitpunkt (ab Mitte 2017) zur Schaffung eines neuen Beratungsverständnisses in der Leistungsgewährung war damit der Rahmen geschaffen, dieses Thema im Jobcenter Halle (Saale) neu aufzusetzen. Im Ergebnis konnte beginnend mit dem Jahreswechsel 2018/2019 das System Leistungsberatung vollständig neu etabliert werden. Ausgangspunkt war hier die Frage nach der Zielstellung des Veränderungsprozesses, kombiniert mit der Herausforderung, langjährig in der Leistungsberatung erprobte Beschäftigte in diesem Prozess „mitzunehmen“.

Erarbeitet wurden dazu die nachfolgenden Grundsätze einer guten Leistungsberatung:

- Beratung und Auskunft haben unterschiedliche Inhalte und sind voneinander abzugrenzen.
- Beratung ist individuell und kennt keine pauschalen Antworten.
- Beratung wird einerseits von Kundenseite nachgefragt, muss aber auch initiativ angeboten werden.
- Beratung ist barrierefrei – Weg und Formate sind in Abstimmung mit den Ratsuchenden frei definierbar.
- Beratung ist ortsunabhängig und nicht an den Standort des Jobcenters Halle (Saale) gebunden.
- Beratung ist Haltung zum Kunden und beginnt bei der Vorbildwirkung der Führungskraft.
- Beratung findet auf Augenhöhe statt – das Menschenbild der Beratungskraft ist entscheidend.
- Beratung ist Wertschätzung und benötigt, je nach Thema, Zeit.
- Um die jeweils notwendige Zeit für die Beratung verfügbar zu haben sowie eine gute Vorbereitung zu ermöglichen, ist die Terminierung von Beratungsgesprächen notwendig.
- Beratung ist Können – die Befähigung der Beratenden zu ihrer Aufgabe ist unabdingbar.

Nach entsprechender Auswahl und Qualifizierung hausinterner Trainer wurde ein Schulungskonzept aufgesetzt, welches einerseits auf der Beratungskonzeption Markt und Integration der Bundesagentur für Arbeit (BE-KO, 2014) aufsetzte und andererseits die hohen Ansprüche an eine wirk-same Leistungs- und Gestaltungsberatung erfüllen konnte. Im Ergebnis durchliefen alle Beschäftigten der Leistungsgewährung und der Eingangszo-nen im Jahresverlauf 2019 diese einwöchige Qualifizierung.

Begleitet wurde diese Schulungswelle für rund 250 Beschäftigte sowohl durch eine Kommunikationskampagne unter Nutzung des nebenstehenden Logos als auch durch eine regelmäßige Begleitung der Maßnahmen durch die Mitglieder der Geschäftsführung mit regelmäßigen Hospitationen in den Schulungen und vielen praktischen Übungen. Es konnte damit der Grundstein dafür gelegt werden, leistungsrechtliche Beratung als festen Be-standteil in das Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm des Jobcenters Halle (Saale) zu integrieren.

Abbildung 1 Slogan der Kampagne- Bundesagentur für Arbeit



6. Der Bruch durch die Covid-19-Pandemie

Ab Mitte März 2020 traten innerhalb weniger Tage Veränderungen ein, welche neben der Verunsicherung aller betroffenen Menschen auch eine neue Frage in den Vordergrund treten ließ: Wie funktionieren Beratung und Auskunftserteilung in einem Lockdown? Wie kann ein ansonsten persön-lich durchgeführtes Gespräch rein telefonisch geführt werden und welche gemeinsame Basis finden die Gesprächspartner? Letztlich starteten alle Job-center zu diesem Zeitpunkt in einen unvorbereiteten Notbetrieb. Etablierte bzw. gerade eingeführte Systeme wurden teilweise vollständig auf den Kopf gestellt.

Aus heutiger Sicht hat das Jobcenter Halle (Saale) diese Unsicherheits- und Veränderungsphase mit Bravour gemeistert. Existenzsicherung und da-zugehörige Beratung haben ohne gravierende Probleme für die Menschen in der Stadt Halle (Saale) funktioniert.

Damals war es ein tägliches Herantasten und Ausprobieren im Spannungsfeld von Ängsten in Bezug auf die neuartige Krankheit und die Infektionsgefahren, Hygieneregungen, Ausgangssperren und Sondergenehmigungen sowie eine konsequente Ausrichtung des gesamten Hauses auf das Ziel, schnellstmöglich mit den Kunden Kontakt aufzunehmen und die Auszahlung der jeweiligen Leistungen zu veranlassen, egal wie der Antrag „reinkommt“ und wie vollständig er ist. Beratung beschränkte sich in dieser Phase auf die Vermittlung einer wesentlichen Botschaft – wir als Jobcenter sind für die Bürgerinnen und Bürger da und wir sichern den sozialen Frieden. Das klingt pathetisch, war aber gerade in dieser Zeit die tragende Hausphilosophie, die von allen Beschäftigten mitgetragen wurde, bis hin zum Verständnis für mediale Kampagnen für bestimmte Zielgruppen (z. B. Selbstständige), die aktiv über die Möglichkeit der Antragstellung informiert wurden.

Durch erweiterte technische Rahmenbedingungen konnten gerade auch in dieser Phase Erfahrungen in virtueller Beratung sowohl in der Dienststelle als auch im mobilen Arbeiten gesammelt werden. Die grundsätzliche Möglichkeit gab es schon seit 2019 – existentiell notwendig wurden diese Formen der Kommunikation während der Pandemie. Telefonische Beratung, Videoberatung und die dazugehörige Sachbearbeitung konnten so auch im heimischen Umfeld der Klienten stattfinden und es entstand auf dieser Basis ein weiterer stabiler Beratungsort.

Die Pandemiezeit war jedoch gleichzeitig von mehreren Wiederanlauf-szenarien gekennzeichnet, die einerseits den weiter geltenden und sich regelmäßig ändernden-Hygienschutzvorschriften unterlagen und andererseits dem wieder steigenden Beratungsbedarf auf Kundenseite Rechnung tragen mussten. In diesem Spannungsfeld wurden wesentliche Weichen für heute noch gültige Strukturen gestellt. Dazu gehört die Beibehaltung einer vollständigen Terminierung über alle Teamsparten (mit Ausnahme echter Notfälle im freien Zulauf), die Möglichkeit der jederzeit möglichen themenbezogenen Onlineterminierung zusätzlich zur telefonischen Kontaktaufnahme mit dem Servicecenter und das Wiederanlaufen der Beratungsangebote in den Quartiersbüros der Stadtteile.

Gleichzeitig wurde auf Veranlassung der Geschäftsführung eine Projektgruppe unter der Überschrift „Attraktivität der Beratungsdienstleistung“ über alle Sparten eingerichtet, welche einschließlich mehrerer Kundenbefragungen vor allem nach innen die Frage beantworten sollte, ob das beratungsseitige Leistungsversprechen des Jobcenters Halle (Saale) auch tatsächlich eingehalten wird. Die festgestellten Handlungsbedarfe entsprachen (gemessen an beschriebenen Anforderungen und Grundsätzen) im Wesentlichen den Erwartungen aller Beteiligten. Es erwies sich als sinnvoll, den

eingeschlagenen Weg weiter zu gehen und vor allem die Kundensicht stärker in die Planung und Gestaltung von Leistungsprozessen im Jobcenter einzubeziehen.

