



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG

Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-FORSCHUNGSBERICHT

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

4|2019 Nachhaltige Steuerung für die Vermeidung von Langzeitleistungsbezug: Begleitforschung zum Modellvorhaben „Mehrjährige Steuerung von Ziel 3“

Carolin Freier, Stefan Fuchs, Peter Kupka , Monika Senghaas, Elke Dony, Gudrun Fausel, Maren Müller,
Alfons Voit

Nachhaltige Steuerung für die Vermeidung von Langzeitleistungsbezug: Begleitforschung zum Modellvorhaben „Mehrjährige Steuerung von Ziel 3“

Carolin Freier (IAB)
Stefan Fuchs (IAB)
Peter Kupka (IAB)
Monika Senghaas (IAB)
Elke Dony (IAB)
Gudrun Fausel (IAB)
Maren Müller (IAB)
Alfons Voit (IAB)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

Inhaltsverzeichnis

1	Modellprojekt und Evaluationsauftrag	6
1.1	Die Zielsteuerung im SGB II	6
1.2	Das Modellprojekt	8
1.3	Die Beteiligten	8
1.4	Die Begleitforschung	9
1.5	Die Anbahnung des Modellvorhabens	10
1.6	Die Erwartungen der Beteiligten an das Modellvorhaben	12
2	Zielsteuerung	15
2.1	Perspektive der zentralen Akteure	16
	2.1.1 Allgemeine Aussagen	16
	2.1.2 Projektbezogene Aussagen.....	16
2.2	Perspektive der Jobcenter-Führungsebene	17
	2.2.1 Allgemeine Aussagen	17
	2.2.2 Projektbezogene Aussagen.....	18
2.3	Perspektive der Fachkräfte	19
	2.3.1 Allgemeine Aussagen	19
	2.3.2 Projektbezogene Aussagen.....	20
2.4	Zusammenfassung wesentlicher Aspekte zur Zielsteuerung	20
3	Umsetzung in den Jobcentern	22
3.1	Jobcenter gemeinsame Einrichtung (gE)	22
	3.1.1 Eckdaten zum Jobcenter	22
	3.1.2 Ausgangssituation und Projektumsetzung	23
	3.1.3 Fallbearbeitung im Projektkontext	24
	3.1.4 Rahmenbedingungen und Restriktionen	28
3.2	Jobcenter zugelassener kommunaler Träger (zkT)	29
	3.2.1 Eckdaten zum zkT-Jobcenter	29
	3.2.2 Ausgangssituation und Projektumsetzung	30
	3.2.3 Fallbearbeitung im Projektkontext	32
	3.2.4 Rahmenbedingungen der Vermittlung einer arbeitsmarktfernen Klientel.....	35
3.3	Zusammenfassung der Projektbewertung der Beteiligten	36
4	Erfahrungen und Bilanz	38
4.1	Bilanz zentrale Akteure	38
4.2	Bilanz Jobcenter	39
5	Diskussion und Empfehlungen	40

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Design der Implementationsstudie.....	10
---	-----------

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Planungsverfahren dezentrale Planung für Ziel 2 und 3.....	7
--	----------

Abbildung 2: Analyse und Betreuung von Langzeitleistungsbeziehenden	31
--	-----------

Zusammenfassung

Im Modellvorhaben „Mehrjährige Steuerung von Ziel 3 [im SGB II] – Vermeidung Langzeitleistungsbezug“ konnten zwei Jobcenter erstmals das Ziel 3 „Vermeidung von Langzeitleistungsbezug“ mehrjährig planen und steuern. Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung durch das IAB zusammen. Mehrjährigkeit ist in den beteiligten Jobcentern schon vor Beginn des Modellvorhabens fester Bestandteil der Arbeit – auf Organisationsebene wie im Sinne längerfristiger Unterstützung von Leistungsbeziehenden. In der Praxis wird Mehrjährigkeit überwiegend auf eine biografisch ausgerichtete Fallarbeit mit abgestimmten Integrations-schritten bezogen. Der Bericht analysiert im Modellvorhaben erprobte Ansätze in der Arbeit mit arbeitsmarktfernen Leistungsbeziehenden, die einen längerfristigen Betreuungsbedarf haben. Kritisch betrachten die Teilnehmenden, dass Zielsteuerung und Planung mit den vorhandenen Mitteln erfolgen mussten sowie die weiterhin jährliche Haushaltsplanung sowie Zielnachhaltung im SGB II.

Abstract

Two German job centres under the Social Code II were allowed to plan their work over the course of a three year period instead of annually. In this study, IAB reports results from the evaluation of this model project. We find a tradition of multiannual planning already at place in the two Jobcentres before the start of the project. This holds true with regard to the organizational level and on the level of assisting long-term recipients of financial benefits. The practical work in both job centres focuses on a biographical approach to enable a transition to the labor market. In the model project, new approaches, methods and procedures were tested for a clientele that demands long term support. Participants critically assessed the fact that no additional financial resources were granted, and the continuation of yearly budgeting and target agreements under the Social Code II.

Keywords

Jobcenter, Langzeitarbeitslosigkeit, SGB II, Steuerung
Controlling, Job Centre, Long Term Unemployment, Social Code II

Danksagung

Dieser Bericht wäre nicht möglich gewesen ohne die Unterstützung vieler Beteiligter. Zuallererst danken wir den Fach- und Führungskräften der beteiligten Jobcenter für ihre Offenheit und Auskunfts-bereitschaft, weiterhin dem Bundes- und Landesministerium für Arbeit sowie der Bundesagentur für Arbeit (Zentrale und Regionaldirektion). Schließlich bedanken wir uns bei den IAB-Kolleginnen Anne Otto und Gabriele Wydra-Somaggio (Regionales Forschungsnetz) für Unterstützung bei den Interviews und Leonie-Sophie Schröder (Forschungskoordination) für die Gestaltung der Endfassung.

1 Modellprojekt und Evaluationsauftrag

In der Arbeitsmarktpolitik nimmt die Bekämpfung des Langzeitleistungsbezuges einen großen Stellenwert ein, nicht zuletzt aufgrund konstanter und stetig hoher Anteile von Langzeitleistungsbeziehenden in der Grundsicherung. Beispielsweise waren von den 4,4 Millionen erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden im Jahr 2014 3,1 Millionen Langzeitleistungsbeziehende – also Personen, die innerhalb von 24 Monaten mindestens 21 Monate hilfebedürftig waren (Bruckmeier et al. 2017: 63). An den langen Bezugsdauern hat auch die schon seit geraumer Zeit gute Arbeitsmarkt- und Beschäftigungslage wenig geändert: Der Grundsicherungsbezug ist für einige Personen zum Dauerzustand geworden (Seibert et al. 2017) und eine nachhaltige Arbeitsaufnahme gelingt vielen Arbeitslosengeld-II-Empfängerinnen und –Empfängern nicht.¹

Erfahrungen aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik in diesem Bereich, wie die Ergebnisse einschlägiger Studien legen nahe, dass ein beträchtlicher Teil der Langzeitleistungsbeziehenden nicht umstandslos in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden kann. Ihre Betreuung und „Aktivierung“ sind langfristige Angelegenheiten, die entsprechende Strategien und Maßnahmen erfordern, mitunter im „fallspezifischen“ Zuschnitt. So sind beispielsweise Migrantinnen und Migranten, Jugendliche ohne Schulabschluss, Alleinerziehende, ältere Langzeitarbeitslose besonders gefährdete Personengruppen für erwerbsarbeitsbezogene Teilhabedefizite (Achatz 2017). Gleichzeitig ist das Ziel- und Steuerungssystem in der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Jahresbasis und nicht auf Mehrjährigkeit angelegt und finanziert. Es ist zudem am Ziel der Integration in den (ersten) Arbeitsmarkt orientiert und setzt mithin entsprechende Anreize für die Handlungsstrategien der beteiligten Institutionen und Personen.

