

II. Aktuelle Studien aus Evaluation, wissenschaftlicher Begleitung und Politikberatung

*Philip 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 Unterstützungsdiestleistung 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 ungeförderte 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 Rollenaspekte 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 Verabsiedlung 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 ungefordertes 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 Unterstützungsleistungen 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 Helper/-innen, etwa aus dem Bereich der Sozialen Arbeit. Allerdings verzichtet der Gesetzgeber auf die Festschreibung einer ebensolchen 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 Unterstützungsdiensleistung 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 gefördert 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 Arbeitgebern 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 ungeförderte 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 Zusammenghörigkeit beruhen.

Es leuchtet ein, dass unterschiedliche Ausprägungen der Dimensionen „Versachlichung“ und „Vergemeinschaftung“ nicht nur die Arbeitsrealität der Beschäftigten prägen, sondern auch die gB. 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 ungeförderte 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 gB 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 gB 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 Fallverständen 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 Problembehandlung 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 zielen 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 weitgehend 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 ungeförderten 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 verloren. 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 (Achätz 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 Schutzaum 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

- Achaz, 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/Publikationen/Forschungsberichte/fb-576-evaluation-des-esf-bundesprogramms-sgb-2>
- 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)*, 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-en-de-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.