7. Geflüchtete aus der Ukraine und Bürgergeld

Noch in der Phase der auslaufenden Pandemie drängte ab dem Frühjahr 2022 die Ukrainekrise viele Dinge in den Hintergrund und erneut bestand die Herausforderung, ein komplettes Haus (nach absehbarer Zuständigkeit des SGB II für die Sicherung des Lebensunterhalts und die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten) für eine sehr große Zahl von Menschen auf eine pünktliche Leistungsgewährung auszurichten. Schließlich profitierte das Jobcenter von den jahrelangen Erfahrungen im Kontext Flucht und Asyl, hatte jedoch mit Größenordnungen zu kämpfen, welche vorher noch nie da waren. Beratung fand plötzlich nur noch mit Sprachbegleitern und Dolmetschern gemeinsam in der Ausländerbehörde und im Sozialamt zusammen mit dortigen Mitarbeitern im Schichtbetrieb statt. Antragsformulare und Merkblätter wurden in ukrainischer Sprache vor Ort hergestellt und letztlich waren viele Punkte (Bankverbindung, Krankenversicherung etc.) nur mit Hilfestellung für die geflüchteten Menschen organisierbar. Das Rollenverständnis der Kolleginnen und Kollegen musste sich insbesondere im 2. Halbjahr 2022 vollständig verändern – zur Beratung kam die Notwendigkeit aktiver Unterstützung. In etlichen Gesprächen vor Ort bestätigten die Kolleginnen und Kollegen dabei auch ausdrücklich den Leitspruch des Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramms 2020 – 2025 „Wir arbeiten für Halle (Saale)“, welcher nach der Pandemie nochmals stärker das interne Rollenverständnis und zugleich das Engagement der Mannschaft widerspiegelt (Jobcenter Halle, 2020).

Nicht unerwähnt bleiben darf in diesem Zusammenhang, dass mit dem Hintergrund der beginnenden Energiekrise und der damit verbundenen Inflation auch erstmalig seit vielen Jahren die Thematik Antragstellung eigener Beschäftigter auf Grundsicherungsleistungen in den Fokus rückte, bei denen das Gehalt nicht mehr für die Deckung der stark gestiegenen Energiekosten ausreichte. Letzten Endes waren es doch Einzelfälle, aber allein der Gedanke an diese Möglichkeit der eigenen Betroffenheit von einer finanziellen Notlage verursachte Verunsicherung in der Belegschaft. Beratung bedeutete hier, unmittelbare Kolleginnen und Kollegen aus dem Haus, aus der Stadtverwaltung oder der Agentur für Arbeit zu unterstützen.

Im gleichen Jahr verdichteten sich die Zeichen für eine grundlegende Reform des SGB II. Das „Bürgergeld“ warf seine Schatten voraus. Isoliert

auf die Leistungsgewährung bezogen hatte jeder den Sinn und die Notwendigkeit einer Reform verstanden – nur der Zeitraum zur Vorbereitung der Umsetzung des neuen Rechts war sehr kurz. Letztlich wurde die finale rechtliche Klarheit erst kurz vor Inkrafttreten geschaffen. Die aus der Zeit der Pandemie beibehaltenen gesonderten Beratungsbüros (Räume mit Beratungsplätzen, die besonders gestaltet sind und eine günstige Beratungsatmosphäre schaffen, in denen ausschließlich terminierte Beratungsgespräche stattfinden) waren faktisch durchgängig ausgebucht. Beratung bedeutete hier vor allem, Ruhe auszustrahlen und den Gedanken „wir packen das“ zu vermitteln.

8. Wo stehen wir heute?

Die beschriebenen Herausforderungen sind zum Teil Geschichte, zum Teil sind sie jedoch Teil des Alltags im Jobcenter geworden. Die Pandemie ist vorbei, die Menschen aus der Ukraine gehören zu unserem Alltagsbild im Jobcenter Halle (Saale) und das Bürgergeld ist eingeführt. Gleichzeitig konnten daraus bestimmte Themenbereiche herausgearbeitet werden, welche aktuell und künftig bei der Gestaltung der Leistungsberatung zu berücksichtigen und zu beachten sind:

- Die Komplexität leistungsrechtlicher Fragen nimmt kontinuierlich zu.
- Die bestehenden Betreuungsschlüssel (Verhältnis Beratungskräfte/Kunden) in der Leistungsbearbeitung schränken erforderliche Kapazitäten immer weiter ein.
- Punktuell besteht weiterhin der bereits vor der Pandemie beobachtbare Hang zum „Schreiben statt Reden“, um Erläuterungsbedarfen aus dem Weg zu gehen.
- Fortgeschrittene Digitalisierung wird als Erleichterung empfunden. Trotzdem werden im Einzelfall (physische) Briefe als Antwort auf (digitale) Postfachnachrichten versandt. Die erfolgreiche Einführung der Onlineservices wird damit zumindest punktuell ad absurdum geführt.
- Es besteht ein (teilweises) Spannungsfeld zwischen dem Anspruch Beratung, wo immer sinnvoll, persönlich durchzuführen sowie dem Wunsch auf Arbeit im Homeoffice (bei uns als Mobilarbeit bezeichnet) bei den Beschäftigten.
- Qualität der Beratung ist nur teilweise messbar.
- Quantität der Beratung (Anzahl der Beratungen) ist nur bei einheitlichem Verständnis bei den Mitarbeitenden messbar – der Unterschied

zwischen Beratung und Auskunft bleibt immer noch nicht eindeutig geklärt

- Beratung braucht Zeit, geeignete Orte und am Kunden orientierte Terminierung.
- Beratung braucht die Bereitschaft der Kolleginnen und Kollegen, sich auf den Kunden (im Gespräch) einzulassen.
- Geschäftsführung, Bereichsleitungen und Teamleitungen müssen permanent Treiber des Themas sein.
- Letztlich entscheidet das Verständnis der Kolleginnen und Kollegen für den Beratungsbedarf und den Empfängerhorizont des Gegenübers über Erfolg und Misserfolg einer Beratung.

9. Resümee

Insgesamt betrachtet findet die leistungsrechtliche Beratung im Jobcenter Halle (Saale) zwischenzeitlich in überwiegend guter Qualität statt. Eine im Dezember 2023 durchgeführte Vollbefragung aller Bedarfsgemeinschaften mit einer Rücklaufquote von über 10 Prozent hat dies deutlich bestätigt. Von den 14.000 angeschriebenen Bedarfsgemeinschaften haben sich 1.500 mit einer aktiven Rückmeldung beteiligt. Mit Blick auf die vorgenannten Bedingungen und Einschränkungen sowie die quantitativ und qualitativ guten Ergebnisse der aktuellen Kundenbefragung bleibt die an den Beginn gestellte Aussage zum Hineinversetzen in andere Menschen und in unserem Fall den Kunden uneingeschränkt gültig. Das Jobcenter Halle (Saale) und seine Beschäftigten haben nach meiner Überzeugung den richtigen Weg eingeschlagen – aber das Ende ist noch nicht erreicht ...