Im Rahmen des Modellvorhabens „Mehrjährige Steuerung von Ziel 3 [im SGB II] – Vermeidung Langzeitleistungsbezug“ hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) Jobcentern (kommunal und gemeinsame Einrichtung) von 2015 bis 2017 erstmals die Möglichkeit gegeben, Ziel 3 mehrjährig über drei Jahre anstatt jährlich zu planen und zu steuern. Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojektes in zwei Jobcentern durch das IAB zusammen.

1.1 Die Zielsteuerung im SGB II

Arbeitsverwaltungen verschiedener Staaten nutzen seit Mitte der 1990er Jahre Steuerungssysteme, um das Handeln der Akteurinnen und Akteure an zuvor definierten politisch prioritären arbeitsmarktpolitischen Zielen auszurichten (Kaltenborn et al. 2010). Seit 2012 wird in der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowohl in gemeinsamen Einrichtungen als auch in zugelassenen kommunalen Trägern ein „einheitliches Zielsteuerungssystem für die Ziele nach § 48b SGB II nach gleichen Grundsätzen angewendet, das durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), die Länder, die Bundesagentur für Arbeit (BA) und die kommunalen Spitzenverbände (komSpV) entwickelt worden ist.“ (BMAS 2018: 4).

¹ Im Jahr 2013 dauerten 45 Prozent dieser Beschäftigungsaufnahmen weniger als sechs Monate (Bruckmeier, Hohmeyer 2018).

Ziele der Steuerung im SGB II sind nach § 48b Absatz 3 Satz 1 SGB II:

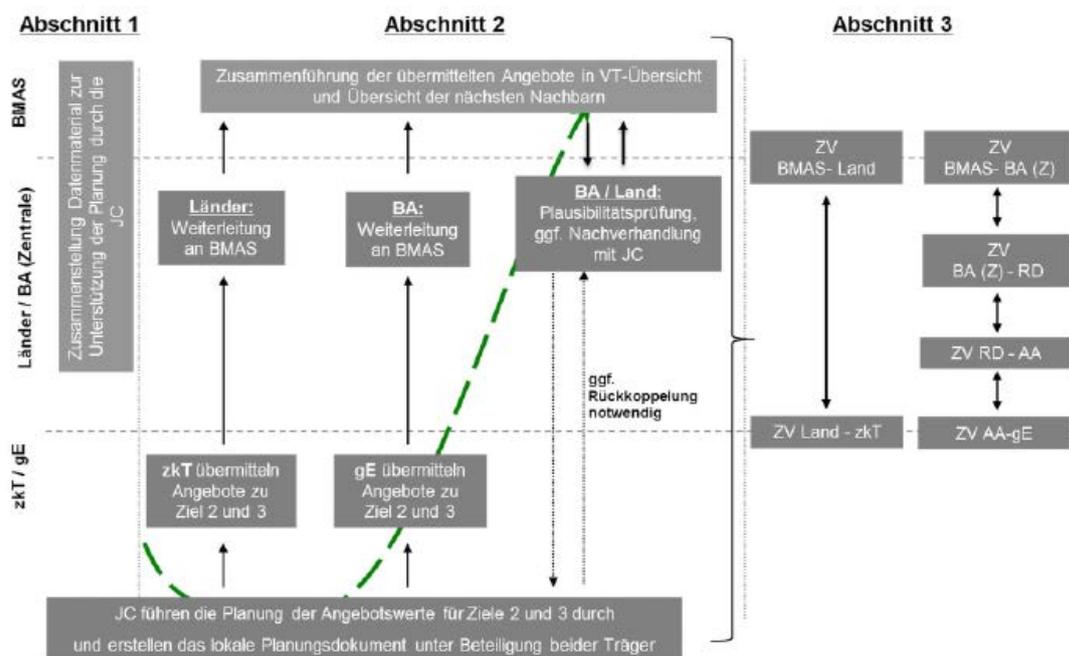
- Ziel 1: Verringerung der Hilfebedürftigkeit
- Ziel 2: Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit
- Ziel 3: Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug

Kennzahlen für diese Ziele sind:

- Ziel 1: Veränderung der Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt
- Ziel 2: Integrationsquote
- Ziel 3: Veränderung des Bestands an Langzeitleistungsbeziehenden

Die Zielsteuerung erfolgt in einem „dezentralen, lokalen Zielplanungsverfahren für die Ziele 2 und 3“. Dabei liegt die „Planungsverantwortung“ vor Ort (ebd.: 7). Grundlage für die Vereinbarung der Zielwerte bilden die Angebotswerte der Jobcenter. Abbildung 1 gibt beispielhaft für das Jahr 2018 einen Überblick über ein solches „Planungsverfahren dezentrale Planung für Ziel 2 und 3“:

Abbildung 1: Planungsverfahren dezentrale Planung für Ziel 2 und 3



Quelle: BMAS 2018, S. 17

Wie werden diese Ziele für gewöhnlich operationalisiert? Im Jahr 2018 wurde etwa für Ziel 1: „Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt“ kein quantitativer Zielwert vereinbart. Vielmehr sollte die „Veränderung der Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt (...) im Rahmen eines Monitoring in ihrem Verlauf beobachtet und ggf. mit der prognostizierten Entwicklung verglichen“ werden (ebd.: 9).²

² Entlang der folgenden Größen: „Anteil der nach Integration kontinuierlich Beschäftigten an allen Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“, „Anteil der bedarfsdeckenden Integrationen an allen Integrationen“, „Entwicklung der Jahresfortschrittswerte der Integrationsquote der Langzeitleistungsbezieher“, „Veränderungsrate der Langzeitleistungsbezieher im verfestigten Leistungsbezug“.

Für Ziel 2 „Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit“ wird ein quantitativer Zielwert vereinbart, die Veränderungsrate der Kennzahl „Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit“ (ebd.: 10).³ Für Ziel 3, „Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug“, ist die Veränderung des durchschnittlichen Bestands an Langzeitleistungsbeziehenden der Zielwert.

Neben dem „Grundlagendokument“ enthält die Jahresplanung im sogenannten „Planungsdokument“ auch eine Konkretisierung der für die Zielsteuerung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende geltenden finanziellen und konjunkturellen Rahmenbedingungen. Daneben werden gemeinsame bundesweite Schwerpunkte der Steuerung und Integrationsarbeit vereinbart. Das sind 2018 die „Integration geflüchteter Menschen in den Arbeitsmarkt“ sowie die „Vermeidung und Verringerung von Langzeitleistungsbezug, idealerweise durch existenzsichernde und nachhaltige Integration von Frauen und Männern in den ersten Arbeitsmarkt“, wobei dieser Schwerpunkt „ausdrücklich arbeitsmarktferne Langzeitleistungsbeziehende einbezieht, bei denen das Ziel nur schrittweise erreicht werden kann“ (ebd. 14).

1.2 Das Modellprojekt

Im Rahmen des Modellvorhabens „Mehrjährige Steuerung von Ziel 3 [im SGB II] – Vermeidung Langzeitleistungsbezug“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wurde es Jobcentern (kommunal und gemeinsame Einrichtung) von 2015 bis 2017 erstmals ermöglicht, Ziel 3 mehrjährig über drei Jahre anstatt jährlich zu planen und zu steuern. Die geschäftspolitische Zielsetzung und Steuerung der teilnehmenden Jobcenter sollte entsprechend ausgerichtet werden.