Literatur

- BEKO (2014). Grundlagen einer Beratungskonzeption für die Grundsicherung für Arbeitssuchende https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba026100.pdf [01.11.2014]
- Jobcenter Halle (2020). Arbeitsmarkt – und Integrationsprogramm des Jobcenters Halle (Saale) <https://www.jobcenter-hallesaale.de/Info-Mediathek> [01.01.2020]

Anika Jäckle

Beratung auf Augenhöhe? Erste Erkenntnisse und Implikationen zur Umsetzung des Kooperationsplans

Zusammenfassung

Im Rahmen der Einführung des Bürgergeldes wurde die Stärkung einer Beratung „auf Augenhöhe“ als ein Kernelement der Reform bezeichnet. Damit war auch ein (partieller) Abrücken vom vorherrschenden Aktivierungsparadigma beabsichtigt. Dieser Beitrag untersucht auf Basis einer explorativen Interviewstudie, inwiefern sich dieser politisch intendierte Wandel am Beispiel der praktischen Umsetzung des Kooperationsplans realisiert hat. Hierzu wird ein Analysemodell vorgestellt, welches den Prozess von der politischen Intention bis zur Umsetzung durch die Integrationsfachkräfte beschreibt. Abschließend werden Implikationen für den Umgang mit dem Kooperationsplan in der Praxis abgeleitet.

Schlagworte

Jobcenter, Bürgergeld, Beratung, Arbeitsvermittlung, Kooperationsplan

1. Einleitung

Mit der Bürgergeldreform sollte die Grundsicherung für Arbeit grundlegend reformiert und auf aktuelle sozial- und arbeitsmarktpolitische Herausforderungen ausgerichtet werden (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2023). Sie deutet zugleich einen Paradigmenwechsel an, in denen Instrumente, Prozesse und Leitbilder (Stichwort Aktivierender Sozialstaat) neu austariert werden, unter anderem in Bezug auf eine „veränderte Kultur der Kommunikation zwischen Jobcentern und Bürgergeldberechtigten“ (Beckmann et al., 2024, S. 252) und mit Blick auf eine (partielle) Abkehr vom Leitbild des *Aktivierenden Sozialstaates*, der als gemeinsamer Diskursrahmen von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit vor über 20 Jahren definiert wurde und seitdem die Arbeitsmarktpolitik maßgeblich prägte (Brussig, 2019). Ein wichtiges Reformelement stellt in diesem Zusammenhang die

Ablösung der Eingliederungsvereinbarung durch den sogenannten *Kooperationsplan* dar.

Die Eingliederungsvereinbarung war Zeit ihres Einsatzes immer wieder Gegenstand der Forschung (zusammenfassend Göckler & Rübner, 2019). Unter anderem wurde eine Machtasymmetrie kritisiert, welche einen kooperativen Aushandlungsprozess zulasten der Leistungsbeziehenden vermissen lässt (Freier, 2021). Aus Sicht der Integrationsfachkräfte wurde die Eingliederungsvereinbarung im Spannungsfeld zwischen Fordern und Fördern als herausfordernd wahrgenommen (Senghaas et al., 2020). Die Forschungsergebnisse stellen eine der Grundlagen für den Kooperationsplan dar, welcher die negativ bewerteten Eigenschaften der Eingliederungsvereinbarung, wie bspw. den Zwangscharakter, reduzieren soll (Senghaas et al., 2020; Freier in diesem Band). Mit ihm soll ein Paradigmenwechsel zu einer „Kommunikation auf Augenhöhe“ (Koalitionsvertrag, 2021, S. 59) in der Interaktion zwischen Jobcenter und Bürgergeldbeziehenden im Integrationsprozess verwirklicht werden.

Jahrzehntelange Umsetzungs- und Organisationsforschung im Bereich der Leistungserbringung im Bürgerkontakt durch die öffentliche Verwaltung auf der sogenannten *Street-Level-Ebene* (Lipsky, 2010) macht deutlich, dass die Praktiken in der Leistungserbringung nicht unbedingt den durch die Politik in Form von Richtlinien festgelegten Vorgaben entsprechen (Brodkin, 2015). Zwischen den formalen politischen Bestimmungen und den messbaren Ergebnissen, die in der täglichen Praxis erzielt werden müssen, besteht eine Diskrepanz, deren Untersuchung eine Herausforderung darstellt. Brodkin (2011, S. 2) bezeichnet diese als *missing middle* der politischen Analyse. Vorgegebene Rahmenbedingungen und Handlungsdilemmata von Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung, die in ihrer täglichen Arbeit unmittelbar mit Bürger/-innen bzw. Kunden/-innen interagieren, erzeugen Spannungsfelder, denen sie in ihrer Rolle als *Street-Level Bureaucrats* gerecht werden müssen (Lipsky, 2010). Dabei entwickeln sie im Laufe der Zeit Routinemuster informeller Praktiken, die sich in unterschiedlichen Anpassungsstrategien ausdifferenzieren (Brodkin, 2015). Der Erfolg bei der Erreichung von Reformzielen wie dem Bürgergeld ist insoweit maßgeblich mit davon abhängig, wie die Integrationsfachkräfte in der Rolle als *Street-Level Bureaucrats* die intendierten Politikziele interpretieren und innerhalb des gegebenen Handlungsrahmens im Kundenkontakt operativ umsetzen (Oslander & Steinke, 2011b).

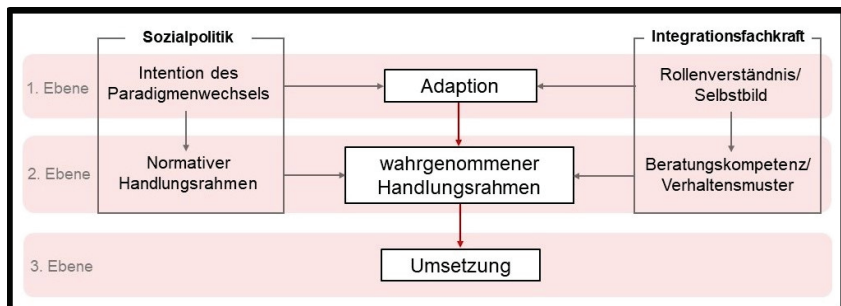
Integrationsfachkräfte sehen sich bei der konkreten Umsetzung des Kooperationsplans, die den Anforderungen einer Beratung auf Augenhöhe gerecht werden soll, mit hohen Anforderungen konfrontiert. Sie befindet sich dabei in einem Spannungsfeld zwischen formalen Anforderungen der

Politik, rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen und dem Ziel der Einzelfallgerechtigkeit im konkreten Bürgerkontakt (Böhringer, 2015). Um zu klären, inwieweit das politische Reformanliegen einer Stärkung von Beratung auf Augenhöhe in der praktischen Umsetzung des Kooperationsplans zum Ausdruck kommt, wird im Folgenden ein Prozessschema verwendet. Das Analysemodell wurde im Rahmen einer explorativ angelegten Studie induktiv entwickelt. Hierzu wurde zunächst auf Grundlage einer Dokumentenanalyse der einschlägigen fachlichen Weisungen und Handreichungen der Bundesagentur für Arbeit der *normative Handlungsrahmen für die Arbeitsvermittlung* rekonstruiert. Anschließend wurde auf Basis von vier leitfadengestützten Experteninterviews mit Integrationsfachkräften aus zwei Jobcentern der *konkrete Aneignungs- und Umsetzungsprozess des Kooperationsplans* untersucht. Die Auswertung erfolgte jeweils auf Grundlage der strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2022). Der Durchführungszeitraum der Studie begann im Juni 2023. Die Ergebnisse wurden im Januar 2024 im Rahmen einer Masterarbeit veröffentlicht (Jäckle, 2024). Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse entlang des Prozessmodells und auf Basis der einschlägigen Literatur dargestellt. Zunächst wird der normative Handlungsrahmen für die Arbeitsvermittlung bestimmt und die Verbindung zwischen der normativen Erwartung der Sozialpolitik und dem Verhalten der Integrationsfachkräfte bei der Anwendung des Kooperationsplans hergestellt. Davon ausgehend werden Implikationen für die Praxis abgeleitet.