Vom Modellvorhaben erwartet das BMAS Anhaltspunkte für eine an „Nachhaltigkeit“ ausgerichtete Förder- und Integrationspolitik. Das Modellvorhaben soll Anreize dafür schaffen, in „Förderstrategien zu investieren, die nicht bereits innerhalb eines Jahres den Leistungsbezug beenden“ (Rahmenvereinbarung Modellvorhaben Mehrjährige Steuerung von Ziel 3 – Vermeidung Langzeitleistungsbezug: S. 4). Mithin sollten die Geschäftspolitik wie die Mitarbeiterschaft beim Ziel 3 vom jährlichen Steuerungs- und Zielerreichungsdruck befreit werden. Konkret geht es um die Frage: „Führt eine mehrjährige Planung und Steuerung zu besseren Erfolgen bei der Vermeidung (und Überwindung) von langfristigem Leistungsbezug?“ (ebd.: S. 4)

1.3 Die Beteiligten

Impuls- und Auftraggeber des Modellvorhabens ist das BMAS. Umgesetzt wurde das Modellvorhaben auf der Basis einer gemeinsamen Rahmenvereinbarung in zwei Jobcentern: einem zugelassenen kommunalen Träger (zKT) und einer gemeinsamen Einrichtung (gE)⁴. Für den zugelassenen kommunalen Träger war zusätzlich das zuständige Ministerium beteiligt, für die gemeinsame Einrichtung die Bundesagentur für Arbeit (Zentrale und zuständige Regionaldirektion).

³ Als angestrebte prozentuale Veränderung der Integrationsquote bis zum Monat Dezember des Planungsjahres (PJ) im Vergleich zur Integrationsquote bis zum Dezember des Vorjahres (VJ) (jeweils im Jahresfortschritt).

⁴ In der Grundsicherung gibt es Jobcenter als gemeinsame Einrichtungen (gE) der Bundesagentur für Arbeit und den jeweiligen Kommunen und als zugelassene kommunale Träger (zKT) für Arbeitsuchende mit alleiniger Trägerschaft der Leistungen.

1.4 Die Begleitforschung

Das Modellvorhaben wurde vom IAB begleitet, um – im Sinne einer Implementationsstudie – daraus Hinweise auf projektbezogene Veränderungen und die Umsetzung prägende Strukturen zu gewinnen. Im Mittelpunkt stehen dabei die konzeptionelle Umsetzung der Mehrjährigkeit innerhalb des Zielsystems im SGB II, die organisatorische Umsetzung des Modellvorhabens vor Ort, einschließlich der dazu konkret eingesetzten Programme und Maßnahmen, sowie allgemein die Auswirkungen des Modellvorhabens auf die Fallbearbeitung.

Die wissenschaftliche Begleitforschung nutzte für die Erhebung und Auswertung qualitative Methoden der empirischen Sozialforschung. In offenen leitfadengestützten Interviews (Kruse 2014), wurden vorwiegend mittels Erzählaufforderungen und offenen Fragen Informationen erhoben. Die flexible Handhabung des Leitfadens und die Offenheit in der Gesprächsführung ermöglichte es den Gesprächspartnerinnen und -partnern, ihre Antworten entlang ihrer eigenen Relevanzsetzungen zu strukturieren.

Um die Bedeutung der strategischen Steuerung für die Vermeidung von Langzeitleistungsbezug zu untersuchen, wurden Personen befragt, die durch ihre Funktion eine leitende oder steuernde Rolle im Modellvorhaben spielten (Geschäftsführung, Projektleitung, Controlling). Auf Vorschlag der Jobcenter wurden Fachkräfte aus der Beratung und Vermittlung von Langzeitleistungsbeziehenden interviewt, um auch die konkrete Ebene der Fallbearbeitung zu erfassen. Insgesamt wurden vom IAB insgesamt 24 Interviews mit Fach- und Führungskräften in beiden Jobcentern durchgeführt (siehe Tabelle 1) sowie Dokumente zum Modellvorhaben und der Arbeitsmarktagenda der beteiligten Einrichtungen analysiert.⁵

Zusätzlich wurden sieben Interviews in der Zentrale der BA, dem BMAS, der beteiligten Regionaldirektion sowie dem beteiligten Landesministerium geführt, um die Projektgenese zu rekonstruieren und die Sichtweise der übergeordneten Ebenen zu erfassen.

Die erste Interviewrunde, bei der es hauptsächlich um die Entstehung des Projekts, seine Voraussetzungen und die Erwartung seitens der verschiedenen Akteure ging, fand im Wesentlichen im Jahr 2015 statt. Im Jahr 2016 wurden zunächst Gespräche mit Fachkräften geführt, überwiegend denselben aus der ersten Befragung. Diese hatten die laufende Umsetzung des Modellprojekts zum Gegenstand. Bilanzierende Interviews auf der Führungsebene der Jobcenter sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der zentralen Institutionen wurden überwiegend 2017, einige noch zu Beginn 2018 geführt.

⁵ Neben der „Rahmenvereinbarung Modellvorhaben“ zwischen Jobcentern, BA, Landesministerium und BMAS waren das vor allem die Arbeitsmarktagenda sowie die vier Konzept- und Planungsdokumente der beiden beteiligten Jobcenter aus dem Jahr 2015 und den Jahren davor, in denen von den Verantwortlichen ausnahmslos mehrjährige Strategien zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Vermeidung des Langzeitleistungsbezugs entwickelt und dargelegt wurden.

Tabelle 1: Design der Implementationsstudie

Interviews	gE-Jobcenter	zkT-Jobcenter	Strategische Ebene (BMAS, BA-Zentrale, RD, Landesministerium)
Führungskräfte	6	7	7
Integrationsfachkräfte	6	5	
Gesamt	12	12	7

Quelle: Eigene Darstellung

Die aufgezeichneten und transkribierten Interviews wurden zum Teil softwaregestützt mit dem Programm MAXQDA codiert. Orientiert an der qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring 2000) wurde ein Kategoriensystem entwickelt, in dem bspw. Textstellen zur Projektimplementation, der Steuerung oder der Auswirkungen und Wechselwirkungen im jeweiligen Code zusammengefasst wurden. Diese Textstellen wurden themenzentriert weiter verdichtet. Die in diesem Bericht aufgeführten Zitate veranschaulichen die Thesen und sind besonders prägnante Stellvertreter weiterer Textstellen. Im Sinne einer besseren Lesbarkeit des Berichts haben wir die verwendeten Zitate sprachlich geglättet, d. h. es wurden Doppelungen, Füllwörter und parasprachliche Äußerungen (z. B. Lachen, Seufzen) entfernt und dialektal gefärbte Passagen auf Hochdeutsch wiedergegeben.

Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung wurden bei Workshops im Juli 2017 (Zwischenergebnisse), im Mai 2018 sowie bei einer Präsentation bei der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Steuerung SGB II im September 2018 vorgestellt.