2. Von der politischen Intention zur Umsetzung des Kooperationsplans

Bei der Frage nach der Verwirklichung der sozialpolitisch intendierten Stärkung einer Beratung auf Augenhöhe muss die erwähnte *missing middle* zwischen formalen Bestimmungen und ihrer Umsetzung in der Praxis geschlossen werden. Dieser Prozess lässt sich aus der Perspektive der Arbeitsvermittlung in drei Ebenen unterteilen. Zwischen den Ebenen bestehen Wirkungszusammenhänge, welche in Abbildung 1 modellhaft dargestellt sind:

Abbildung 1: Prozessschema vom Paradigmenwechsel zur Umsetzung beim Kooperationsplan



Das Modell stellt die Sozialpolitik der Umsetzungsebene gegenüber und visualisiert die Mechanismen, welche ausgehend von dem sozialpolitischen Impuls bis hin zur Umsetzung zum Tragen kommen. Im mittleren Teil werden diese Mechanismen, die *missing middle*, sichtbar gemacht. Ausgangspunkt des Prozesses ist die sozialpolitische Intention zur Beratung auf Augenhöhe, welche mit dem Rollenverständnis bzw. Selbstbild der Integrationsfachkräfte abgeglichen wird, um eine entsprechende Einstellung gegenüber den neuen Reformelementen zu entwickeln. Die sozialpolitische Intention manifestiert sich in einem normativen Handlungsrahmen, innerhalb dessen die Integrationsfachkräfte den Kooperationsplan anwenden sollen. Je nach bestehenden Verhaltensmustern bzw. vorhandener Beratungskompetenz wird dieser jedoch von den Integrationsfachkräften subjektiv unterschiedlich wahrgenommen und bewertet. Dieser wahrgenommene Handlungsrahmen ist für die individuelle Umsetzung des Kooperationsplans handlungswirksam.

2.1 Adaption des Paradigmenwechsels

Wie die Auswertung der Interviews mit den Integrationsfachkräften zeigt, erfolgt der Interpretationsprozess der Politikziele (neue Vertrauenskultur, Beratung auf Augenhöhe) vor dem Hintergrund des eigenen Rollen- und Selbstverständnisses und dementsprechend selektiv. Auch wird das für die Arbeitsverwaltung typische Spannungsverhältnis aus Dienstleistungsauftrag und gleichzeitiger Kontrollfunktion von den Integrationsfachkräften unterschiedlich wahrgenommen (vgl. Osiander & Steinke, 2011a). Hierbei weisen die Ergebnisse eine Nähe zu der heuristischen Typologie von Arbeitsver-

mittler/-innen nach Eberwein & Tholen (1987) auf, welche unter anderem zwischen einer eher sozialarbeiterischen und einer sachbearbeitungsorientierten Handlungsorientierung unterscheidet. So wird die reduzierte Möglichkeit zum Einfordern von Mitwirkungspflichten von Fachkräften mit einem sozialarbeiterischen Rollenverständnis als Bestätigung ihrer eigenen Arbeit und als erweiterter Handlungsspielraum wahrgenommen, während die fehlende Rechtsverbindlichkeit des Kooperationsplans bei eher sachbearbeitungsorientierten Fachkräften als tiefgreifende negative Veränderung gesehen wird. Dabei kann die subjektive Bewertung der neuen Rahmenbedingungen auch dazu dienen, mögliche Diskrepanzen zwischen Selbstbild und neuen Rahmenbedingungen zu reduzieren. So konnte ein Argumentationsmuster gefunden werden, das einer Beratung auf Augenhöhe grundsätzlich zustimmt und dabei Sanktionen in der Vergangenheit primär als Hilfestellung und zur Steigerung der Motivation interpretiert. Dadurch sei bereits vor der Reform eine Kommunikation auf Augenhöhe sichergestellt worden und eine etwaige Haltungs- oder Verhaltensänderung nicht notwendig. Ohnehin wird ein Anpassungsbedarf tendenziell bei anderen Integrationsfachkräften gesehen oder in einer gesetzlichen Neugestaltung der Sanktionsregelungen.

2.2 Wahrgenommener Handlungsrahmen

Mit der Einführung des Kooperationsplans sollte ein erkennbarer Impuls in Richtung eines veränderten arbeitsmarktpolitischen Leitbildes gesetzt werden. Gleichzeitig lässt sich im Hinblick auf die Reichweite der intendierten Veränderung eine *normative Unbestimmtheit* feststellen, die auch zum Gegenstand kontroverser Debatten geworden ist. So scheint insbesondere das Verhältnis von Kooperation auf Augenhöhe und weiterhin bestehenden Mitwirkungs- und Zumutbarkeitsregelungen nicht hinreichend geklärt zu sein. Da die Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen bei den Jobcentern liegt, verschiebt sich die Verantwortung für die Ausgestaltung und Gewichtung der beiden Seiten auf die operative Ebene und im Speziellen auf die Integrationsfachkräfte. Vor dem Hintergrund der Bewertung der neuen rechtlichen Rahmenbedingungen und den individuellen Kompetenzen und Verhaltensmustern ergibt sich für die Integrationsfachkräfte ein eigener, subjektiv wahrgenommener Handlungsrahmen. Wie die Befragungsergebnisse von Beckmann et al. (2024) nahelegen, wird dieser Handlungsrahmen dabei von vielen Fachkräften als deutlich eingeschränkt erlebt, insbesondere bezüglich ihres Einflusses auf die Mitwirkung der Kunden/-innen. Um den potentiellen Verlust der Steuerungsfähigkeit im Fallverlauf zu kompensieren, konnte im Rahmen der eigenen Studie eine Anpassungsstra-

tegie identifiziert werden, die in der Literatur als *Creaming* (Lipsky, 1980) bezeichnet wird. Dabei nutzt die Fachkraft ihren subjektiv wahrgenommenen Handlungsspielraum so, dass sie ihre Beratungsarbeit primär auf jene Kunden/-innen konzentriert, bei denen die Zusammenarbeit ohnehin als kooperativ wahrgenommen wird, während für die vermeintlich unkooperativen Kunden/-innen weniger Ressourcen vorgesehen werden. Eine derartige Priorisierung kann zusätzlich durch organisatorische Rahmenbedingungen wie hohe Fallzahlen und enge Zielvorgaben (Integrationsquoten) verstärkt werden.

2.3 Umsetzung des Kooperationsplans

Die eigentliche Umsetzung des Kooperationsplans erfolgt zwischen den befragten Integrationsfachkräften recht unterschiedlich. Gleichzeitig deuten die Aussagen der Integrationsfachkräfte trotz der Gesetzesänderung auf eine hohe Kontinuität zu früheren Praktiken hin. Vor dem Hintergrund des eigenen Rollenverständnisses und der bestehenden Verhaltensroutinen werden die (latenten) Diskrepanzen zwischen Kooperation und Mitwirkung bzw. zwischen Augenhöhe und Hierarchie von den Fachkräften unterschiedlich bearbeitet. Aus dem politisch gewünschten Einfluss der Kunden/-innen bei der Mitgestaltung des Integrationsprozesses entsteht insbesondere bei sachbearbeitungsorientierten bzw. auf Mitwirkungspflichten fokussierten Integrationsfachkräften die Herausforderung, in der Kundeninteraktion die Kooperationsbereitschaft bei der Leistungserbringung sicherzustellen (Lipsky, 1980). Die Reform verursacht für diesen Typus hohe „Kosten“ (Brodin, 2015, S. 8), in diesem Fall in Form von Machtverlust und fehlender Handlungssicherheit. Das kann – und darauf deuten die Gesprächsanalysen hin – dazu führen, dass eine kooperativ ausgerichtete Beratung nicht als gute Alternative gewertet, sondern als eine Einschränkung des subjektiv wahrgenommenen Handlungsspielraums problematisiert und kritisiert wird. Eine geringe Veränderungsbereitschaft findet in machterhaltenden Strategien und Fortschreibung bestehender Verhaltensmuster Ausdruck. Dies wird insbesondere im Bereich der Kundendifferenzierung handlungswirksam, wobei die subjektive Einschätzung der Kooperationsbereitschaft der Kunden/-innen als Kriterium herangezogen wird. So werden bei als unkooperativ erlebten Kunden/-innen die im Kooperationsplan vereinbarten Ziele in Einzelfällen entsprechend genauer dokumentiert und somit im Weiteren leichter überprüfbar gemacht, um darauf aufbauende Mitwirkungsschreiben einsetzen zu können.

Bei stärker kooperativ und auf eine symmetrische Arbeitsbeziehung ausgerichteten Integrationsfachkräften, die nach Eberwein und Tholen (1987)

den Typen „Sozialarbeiter“ bzw. „Berater“ entsprechen, ist eine solche Anpassung im Zuge der Umstellung auf den Kooperationsplan nicht erkennbar, da er wie zuvor die Eingliederungsvereinbarung als Dokumentationsinstrument für die vereinbarte Eingliederungsstrategie eingesetzt wird und nicht als mögliche Sanktionsgrundlage.

Welche Anpassungsstrategien bei der Umsetzung zum Tragen kommt, scheint neben dem Selbstverständnis der Integrationsfachkräfte und der bisher gelebten Machtasymmetrie auch vom Selbstwirksamkeitsempfinden in Bezug auf die beraterischen Kompetenzen beeinflusst zu werden. In den Gesprächsanalysen wird deutlich, dass kooperativ ausgerichtete Integrationsfachkräfte den Beratungserfolg weniger in Abhängigkeit von einem Instrument wie dem des Kooperationsplans sehen, sondern stärker auf die Gestaltung der Beratung an sich und ihre eigene professionelle Rolle zurückführen. Bei auf Mitwirkungspflichten fokussierte Integrationsfachkräften steht hingegen die Sorge um einen kundenseitigen Kontaktabbruch als Folge der fehlenden Rechtsverbindlichkeit im Vordergrund und die verringerte Machtasymmetrie in der Beratung wird in Bezug auf die eigene Rollenausübung insgesamt kritischer beurteilt.

Wie am Beispiel des Kooperationsplans gezeigt, erfolgt der Prozess von der sozialpolitischen Reformidee bis zur praktischen Umsetzung weder geradlinig noch notwendigerweise intentionskonform. Es können sich sogar beachtliche Beharrungstendenzen zeigen, an bestehenden Logiken und Anpassungsstrategien festzuhalten, wenn auch unter neuen Vorzeichen und Labeln wie der „Beratung auf Augenhöhe“. Dieser Prozess wurde hier auf Grundlage des Street-Level-Ansatzes analysiert. Eine weitergehende Analyse-richtung könnte darin bestehen, noch stärker die organisationsspezifische Aneignung der neuen Reformelemente in den Blick zu nehmen.

3. Implikationen für die Praxis

Abschließend sollen aus den dargestellten Ergebnissen noch einige Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Praxis abgeleitet werden. Diese lassen sich in die Themenfelder *Struktureller Handlungsrahmen* sowie *Fachlich-methodische Befähigung* unterteilen und sind in Abbildung 2 im Überblick dargestellt:

Abbildung 2: Implikationen für die Praxis (Jäckle, 2024, S. 70)

<u>Struktureller Handlungsrahmen</u>	<u>Fachlich-methodische Befähigung</u>
(1) Transparenz über Zumutbarkeitsregelung	(4) Diskurs zu Kundendifferenzierung
(2) Freiheitsgrade in Abschlussquote und Abschlusszeitpunkt	(5) Qualifizierung und Reflexionsangebote
(3) Qualitative Kennzahlen	(6) Professionelle Standards und Entwicklung eines Rollenbildes

3.1 Transparenz über Zumutbarkeitsregelung

Mit dem Fortbestehen von Mitwirkungspflichten im Bürgergeld bleibt die Spannung von „Dienstleistung und Kontrolle“ (Senghaas & Bernhard, 2021, S. 487) erhalten. Mit der intendierten Stärkung einer Beratungsbeziehung auf Augenhöhe – ausgedrückt und verwirklicht durch den Kooperationsplan – steigt das Spannungspotential für Fachkräfte, deren Rollenverständnis davon abweicht und insbesondere das Fordern und die Kontrolle betont. Der wesentliche Unsicherheitsfaktor im Handlungsrahmen dieser Fachkräfte besteht in der rechtlichen Unverbindlichkeit des Kooperationsplans, der in ihrer Wahrnehmung zu einer Einschränkung des eigenen Handlungsspielraums führt. Diese Diskrepanz zwischen dem subjektiven Rollenverständnis und der normativen Erwartung kann zum Ansatzpunkt für die weitere Umsetzungsbegleitung genommen werden. Eine präventive Herangehensweise könnte Integrationsfachkräfte dazu ermutigen, ihr eigenes (auf Mitwirkungspflichten fokussiertes) Verhalten im Lichte einer gewünschten Stärkung kooperativer Arbeitsweisen zu reflektieren, anstatt in eine das eigene Rollenbild behauptende Abwehrhaltung zu gehen. Die übergeordneten Dienststellen sollten hierzu eindeutiger Stellung beziehen, wie das Verhältnis von Kooperation, Zumutbarkeitsregelung und Kompromiss ausgestaltet werden kann. Die Integrationsfachkräfte würden dadurch von der alleinigen Verantwortung entlastet, sich zu unklaren und diskrepanten Zielvorstellungen verhalten zu müssen. Wenn etwa die genaue Dokumentation von Aktivitäten im Kooperationsplan vor allem dazu dient, ein ohnehin geplantes Mitwirkungsschreiben vorzubereiten, kann dies nicht nur als eine informelle Umgehungslösung aufseiten der Fachkraft interpretiert werden, sondern zugleich auch als Ausdruck für einen bestehenden organisationsinternen Kommunikationsbedarf. Dazu gehört ebenfalls eine Auseinandersetzung zum Umgang mit den bestehenden Zumutbarkeits- und Mitwirkungsregelungen, auch mit Blick auf eine transparente Kommunikation mit den Kunden/-innen.