1.5 Die Anbahnung des Modellvorhabens

Das Modellprojekt entstand vor dem Hintergrund eines Spannungsfeldes in der Planung und Steuerung im SGB II. „Mehrjährigkeit“ ist dabei im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende ein Dauerthema, das berichten alle am Modellvorhaben Beteiligten übereinstimmend. Das gilt auch für die Diagnose der sichtbaren Verhärtung des Langzeitleistungsbezugs sowie den wachsenden Zweifel an der Beschäftigungsfähigkeit vieler Langzeitleistungsbeziehenden und damit am Ziel einer Integration in (ungeförderte) Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. Ebenfalls unstrittig ist, dass die Gründe für den Langzeitleistungsbezug vielfältig sind und mitunter eine auf den Einzelfall bezogene, intensive Beratung und Betreuung erforderlich machen. Dafür, so alle Beteiligten, braucht es bei der Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik „einen langen Atem“. So gab es erste Vorstöße in Richtung Mehrjährigkeit bereits 2012. Beispielsweise unternahm die BA Schritte zur Einführung einer mittelfristigen Planung, um die Betrachtung nicht auf „Jahresscheiben“ (3_R0) zu beschränken, so ein Gesprächspartner. Gleichzeitig steht dem aus Sicht unserer Befragten entgegen, dass Haushalte sowie Zielsteuerungsverfahren jährlich geplant und festgelegt sind – auch wenn, so ein Gesprächspartner, es „eine gewisse Kontinuität, (...) gerade was den Eingliederungstitel angeht“ (2_R0) gebe. Denn die Finanzplanung des Bundes und die Eingliederungsmittelverordnung seien aus dieser Perspektive belastbare und stabile Grundlagen für eine mehrjährige Planung.

Aus dieser Konstellation erwachsen Spannungen in der Planung und Steuerung in der Grundsicherung. Wenigstens zwei Aspekte können hier beispielhaft genannt werden. Einer ist die Angemessenheit einer Quantifizierung von Zielen für den Langzeitleistungsbezug und damit möglicherweise verbundene Anreize für die Steuerung.⁶ Ein Gesprächspartner bilanziert dieses Spannungsfeld so:

„Es stellt sich die Frage, ob die Zeitperspektive die richtige ist [...]. Die Langzeitleistungsbezieher sind die Personen mit [...] komplexen Profillagen, mit hohem Unterstützungsbedarf, wo die Integration eben Zeit benötigt und das Problem ist, wenn man kurzfristig innerhalb eines Jahres eine Integrationsleistung darstellen muss, ist diese Zeit eben unter Umständen nicht da und man kann dann eben nur hoffen, dass man diese Integration in zwei, drei Jahren erzielt und dann davon profitiert, aber dafür gibt's dann vielleicht auch keine Gewährleistung.“ (2_R0)

Hier, wie in weiteren Antworten in unserem Interviewmaterial, geht es mit teils unterschiedlichen Akzenten häufig um die Sinnhaftigkeit und Angemessenheit von Zielsteuerung in der Grundsicherung allgemein sowie die Frage, wie eng diese getaktet sein sollte. Ebenfalls von Bedeutung ist, dass die Anreize im System lange Zeit eher auf den kurzfristigen Erfolg („die schnelle Integration“) als auf eine dauerhafte Beendigung des Leistungsbezugs hin ausgerichtet waren bzw. sind. Schließlich liegt ein Spannungsfeld darin, in welcher Richtung die Zielfestlegung stattfindet.

In diesem Zusammenhang berichtet ein Gesprächspartner von einer großen Skepsis lokaler Jobcenter gegenüber vorgegebenen „Integrationszahlen“ (2_R0). Dieser Skepsis habe die Organisation der Bundesagentur entgegengewirkt, indem die Ziele mittlerweile statt in einem „Top-down“ in einem „Bottom-up-Prozess festgelegt werden. Trotz des Einbezugs lokaler Kompetenzen in der Vor-Ort-Betrachtung erreichbarer Ziele, könnte es bereits bei einer einjährigen Planung zu Fehleinschätzungen kommen. Eine Skepsis aufgrund von Fehlern in der Planbarkeit einjähriger Ziele könnte sich insbesondere in der Planung von mehrjährigen Zielen erhöhen:

„Wenn man über ein Jahr sich schon so verschätzt, wie ist es dann erst über drei Jahre? Und die nächste Frage war, was ist das überhaupt für ein Ziel über drei Jahre, steht das fest für drei Jahre oder wird das jährlich, wenn man sieht, man ist nicht auf dem Pfad, angepasst?“ (2_R0)

Rechtzeitiges Gegensteuern bei Fehlallokationen oder schnelle Reaktionen auf kurzfristige Schocks sind per se keine Argumente gegen Mehrjährigkeit. Allerdings, so die Vermutung einiger unserer Gesprächspartner, impliziere eine Mehrjährigkeit in der Zielsteuerung auch eine „lange Leine“ für die Jobcenter, mithin aus der Perspektive der Verantwortlichen in der Arbeitsmarktpolitik auch einen gewissen Kontrollverlust über die (Arbeit der) Jobcenter. Mit der Beschränkung des Modellprojekts auf die mehrjährige Steuerung von Ziel 3 SGB II hat das BMAS zudem signalisiert, dass es keine Änderung bei der Planung und Steuerung sowie den Kennzahlen der Ziele 1 und 2 geben wird.

⁶ Wie das Beispiel der Jahresplanung für 2018 zeigt, können dabei quantifizierte Ziele neben solchen stehen, die nicht quantifiziert sind, wie das Ziel 1.

Aus unseren Gesprächen wird deutlich, dass alle Beteiligten eine mehrjährige Planung und Steuerung im SGB II grundsätzlich als sinnvoll erachten. Auch der Durchführung von Modellprojekten zum Thema stehen die Beteiligten positiv gegenüber. Gleichzeitig entbrannte schon in der Anbahnungsphase des Projektes eine Diskussion über die Ressourcenfrage. Bundesländer und BMAS konnten sich, so unsere Gesprächspartnerinnen und -partner, nicht über die Frage einer zusätzlichen Mittelbereitstellung einigen. Das BMAS hatte für die Durchführung des Modellprojekts keine zusätzlichen Mittel in Aussicht gestellt. Begründet wurde das mit dem Ziel, „die Erkenntnisse (...) aus dem Modellprojekt (...) in die bestehenden Systeme [zu] integrieren und die sehen nun mal [keine] Mehrausstattung mit Mitteln vor.“ (1_R0) Die Bundesländer bestanden auf zusätzliche Ressourcen des BMAS, nicht zuletzt deshalb, weil aus der Perspektive der Bundesländer sonst kaum Jobcenter am Modellprojekt teilnehmen würden.

Die Verabschiedung des Modellprojekts „Mehrjährige Steuerung von Ziel 3 im SGB II“ gestaltete sich entsprechend schwierig und langwierig. So konnte zwischen Bund und Ländern Ende des Jahres 2013 zwar eine Übereinstimmung dahingehend erzielt werden, Modellversuche zur Mehrjährigkeit zuzulassen. Allerdings hatte das BMAS daran festgehalten, das Projekt im Rahmen der gegebenen Budgets durchzuführen. Zudem war die Beteiligung von Jobcentern mit unterschiedlicher Trägerschaft im SGB II gewünscht (zugelassene kommunale Träger, zkt-Jobcenter, und gemeinsame Einrichtungen, gE-Jobcenter von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen). Für die Umsetzung des Projekts in den Jobcentern waren die mit den unterschiedlichen Trägerschaften verbundenen Unterschiede durchaus gewichtig, etwa mit Blick auf das Verbot der so genannten „Selbstvornahme“ bei den gE-Jobcentern.⁷

Vor diesem Hintergrund erstaunt es zunächst wenig, und so wird es von allen Beteiligten auch gesehen, dass die Beteiligung am Modellvorhaben wenig attraktiv war und das Projekt vor dem Scheitern stand – trotz der Einmütigkeit aller Akteure was die Sinnhaftigkeit mehrjähriger Planung und Steuerung angeht. Im Anschluss an Beratungen und Gespräche, die von vielen Beteiligten als aufwändig und unerfreulich wahrgenommen wurden, haben sich ein Bundesland mit einem zkt-Jobcenter und dann die BA mit einer gemeinsamen Einrichtung im selben Bundesland zur Beteiligung am Modellvorhaben bereit erklärt. Damit war wenigstens das Minimalziel erreicht, am Modellvorhaben beide Organisationsformen der Grundsicherung zu beteiligen. Ende 2014 wurde zwischen ihnen und den Beteiligten in der BA, beim Land und beim BMAS eine entsprechende Rahmenvereinbarung geschlossen. Projektbeginn war dann der 1. Januar 2015, das Projekt endete am 31. Dezember 2017.

1.6 Die Erwartungen der Beteiligten an das Modellvorhaben

Das Modellvorhaben war von Seiten des BMAS mit der Erwartung versehen, Erkenntnisse für die Aktivierung, Integration und Vermittlung von Langzeitleistungsbeziehenden zu gewinnen. Wichtige Impulse und ein Perspektivwechsel in der Zielerreichung sind aus Sicht des BMAS dabei etwa die Überwindung der Orientierung auf die „Bestandsbearbeitung des Langzeitleistungsbezugs“, die Stärkung der „Potentialanalyse“ und „Diagnostik von Verbleibsrisiken“, sowie die „festgestell-

⁷ Es ist gängige Praxis bei den gemeinsamen Einrichtungen, dass diese Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nicht selbst (als Träger) vornehmen.

ten Unterstützungsbedarfe stärker in Netzwerken zu fördern“. Für das BMAS war es wichtig, Mehrjährigkeit im Ziel 3 zu gegebenen Bedingungen herzustellen, mithin einen „Impuls“ für die Steuerung in den Jobcentern in diese Richtung auszulösen:

„Wir wollen nicht prüfen, ob mehr Ressourcen eine bessere Zielerreichung bringen, sondern ob eine Mehrjährigkeit in der Perspektive der Zielerreichung zu besseren Ergebnissen führt. Das ist die Logik und eigentlich muss ceteris paribus dann eigentlich alles gleichbleiben und wir wollen schauen, gibt es mit einer dreijährigen Perspektive irgendwelche Anpassungen, wie Ressourcen vor Ort eingesetzt werden, im Hinblick auf Verbleibsrisiken, auf Längerfristigkeit.“ (2_R0)

Die Umsetzung wurde dabei bewusst den beteiligten Einrichtungen überlassen. Es gab keine weiteren Vorgaben oder Vorschläge zur „Operationalisierung“ des Modellvorhabens von Seiten des BMAS, des Landes oder der BA:

„Da sind keine Erwartungen formuliert worden (...) wurde nicht so weit runter gebrochen, dass wir gesagt haben, was wir von Geschäftsführern erwarten oder von Vermittlern erwarten oder so. Das ist nie irgendwie angesprochen worden oder formuliert worden bei uns.“ (1_R0)

„Diese Operationalisierung, und das ist auch diesem Bottom-up-Verfahren geschuldet, (...) Verantwortung in die Hände der Jobcenter [zu legen], das selber zu steuern, zu sagen, ich stelle das um. Dann sollen sie das auch mit einer eigenen Maßnahmegestaltung umsetzen. Diese Vorgaben wollten wir nicht machen. Da haben wir gesagt, was hab ich für einen Personenkreis, wo liegen mögliche Schwerpunkte (...) die muss ich ja unterschiedlich angehen. Wenn ich beispielsweise große Bedarfsgemeinschaften habe, kann ich hier überhaupt bedarfsdeckend integrieren? Liegt mein Schwerpunkt vorwiegend auf Älteren im Langzeitbezug? Und so tief wollten wir da nicht einsteigen, dass wir da Vorgaben machen.“ (1_R0)⁸

Für die BA ist das Modellvorhaben ein später, aber willkommener Kompromiss, was den „mittelfristigen Blick“ in der Planung angeht, den sie durchaus einschließlich der Haushaltsplanung auf den Langzeitleistungsbezug (und Leistungen) schon länger anlegt. Daneben sehen die Verantwortlichen auch mit Blick auf die Orientierung des Modellvorhabens als weitgehend „dezentral“ bzw. „Bottom-up“ eine Bestätigung der Politik der BA. Schließlich könnten, so ein Beteiligter, „solche Einschätzungen realistisch nur vor Ort getroffen, geplant und gesteuert werden“.

„Die Erwartung ist, aus diesen jährlichen Verpflichtungen (...) ein bisschen rauszukommen. Die Mittelfristperspektive und sich auch die Integrationsstrategie für schwierige Langzeitleistungsbezieher vorzunehmen. Also ich denke, dass diese Beschränkung im Kopf, wir müssen in diesem Jahr das und das erreichen, in eine größere Perspektive zu kriegen und auch in längerfristige Integrationsstrategien zu investieren.“ (3_R0)

⁸ Dieses und weitere Zitate wurden der besseren Lesbarkeit wegen sprachlich geglättet

Bei den teilnehmenden Jobcentern (gE und zkT) handelt es sich um vergleichbare Einrichtungen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie ihrer Arbeitslosenquote und der Arbeitsmarktstruktur (vgl. Kapitel 3). Viel wichtiger ist allerdings, dass beide als Vorreiter langfristiger angelegter Arbeitsmarktstrategien betrachtet werden können und sich auch so sehen. Sie haben in der Vergangenheit bereits entsprechende Papiere und Konzepte selbst entwickelt und erfolgreich umgesetzt und sind damit ausgewiesene Verfechter einer auf Mehrjährigkeit ausgelegten Agenda der Arbeitsmarktpolitik in der Grundsicherung.

So wurde im kommunalen Jobcenter schon im März 2014 eine „Offensive (...) zur Reduzierung von Langzeitleistungsbeziehern“ gestartet. Zentrales Element darin ist die Analyse und Betreuung von Langzeitleistungsbeziehenden mit einem Analysetool, bei dem das Fallmanagement einen Fall einem Expertenteam vorlegt, das neben den Verantwortlichen im Jobcenter auch Sozialmediziner, Psychologen und fallbezogene externe Partner umfasst, etwa aus der Suchtberatung (vgl. Kapitel 3.2). Dieses Team erstellt einen die Eingliederungsvereinbarung ergänzenden Hilfeplan und legt die Begleitung der Fallsteuerung fest. Hier erfolgt die Zuweisung ins „traditionelle Fallmanagement“ oder die „Intensivbetreuung“. Durch diese „Zuordnung der Befunde aus verschiedenen Perspektiven“, so der kommunale Träger, „entsteht ein schärferer und besserer Blick für die möglichen Lösungsansätze“ (Offensive des Jobcenter-Landkreises zur Reduzierung von Langzeitleistungsbeziehern. Skizze vom März 2014: 6 – 7).