3.2 Freiheitsgrade bei Abschlussquote und Abschlusszeitpunkt

Nach Erkenntnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zur Umsetzung der Eingliederungsvereinbarung zeigte sich, dass eine Flexibilisierung der rechtlichen Regelungen zu erweiterten und am Einzelfall ausgerichteten Handlungsmöglichkeiten der Integrationsfachkräfte führen kann, etwa im Hinblick auf den Abschlusszeitpunkt der Eingliederungsvereinbarung und ihre inhaltlichen Schwerpunkte (Senghaas et al., 2010; Bernhard et al., 2022). Die Integrationsfachkräfte haben mit dem Kooperationsplan aktuell keinen Spielraum, um über dessen Einsatz oder Verzicht im Einzelfall zu bestimmen. Dieses Ergebnis schließt an die allgemeine Kritik der Integrationsfachkräfte zum bürokratischen Aufwand durch die Einführung des Bürgergeldes im Bereich Beratung und Vermittlung an (Beckmann et al., 2024). Mehr Entscheidungskompetenz über eine Reduktion der in den Jobcentern meist dezentral festgelegten Mindestabschlussquote könnte die Mitarbeitermotivation steigern und die Reflexion über die Integrationsstrategie erhöhen. Darüber hinaus könnte Raum für gezielte Überlegungen zu Einzelfallgerechtigkeit entstehen und eine Qualitätssteigerung im Integrationsprozess insgesamt erreicht werden.

3.3 Qualitative Kennzahlen

Darüber hinaus erscheint es empfehlenswert, auch das bislang unverändert bestehende Zielsystem im SGB II anzupassen und um qualitative Kennzahlen zu erweitern. Ausschließlich quantitative Vorgaben, bspw. bezüglich bestimmter Abschlussquoten, können Fehlanreize begünstigen, etwa dahingehend, dass ein Kooperationsplan nur der Form nach abgeschlossen wird. Diese könnten reduziert werden, indem ein kundenorientiertes Verhalten, das Ausdruck in einer hohen Qualität des Kooperationsplans findet, belohnt wird. So könnten der Grad der Ausformulierung der Vereinbarungen mit entsprechenden operationalisierten Zwischenschritten, die Logik der Vereinbarungen in Bezug auf den gesamten Integrationsprozess und die inhaltliche Aussagekraft des Kooperationsplans sowie die Nachhaltung der Vereinbarungen wichtige Anhaltspunkte bieten. Mindeststandards im Beratungsprozess und entsprechende fachaufsichtliche Instrumente könnten hierbei unterstützend wirken.

Auch nach einer Konkretisierung des normativen und organisatorischen Handlungsrahmens bleibt die beraterische Herausforderung bestehen, einen kooperativ ausgerichteten Beratungsprozesses innerhalb des gegebenen Zwangskontextes auszugestalten.

3.4 Diskurs zu Kundendifferenzierung

In den Gesetzesmaterialien und analysierten Dokumenten der Bundesagentur für Arbeit wird von einem/einer Kunden/-in ausgegangen, der/die grundsätzlich kooperationsbereit ist, sodass eine Umsetzung des Kooperationsplans ohne Rechtsfolgen unmittelbar möglich ist. Wie ist aber mit Abweichungen von diesem Szenario umzugehen? Eine offene Kommunikation über die Notwendigkeit differenzierter Vorgehensweisen bei unterschiedlichem Kundenverhalten könnte dazu beitragen, eigene Verhaltensweisen und vorschnelle Klassifizierungen von Kunden/-innen und deren Folgen (Stichwort Creaming) zu reflektieren. Wichtig erscheint dabei auch die Überwindung einer allzu einfachen Unterteilung in kooperative und nicht kooperative Kunden/-innen. Dabei könnte auch ein jobcenterübergreifender Austausch zu Chancen und Grenzen bestehender Konzepte zum Thema bereichernd sein. In der Literatur zur Beratung im SGB II finden sich zahlreiche Ansatzpunkte, wie Beratungsprozesse möglichst kooperativ gestaltet werden können (vgl. Rübner et al., 2022 sowie die verschiedenen Beiträge in diesem Band); ausbaubedürftig erscheint dagegen noch eine intensivere Auseinandersetzung mit Situationen, in denen es um die erfolgskritische und ggf. konfliktäre Aushandlung von Kooperation und Kontrolle geht.

3.5 Qualifizierung und Reflexionsangebote

Bei der sozialpolitischen Erwartung, die Kooperationsbereitschaft der Kunden/-innen zu fördern, kommt den Integrationsfachkräften in ihrer Rolle als Street-Level-Bureaucrats eine zentrale Rolle zu, für deren Erfüllung beraterische Kompetenzen erforderlich sind. Teilweise lassen die vorgefundenen Anpassungsreaktionen auf einen Mangel an alternativen beraterischen Handlungsweisen schließen, der auch zu einer tendenziell negativen Bewertung der Reform beigetragen haben dürfte. Bei der Weiterentwicklung des normativen Erwartungshorizonts an eine Stärkung kooperativer Elemente in der Integrationsarbeit sollten daher konkretere Hilfestellungen (z. B. in Form von Fallbeispielen) erarbeitet und die fachlichen Weisungen entsprechend weiterentwickelt werden. Entgegen der Vorstellung, dass die Integrationsfachkräfte ausreichend geschult seien, zeigt die Umsetzungspraxis einen erkennbaren Handlungsbedarf bei den beraterischen Kompetenzen. Die Heterogenität bei den Befragten weist insgesamt auf eine unterschiedliche Haltung zum intendierten Paradigmenwechsel hin, welche eng mit der Kompetenzausstattung zur beraterischen Umsetzung verbunden zu sein scheint. Reflexionsangebote in Form einer kollegialen Fallberatung und Supervision könnten zum einen positiv auf die beraterische Kompetenz-

wicklung wirken und zum anderen den subjektiv wahrgenommenen Handlungsspielraum erweitern. Eine frühe Einbindung der Integrationsfachkräfte in reformbedingte Veränderungen bei den Geschäftsprozessen der Jobcenter ist hierbei zu empfehlen. Insgesamt sollte es das Ziel sein, die Integrationsfachkräfte zu befähigen, in der Interaktion mit den Kunden/-innen die unterschiedlichen Anforderungen an ihre Rollenausübung in Einklang zu bringen.