Die gemeinsame Einrichtung hat bereits seit mehreren Jahren eine eigene Agenda zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit entwickelt. Die Strategien sind rechtskreisübergreifend konzipiert und als Erfolgsfaktor gilt u. a. eine „sehr engmaschige Kontaktdichte ohne Rücksicht auf Profillagen“ (Lokales Planungsdokument gE-Jobcenter „Schwerpunkte 2015“ vom 8. Januar 2015: 8). So werden beispielsweise von jeder Integrationsfachkraft in „Eigenregie“ („Top 5 Programm“) jeweils fünf Personen ihres so genannten Bestands an Langzeitarbeitslosen bzw. –leistungsbeziehenden für drei Monate besonders „engmaschig“ betreut (vgl. Kapitel 3.1). Daneben analysieren die gemeinsame Einrichtung und das kommunale Jobcenter jeweils regelmäßig die vorliegenden Daten zum Langzeitleistungsbezug mit Blick auf die Bearbeitung der Bestandsfälle und die Vermeidung des Übertritts in den Langzeitleistungsbezug. Mithin nutzen beide Einrichtungen das klassische Förderinstrumentarium ebenso wie zielgruppenspezifische Maßnahmen und „neue Wege“. Diese zielen darauf, „drohende Langzeitarbeitslosigkeit“ zu verhindern, genauso wie eine mehrjährige und intensivere Betreuung zu gewährleisten, um der Verhärtung der Kundenstrukturen im Leistungsbezug entgegenzuwirken (ebd.).

Für beide Einrichtungen war die Teilnahme am Modellprojekt vor diesem Hintergrund „Ehrensache“, wengleich es Vorbehalte mit Blick auf die Zielrichtung, wie auch auf die Finanzierung gab: „keine mehrjährige Planung, sondern (...) mehrjährige Steuerung (...) weder mehr Personal (...) noch mehr Geld.“ (5b_R1)

„Das war von Anfang an mein Credo. Für die Menschen, die wir hier betreuen ist es einfach so, dass nicht bei allen, aber doch bei relativ vielen erst mal Hemmnisse beseitigt werden müssen, bevor man an Integration denken kann. Und dafür brauch ich eben unter Umständen eine Mehrjährigkeit. Die wir im Jugendlichenbereich noch umsetzen können, aber im Erwachsenenbereich dann eben nicht mehr.“ (5b_R1)

„Insofern ist es nach wie vor so, dass ich jetzt im Rahmen dieses Modellprojektes das mache, was ich eh schon angefangen hatte. Und was mir auch wichtig ist und auch in Zukunft wichtig bleiben wird. Den Mitarbeitern eine mehrjährige Sicherheit zu geben und einen Rahmen, der verlässlich ist und der sich nicht jeden Tag ändert, das ist meines Erachtens ein ganz wichtiger Erfolgsfaktor für kontinuierliche Arbeit. Und die braucht man, um in dem Personenkreis Erfolg zu haben.“ (5b_R1)

„Also wir wollten uns dem Personenkreis der Langzeitleistungsbezieher intensiver widmen. (...) wir haben vielleicht etwas schneller gemacht (...) weil wir die mehrjährige Betrachtung immer gefordert haben und die mehrjährige Hilfeplanung der Leute. Und dann war für uns die Entscheidung zu sagen, jetzt bietet der Bund im Prinzip das mal an und jetzt meldet sich keiner und macht mit. Das fanden wir ungeschickt. Und dann haben wir gesagt, wir können ja nicht etwas fordern und wenn mal ausprobiert werden soll, dann ducken wir uns alle weg.“ (11_R2)

„Von daher haben wir gesagt, wir machen auf jeden Fall mal mit, um zu zeigen, dass Mehrjährigkeit Sinn macht, selbst wenn es unter den gegebenen Rahmenbedingungen ist. Erleichtern würde es natürlich schon (...), wenn man eine gewisse Planungssicherheit hat“. (11_R2)

Von den beteiligten Einrichtungen ging auch die Initiative aus, das Modellprojekt wissenschaftlich begleiten zu lassen. Schließlich ist die Erwartung der Beteiligten, die Politik könne ihre Erfahrungen und Erfolge für „zukünftige Strategien oder auch für die Finanzverwendung oder Gesetzesanpassung“ nutzen (11_R2).

2 Zielsteuerung

Im Folgenden stellen wir verschiedene Aspekte von Zielsteuerung vor, die wir im Laufe der Begleitung des Projekts ermittelt haben. Dabei handelt es sich um die allgemeine Bedeutung von Zielsteuerung bzw. Controlling, um Aussagen zur Nachhaltigkeit im SGB II sowie um konkrete Steuerungsinstrumente. Die Darstellung differenziert dabei zwischen der zentralen Ebene, die durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, die Bundesagentur für Arbeit (Zentrale und zuständige Regionaldirektion) und das Arbeitsministerium des betroffenen Bundeslandes repräsentiert ist, der Führungsebene der beteiligten Jobcenter, in die neben Geschäftsführungen sowie Bereichs- und Teamleitungen auch Controlling-Verantwortliche und Projektleitungen einbezogen sind, sowie der Ebene der Fachkräfte.

Während der Laufzeit des Projektes waren die Rahmenbedingungen durchgehend gut, was die Arbeitsmarktentwicklung angeht. Flucht und Asyl waren seit 2015 wesentliche geschäftspolitische Themen für die beteiligten Jobcenter. Schließlich fällt in die Laufzeit des Projekts ein Perspektivwechsel im Bereich der Grundsicherung, für den beispielhaft der Entwurf des Teilhabechancengesetzes der Bundesregierung sowie die Kontroverse um Abschaffung oder Neujustierung von „Hartz IV“ stehen. Allgemein, sowie für die am Projekt Beteiligten sind dabei zwei Beobachtungen

zentral: Einerseits die Erkenntnis, wie viel „individuelle Kümmerarbeit“⁹ in den Jobcentern heute geleistet wird. Andererseits gibt es eine zunehmende Orientierung weg davon, Menschen ausschließlich und möglichst schnell in Arbeit vermitteln zu wollen, hin zu einer stärkeren Betonung von Qualifizierung. So gesehen ist der Projektzeitraum auch als Phase einzuordnen, in der die beteiligten Akteure verstärkt um die „richtigen“ Konzepte und Größen für die „Planung und Steuerung“ in der Grundsicherung gerungen haben. Auch dafür liefert die folgende Ergebnisdarstellung Material und Argumente.

2.1 Perspektive der zentralen Akteure

Wie in Kapitel 1 dargestellt wird, war das Zustandekommen des Projekts „Mehrjährige Steuerung von Ziel 3“ langwierig. Im folgenden Abschnitt werden die Aussagen zentraler Projektakteure zur Bedeutung von Steuerung und Controlling dargestellt. Anschließend äußern sich die Befragten zur Steuerung des Projekts selbst.

2.1.1 Allgemeine Aussagen

Laut Aussage des BMAS sind die Ziele des Controllings im SGB II eine „Abrüstung im Bereich der Handlungsregeln“ (2_R0) und mehr dezentraler Entscheidungsspielraum. Diese Ziele wurden – da sie mehr Komplexität im System bedeuten würden – bislang nicht eingelöst, die vorherrschende Regelsteuerung wurde beibehalten. Wichtig sei aus Sicht des BMAS die Einheit von Planung und Steuerung „Weil, wenn ich nur plane ohne dann anschließend zu steuern, dann brauche ich die Planung auch nicht mehr“ (2_R0).

Aus Sicht der Zentrale der BA sind die Ziele im SGB II gesetzt und die Führung erfolgt über die Zielerreichung. „Von daher steht die Zielerreichung im Vordergrund der Aktivitäten“ (3_R0). Im Bereich des SGB II sind dabei die Integrationsquote und die Reduzierung des Langzeitleistungsbezugs am wichtigsten. Die zuständige Regionaldirektion berichtet von einem hohen Stellenwert des Zielsteuerungsprozesses, der allerdings in Bezug auf die Jobcenter eher mittelbar ist, da sich die Aktivitäten der RD zunächst auf die Agenturen richten. Diese sind wiederum an der Steuerung der Jobcenter gE beteiligt (4_R0).