3.6 Professionelle Standards und Entwicklung eines Rollenbildes

Die feststellbaren heterogenen Verhaltensweisen könnten unter anderem in der noch anhaltenden Phase des Einarbeitens und Ausprobierens begründet sein, jedoch fehlt ein beraterisches Zielbild bzw. die Entwicklung von professionellen Standards, so wie sie bspw. in den Case Management-Leitlinien der Deutschen Gesellschaft für Care und Case Management (2020) verankert sind. Ohne zusätzliche normative Orientierung ist trotz beraterischer Kompetenzentwicklung kein einheitliches Vorgehen zu erwarten. Zu beachten ist hierbei, dass manifestierte Verhaltensweisen und Rollenverständnisse aus der Zeit vor der Bürgergeldreform übernommen wurden und der Bedarf an Professionalisierung im Veränderungsprozess lediglich neu an Bedeutung gewonnen hat. Zur Würdigung des Einflusses der beraterischen Haltung sollte daher grundsätzlich ein Diskurs über die Dienstleistung der Arbeitsvermittlung und das zugrundeliegende Rollenverständnis erfolgen. Durch den veränderten normativen Rahmen hat die Beratung im Bürgergeld zusätzlich an Komplexität gewonnen. Dieser kann zum Ausgangspunkt für die Entwicklung bzw. Anerkennung professioneller Standards für die Beratung in der Grundsicherung genommen werden und so die Professionalisierung der Arbeitsvermittlung unterstützen (Rübner et al., 2022). Die Auseinandersetzung mit professioneller Beratung im Bürgergeld könnte – unter Mitwirkung von Praktikern/-innen – in die Entwicklung eines gemeinsamen Rollenverständnisses für die Arbeitsvermittlung im Rechtskreis des SGB II münden, woraus wiederum Qualifizierungsangebote für die beraterische Umsetzung abgeleitet werden könnten.

Literatur

- Beckmann, F., Heinze, R. G., Schad, D. & Schupp, J. (2024). Erfahrungsbilanz Bürgergeld: Jobcenterbeschäftigte sehen kaum Verbesserungen. *DIW Wochenbericht*, 17, 251-259. https://doi.org/10.18723/diw_wb:2024-17-1
- Bernhard, S., Stephan, G., Uhlendorff, A. & van den Berg, G. (2022). Verträge zwischen Arbeitslosen und ihrem Jobcenter: Die Wirkung von Eingliederungsvereinbarungen im Rechtskreis SGB II. *IAB-Forschungsbericht*, 16, 1-14.

- Böhringer, D. (2015). Special Issue „Labor market policy at street level“. *Social Work and Society*, 13 (1), 1-2.
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy Work: Street-Level Organizations under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (2), 253 - 277. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq093>
- Brodkin, E. Z. (2015). Street-level organizations and the „real world“ of workfare. Lessons from the US. *Social work & society*, 13(1), 1-16.
- Brussig, M. (2019). Was kommt nach der Aktivierung? Neue Leitbilder der Arbeitsmarktpolitik. *Arbeit*, 28(2), 101–123.
- Bundesagentur für Arbeit (2023). *Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II Fachliche Weisungen § 15 SGB II Potenzialanalyse und Kooperationsplan*. Abgerufen unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-p15-potenzialanalyse-und-kooperationsplan_ba044231.pdf [17.06.2024]
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023). *Bürgergeld. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Fragen und Antworten*. Abgerufen unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Broschueren/a430-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-sgb-ii.html> [17.06.24]
- Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management e.V. (Hrsg.) (2020). *Case Management Leitlinien – Rahmenempfehlungen, Standards und ethische Grundlagen* (2. Aufl.). Heidelberg: medhochzwei.
- Eberwein, W. & Tholen, J. (1987). Die Selektivität der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Handlungsspielräume der Arbeitsvermittler. *WSI-Mitteilungen*, 5, 280-289.
- Feldmann, K. & Immerfall, S. (2021). *Soziologie kompakt. Eine Einführung*. (5. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Freier, C. (2021). Beratung im Aktivierungsparadigma. Macht die Eingliederungsvereinbarung den Unterschied? *Soziale Passagen*, 13, 115–134. <https://doi.org/10.1007/s12592-021-00375-4>
- Göckler, R. & Rübner, M. (2019). *Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. Professionelle Standards und Variantenvielfalt des Case Managements in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)* (6. Aufl.). Regensburg: Walhalla.
- Jäckle, A. (2024). *Vom intendierten Paradigmenwechsel zur praktischen Umsetzung im Bürgergeld am Beispiel des Kooperationsplans*. Veröffentlichte Master-Thesis. Mannheim: Hochschule der Bundesagentur für Arbeit.
- Kuckartz, U. & Rädiker, S. (2022). *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung: Grundlagentexte Methoden* (5. Aufl.). Beltz Juventa.
- Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP. (2021). *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025*. Abgerufen unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf [08.06.24]
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, m. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Osiander, C. & Steinke, J. (2011a). Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. *Zeitschrift für Sozialreform*, 57 (2), 149-173.

- Osiander, C. & Steinke, J. (2011b). Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. *IAB Discussion Paper*, 15, 1-35.
- Rübner, M., Göckler, R., Kohn, K.-H. P., Göbel, C., Jäger, U. & Franck, M. (2022). *Beschäftigungsorientiert beraten, vermitteln und fördern*. (2. Aufl.). Regensburg: Walhalla.
- Senghaas, M. & Bernhard, S. (2021). Arbeitsvermittlung im Spannungsfeld von Dienstleistung und Kontrolle – Eine multimethodische Studie zu Eingliederungsvereinbarungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. *Sozialer Fortschritt*, 70 (9), 487 – 507. <https://doi.org/10.3790/sfo.2021.00.0000.Q2ENXS>
- Senghaas, M., Bernhard S. & Freier (2020). Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter. Pflichten der Arbeitsuchenden nehmen viel Raum ein. *IAB-Kurzbericht*, 5, 1-8.

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

- Bartelheimer, Peter**, Dr. phil., Diplom-Soziologe, ehem. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V., heute Sozialforschung und Publizistik Bremen. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktdienstleistungen, Teilhabe, sozioökonomische Entwicklung, Nachhaltigkeitstransformation.
- Bauer, Frank**, Dr. rer. soz., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Arbeitsschwerpunkte: Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente, rekonstruktive Implementationsforschung, Langzeitarbeitslosigkeit, Coaching und ganzheitliche Betreuung im SGB II.
- Bendixen, Tim**, Magister in Sozialwissenschaften, Organisationsberater und Manager bei gfa | public (Berlin). Arbeitsschwerpunkte: Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung, Moderne Bürgerkommunikation, SGB II, Bürgergeld
- Bennett, Jenny**, Dr. rer. pol., Soziologin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Arbeitsschwerpunkte: Evaluation und Monitoring arbeitsmarktpolitischer Instrumente (insbesondere im Rahmen des Europäischen Sozialfonds), Coaching und ganzheitliche Betreuung im SGB II, Übergang Schule-Beruf, soziale Innovationen.
- Berlit, Uwe**, Prof. Dr., Vorsitzender Richter am BVerwG a.D., Vizepräsident des Sächsischen Verfassungsgerichts a.D., Honorarprofessor für Verfassungs- und Verwaltungsrecht an der Universität Leipzig. Arbeitsschwerpunkte: Verfassungs-, Migrations- und Existenzsicherungsrecht.
- Berzel, Alexander**, Dr. rer. pol., Referent im Referat „Hessische Arbeitsmarktförderung“ des Hessischen Ministeriums für Arbeit, Integration, Jugend und Soziales, Wiesbaden, Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktpolitik, Entwicklung und Steuerung von Förderprogrammen.
- Craney, Olaf**, Dipl. Verwaltungswirt (FH) und M.A. Beratungswissenschaft, Vorsitzender im Nationalen Forum Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung e.V. (*nfb*, Berlin), Arbeitsschwerpunkte: Übergang Schule-Beruf; Professionalisierung und Vernetzung der Lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung.
- Freier, Carolin**, Prof. Dr. phil., Professorin für Theorien und Handlungslehre in der Sozialen Arbeit, Technische Hochschule Nürnberg Georg Simon Ohm, Arbeitsschwerpunkte: Beratung, Sozialstaatsforschung, soziale Teilhabe, Transformation in Arbeit und Organisation, Digitalisierung in Sozialer Arbeit.
- Fuchs, Philipp**, Dr. phil., Soziologe, Geschäftsführer des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Arbeitsschwerpunkte: Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, Coaching und Beratung in der Arbeitsverwaltung, Mindestlohn, Ausbildungsabbrüche.
- Funke, Corinna**, Dr., Master of Science der University of Oxford in Comparative Social Policy, Organisationsberaterin im Öffentlichen Sektor bei gfa | public (Berlin). Arbeitsschwerpunkte: Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung digitale Transformation, Public Service Design.