Im zuständigen Landesministerium wird betont, dass Controlling wichtig sei, es sollte sich aber auf die wenigen wichtigen Kennziffern beziehen, die das Gesetz vorschreibe. Das Bundesland habe sich intensiv an der Kennzahlenverordnung beteiligt und sich dabei stets gegen eine Ausweitung von Kennziffern gewandt. Solche Tendenzen sieht der Gesprächspartner kritisch: „Man kann sich auch zu Tode steuern“ (30_R0).

2.1.2 Projektbezogene Aussagen

Aus Sicht des BMAS ist die Mehrjährigkeit in der Planung insbesondere für die Veränderung des Bestandes der Langzeitleistungsbeziehenden vorstellbar, weniger dagegen für die Integrationsquote. Die BA hätte dagegen gerne auch die Integrationsquote und die Senkung der passiven Leistungen in die mehrjährige Planung einbezogen. Angebote an die Jobcenter, Zielgrößen mehrjährig zu planen, seien auch von Seiten des Controllings SGB II der BA an alle Jobcenter gemacht worden, hätten aber wenig Resonanz gefunden. Die Bedeutung der mehrjährigen Steuerung von Ziel 3 wird

⁹ So der Vorstandsvorsitzende der BA, Detlev Scheele zur Arbeit der Jobcenter, zitiert in einem Beitrag von Markus Dettmer und Tim Kummert in DER SPIEGEL vom 24.11.2018 (S.36) zum Thema („Vier Stunden durchhalten“).

dagegen gering eingeschätzt. Die damit verbundenen Absichten würden durch den Bottom-up-Prozess der Zielsteuerung erreicht. Der mehrjährige Wert wird in der Zentrale der BA nicht thematisiert. Dort ist nur der einjährige Zielwert der gemeinsamen Einrichtung bekannt. Die BA-Zentrale geht davon aus, dass die zuständige Regionaldirektion mit dem Jobcenter und der Agentur über den mehrjährigen Zielwert verhandelt hat.

Die Regionaldirektion betont, dass das Jobcenter in ihrem Zuständigkeitsbereich ohnehin auf eine mehrjährige Planung ausgerichtet ist. So gesehen habe es in diesem Jobcenter keine Veränderungen im Rahmen der Mehrjährigkeit von Ziel 3 gegeben: „Das hätten die auch gemacht, ohne diesen Aufwand zu betreiben“ (29_R0).

In der Perspektive des Landesministeriums ist ein Planungszeitraum von drei Jahren eher lang. Dies liegt aber nicht am Fehlen einer Strategie im Umgang mit den Betroffenen, die bei allen Jobcentern vorhanden sein dürfte, sondern an der Unsicherheit über die zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie die Entwicklung des lokalen Arbeitsmarktes. „Ist vielleicht effektiver, wenn man für den Personenkreis jährlich eine [Zielplanung] macht, für drei Jahre ist das halt schon ziemlich lang“. (30_R0). Um nachhaltige Ergebnisse zu erreichen, benötige man personelle Kapazitäten, aber auch ein spezielles Instrumentarium im SGB II, insbesondere öffentlich geförderte Beschäftigung.

2.2 Perspektive der Jobcenter-Führungsebene

2.2.1 Allgemeine Aussagen

Das Führungspersonal im Jobcenter gE bezieht sich positiv auf Controlling-Ziele. Die Entwicklung des Jobcenters wird daran gemessen, dass es seit 2012 „ganz erhebliche Entwicklungssprünge bei der Integrationsquote und auch bei (...) den Gesamtindikatoren gemacht hat“. (5b_R1). Grundlage hierfür seien verlässliche Strukturen und Stabilität bei Prozessen, z.B. der Verfügbarkeit von Mitteln für Weiterbildung. Der Bottom-up-Prozess der Zielplanung wird begrüßt, da er zu realistischeren Zielen führt: „So sind wir noch leicht grün. Wenn wir ihn (den ursprünglichen Wert) genommen hätten, dann wären wir schon rot, ne?“¹⁰ (5b_R1). Die Beteiligung der Teams an der Zielfestlegung führt dazu, dass diese hinter den Zielen stehen. An anderer Stelle werden gewisse Vorbehalte gegen die Umsetzung der Steuerung deutlich:

„Durch Kontrollinstrumentarien, durch interne Revisionen, durch Bundesrechnungshof, wenn ich sehe, wie kleinteilig da geprüft wird, mit Checklisten und wenn irgendwo ein Kreuz falsch ist, ist ein Fall, wird er dann als falsch dargestellt. Das führt das System so ein bisschen ad absurdum“ (17_R1).

Auch im Jobcenter zkT gibt es einen grundsätzlich positiven Bezug auf Zielsteuerung. Es gibt eine monatliche Zielnachhaltung, in der Controllingzahlen und Zielwerte betrachtet werden. Äußere Zielvorgaben werden quartalsweise durch Landesregierung und Bundesministerium eingefordert und im Rahmen der internen Zielsteuerung werden zwischen Bereichsleitung und Geschäftsführung Ziele ausgehandelt. Allerdings wird Controlling in diesem Jobcenter auch als potentieller

¹⁰ In der BA wird der Grad der Zielerreichung in Übersichten mit Balken in den Ampelfarben Rot, Gelb und Grün dargestellt. Die Kritik an der „Ampellogik“ weiter unten bezieht sich ebenfalls darauf.

Ausdruck des Misstrauens „das auch hinter den ganzen Statistiken steht“ (MK_01) gesehen. Dem wird entgegengehalten, dass man Mitarbeitern einen Vertrauensvorschuss geben müsse: „Man muss doch immer den Leuten trauen, die da was machen“ (MK_01). Kritisch werden in diesem Jobcenter Quoten gesehen, wenn sie die eigentliche Qualität der Arbeit nicht abbilden. Als Beispiel führt eine Führungskraft den Zuwachs an Flüchtlingen an, von denen absehbar viele im nächsten Jahr Langzeitbeziehende sein werden. Die Steigerung der Quote des Langzeitleistungsbezugs führe dazu, dass das Jobcenter schlecht aussehe, obwohl gute Arbeit gemacht werde.

Einig ist man sich in beiden Jobcentern darüber, dass die Arbeit mit der Klientel im SGB II eine mehrjährige Perspektive beinhalten muss. „Nachhaltigkeit und Mehrjährigkeit ist bei uns schon immer ein Faktor gewesen, sag ich jetzt mal. (...) Und die Personen sind mehrjährig“ (23_R2). Die Unterstützung von arbeitslosen Personen sollte demzufolge über mehrere Jahre geplant werden. Im kommunalen Jobcenter grenzt man sich besonders von der „Ampellogik“ ab: „Ganz wichtig bei uns ist es, wir haben kein rot-grün“ (11_R2). Auch in der gemeinsamen Einrichtung wird betont, dass die Orientierung auf Personen und deren Schicksal im Vordergrund steht: „Also das ist auch immer wieder schön zu sehen, dass das die Motivation der Mitarbeiter ist. Und nicht roter, grüner Balken“ (17_R1). Gerade ein Controller aus diesem Jobcenter äußert sich sehr engagiert in Richtung einer weniger kennzahlenbezogenen Sichtweise: „Es wär noch der erste Kunde, den ich sehen würde, der wegen Controlling und Steuerung in Arbeit ging, wo der den Leistungsbezug beendet“ (6_R1).