- Gellermann, Jan F. C.**, Dr. phil., Soziologe, Sozialarbeiter/Sozialpädagoge, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Arbeitsschwerpunkte: Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente, Qualifizierung und Erwerbsintegration, Coaching und ganzheitliche Betreuung im SGB II.
- Godehardt-Bestmann, Stefan**, Prof. Dr., Professor für Soziale Arbeit im Fernstudium an der IU Internationale Hochschule, Erfurt, Praxis- und Organisationsberater, Trainer.
- Hammer, Andreas**, M. A. Politikwissenschaft, Diplom-Sozialarbeiter (FH), freiberuflicher Evaluator, Berater und Fortbildner, Östringen. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik.
- Iglmann, Susanne**, M.A. Public Administration, Lehrkraft für besondere Aufgaben, Hochschule Fulda. Arbeitsschwerpunkte: Sozialrecht (insbesondere Existenzsicherungsrecht), Sozialmanagement.
- Jäckle, Anika**, M.A., Teamleitung im gemeinsamen Arbeitgeberservice der Bundesagentur für Arbeit, Heidelberg. Arbeitsschwerpunkte: Fachkräftesicherung mit Fokus auf die Ausbildungs- und Arbeitsstellenvermittlung, rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit in der Integrationsarbeit, Projektmanagement.
- Kaltofen, Jan**, Diplom-Verwaltungswirt, Geschäftsführer des Jobcenters Halle (Saale). Arbeitsschwerpunkte: Organisations- und Personalmanagement, Arbeitsmarktberatung, Existenzsicherung.
- Kaps, Silvia**, Prof. Dr., Diplom-Psychologin, Psychologische Psychotherapeutin, Professorin für Psychologische und Organisationale Grundlagen in der Sozialen Arbeit an der Hochschule Fulda. Arbeitsschwerpunkte: Beratung, Führung und Organisation, Prävention und Gesundheitsförderung, soziale Sicherung.
- Knuth, Matthias**, Prof. Dr. rer. pol., habil., Diplom-Soziologe, apl. Professor für Arbeits- und Betriebssoziologie an der Universität Duisburg-Essen i. R. Arbeitsschwerpunkte: Struktur und Dynamik von Arbeitsmärkten, Institutionen und Evaluierung von Arbeitsmarktpolitik, Erwerbstätigkeit von Älteren und von Personen mit Migrationshintergrund, Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, Rechtsfragen der Ausbildungsförderung bei grenzüberschreitenden Bildungsverläufen.
- Martin, Carolin**, M.A., Sozialpädagogin, Lehrkraft für besondere Aufgaben an der Hochschule Fulda. Arbeitsschwerpunkte: Gesprächsführung und Beratung, insbesondere Motivierende Gesprächsführung, soziale Sicherung und Management von Sozialen Organisationen und öffentlichen Verwaltungen.
- Mittermüller, Christian**, Dr. phil., Leiter des Referats „Hessische Arbeitsmarktförderung“ im Hessischen Ministerium für Arbeit, Integration, Jugend und Soziales, Wiesbaden. Arbeitsschwerpunkte: Konzeption und Steuerung von Arbeitsmarktprogrammen und regionalen Budgets, digitales Lernen in der Arbeitsmarktförderung, berufsqualifizierende Sprachförderung.
- Molle, Jana Katharina**, Prof. Dr., M.A. Soziale Arbeit, staatlich anerkannte Sozialarbeiterin/Sozialpädagogin, systemische Beraterin (SG), Professur für Beratung in der Sozialen Arbeit, Hochschule Bremen. Arbeitsschwerpunkte: Beratung in der Sozialen Arbeit, Armut, Arbeitslosigkeit.

- Rahn, Petra**, Diplom-Pädagogin und Politologin, Geschäftsführerin der Bildungsprofis gGmbH, Frankfurt am Main. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsförderung und berufliche Bildung für benachteiligte Menschen, insbesondere im Bereich Gesundheitsberufe.
- Rübner, Matthias**, Prof. Dr., Diplom-Soziologe, Professur für Integrations- und Fallmanagement an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Mannheim. Arbeitsschwerpunkte: Berufliche Beratung, Berufswahlforschung, Fall- und Integrationsmanagement.
- Sann, Uli**, Prof. Dr., Diplom-Psychologe, Professor für Theorien und Methoden von Beratung und Psychotherapie an der Hochschule Fulda, Fulda. Arbeitsschwerpunkte: Beratung, Gesprächsführung, Verhaltensänderung.
- Saygaz, Berina**, B.A. Erziehungswissenschaften, Pädagogische Mitarbeiterin bei der Bildungsprofis gGmbH in Frankfurt am Main.
- Scharle, Ágota**, PhD. und M. A. Wirtschaftswissenschaften, Executive Partner und Senior Researcher am Budapest-Institute for Policy Analysis, Budapest. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt, Beschäftigungspolitik, Besteuerung, Sozialpolitik und Wirksamkeit von Regierungshandeln.
- Schulze-Böing, Matthias**, Dr. rer. pol., Berater und Projektmanager, Vorsitzender der Gesellschaft für Wirtschaft, Arbeit und Kultur e. V. (GEWAK), Offenbach am Main und Frankfurt am Main. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktpolitik, soziale Sicherung, Stadtentwicklung.
- Unger, Frank**, Prof. Dr., Professor für Sozial- / Verwaltungsmanagement und Arbeitsökonomie an der Hochschule Fulda, Leiter des Studiengangs B.A. Soziale Sicherung und Sozialverwaltungswirtschaft. Arbeitsschwerpunkte: Personalführung und Kommunikation in der Arbeitswelt, Personal- und Organisationsentwicklung, soziale Sicherung.
- Weber, Peter C.**, Prof. Dr., Diplom-Pädagoge, Professor für Beratungswissenschaften an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Mannheim. Arbeitsschwerpunkte: Berufliche Beratung, Lebensbegleitende Beratung, Professionalisierung von Beratung.
- Wiesmann, Dagmar**, Diplom-Soziologin, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hochschule Fulda. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktpolitik, Rehabilitation und Teilhabe, Projektmanagement.