2.2.2 Projektbezogene Aussagen

Im Jobcenter gE wird der auf drei Jahre gerichtete Steuerungsimpuls in Richtung Nachhaltigkeit positiv eingeschätzt. Ein Gesprächspartner berichtet von veränderten Prozessen und veränderter Führungsstruktur. Gleichzeitig betonen Führungskräfte, dass auch in der Vergangenheit schon mit Blick auf Nachhaltigkeit gearbeitet wurde: Maßnahmenkonzepte, Steuerung, Nachhaltigkeit und Daten wurden schon immer im Team präsentiert. Diesem wurde es ermöglicht Maßnahmen so zu gestalten, dass man die Kunden dort abholt, wo sie stehen. Schon früher wurde auf diesem Weg die Zahl der Langzeitleistungsbeziehenden (Kennzahl zu Ziel 3) gesenkt. In diesem Jobcenter spielt der für das Projekt vereinbarte Wert für drei Jahre nur eine geringe Rolle, das Jobcenter habe jedoch auch immer besser als vereinbart abgeschnitten.

Hinzu komme, dass die Mehrjährigkeit der Planung keinen Einfluss auf die Steuerung durch die Regionaldirektion hat. Die Steuerung erfolge „jedes Jahr zack, zack, zack“ (5a_R1). Die Jährlichkeit des Haushalts sei mit Mehrjährigkeit nicht vereinbar: „Und wenn ich ein Konzept nicht über den gleichen Zeitraum legen kann wie (den) über den ich plane, dann funktioniert das Ganze nicht“ (6_R1).

Projektbezogene Aussagen sind im zkt-Jobcenter nur in geringem Maße an quantitativen Zielen ausgerichtet. Es wird zwar betont, dass eine Struktur wichtig sei, diese richtet sich aber stärker an der Analyse und den Bedürfnissen der Zielgruppe aus. Ein quantitatives Ziel wird zwar im Rahmen des Projekts definiert, aber dies sei nicht mit Überzeugung geschehen. Die eigentliche Motivation liegt aber eher darin zu zeigen, dass ein gutes Ergebnis erzielt wird, „wenn man sich Zeit nimmt und auch auf die Leute einlässt“ (11_R2). So sei die Zahl der Langzeitleistungsbeziehenden seit Projektbeginn um 24 Prozent zurückgegangen.

Auch in diesem Jobcenter wird kritisiert, dass die mehrjährige Steuerung nicht durch eine entsprechende Finanzplanung flankiert wird. Der jährliche Haushalt mache deren Umsetzung „zumindest nicht leichter“. Wenn dies der Fall wäre, könnte sich das Jobcenter noch einen längeren Planungszeitraum vorstellen, z. B. fünf Jahre. Das wesentliche Instrument der Steuerung im Rahmen der Mehrjährigkeit ist im kommunalen Jobcenter eine Betrachtung der Zielgruppe und die Zuweisung in bestimmte Betreuungsmodelle. Dies schließt auch die Strategie ein, bestimmte Personen zunächst nicht mehr mit Blick auf eine Vermittlung in Arbeit zu betreuen: „Andererseits haben wir hier Leute in der Betreuung, wo wir sagen, (...) unter den Bedingungen des Arbeitsmarktes macht das keinen Sinn“ (11_R2).

2.3 Perspektive der Fachkräfte

Ein Ziel der wissenschaftlichen Begleitung bestand darin, herauszufinden, ob und inwieweit die Vereinbarung eines dreijährigen Ziels sich auf der Ebene der Fallbearbeitung durch die Jobcenter-Fachkräfte niederschlug. Dazu wurden in den Forschungsinterviews mehrere Fragen gestellt, die sich mit der Bedeutung von Steuerung durch Zielzahlen allgemein und den verwendeten Steuerungsinstrumenten im Projekt befassten.

2.3.1 Allgemeine Aussagen

Im Jobcenter gE wird an den Aussagen der ersten Befragungswelle deutlich, dass Controlling in der Praxis eine Rolle spielt. Kennziffern dienen dazu, den aktuellen Stand z. B. von Integrationen oder Langzeitleistungsbeziehenden mit Blick auf die Zielerreichung betrachten zu können. Eine Vermittlungsfachkraft betont, dass in der konkreten Arbeit nicht so sehr auf die Zahlen geschaut werde, sondern auf das, was die Person braucht: „im Endeffekt sitzt man mit dem Kunden im Büro am Tisch (...) und man muss natürlich in dem Moment auf den Kunden als Mensch auch einfach eingehen“ (8_R1).

In der zweiten Befragungsrunde wird die Rolle der Planung betont. Hier geht es weniger darum, dass die Fachkräfte bestimmte Vorgaben erfüllen sollen, sondern dass für ihre Arbeit die notwendigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Eine Fachkraft äußert sich kritisch zur wenig verlässlichen Finanzierung, die dazu führt, dass man 2016 ein „Jahr des Überflusses“ hatte, weil für die Integration geflüchteter Menschen zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt wurden, und 2017 wieder ein „Jahr der Dürre“ (9_R1). Eine weitere Fachkraft betont, dass man durch die jährliche Mittelbindung eigentlich nicht langfristig planen könne.

In anderen Jahren müssten dann „die Mittel raus“, auch wenn die damit finanzierten Programme für Arbeitsuchende wenig sinnvoll seien. Auch wenn in diesem Jobcenter die Rolle des Controllings nicht generell in Frage gestellt wird, macht eine Fachkraft deutlich, dass sich ihre Ziele in der konkreten Arbeit an den konkreten Personen orientieren. Neben dem Ziel „dass ich die Leute so schnell wie möglich losbekomme, in Anführungszeichen“ (10_R1) geht es auch darum, ihnen zu helfen, dass sie „wieder irgendwie mal einen Sinn im Leben sehen“ (10_R1).

Die befragten Fachkräfte aus dem kommunalen Jobcenter sehen sich nicht einem übergeordneten Steuerungsziel verpflichtet. Sie beziehen die Frage nach Zielen direkt auf die einzelnen Klienten wie zum Beispiel die Verbesserung der Tagesstruktur. Nach sechs Monaten wird dann geschaut, ob das individuelle Ziel erreicht wurde. Die Konsequenzen aus einer Nichterreicherung bleiben dabei offen: „Manchmal ist ja auch das Nicht-Erreichen eines Zieles mit einer Erkenntnis verbunden, die

dann einen doch wieder weiterbringt.“ (14_R2) Die Ausrichtung auf die Betroffenenperspektive zeigt sich in der zweiten Befragungswelle bereits daran, dass in zwei von drei Gesprächen auf die Frage nach Zielsteuerung zunächst eine Nachfrage kommt: „Also, ja Zielsteuerung, meinen Sie jetzt die Ziele, die ich mit meinen Teilnehmern setze? Ja, die sind mir schon wichtig“ (27a_R2).

2.3.2 Projektbezogene Aussagen

Trotz der zum Teil Controlling-kritischen Äußerungen auch in der gE führt die mehrjährige Vereinbarung von Ziel 3 dazu, dass Fachkräfte selbst den Fokus auf Nachhaltigkeit der Integrationen legen, dass das Gefühl vermittelt wird, der entstandene Freiraum in der Vermittlungsarbeit wird „gehört“, weil die Ziele auch erreicht werden. Dies bezieht sich auch auf die doppelte Zeitperspektive der Planung, die aus Sicht einer Fachkraft „gar nicht so verkehrt“ ist (21_R1), weil man das Thema ansonsten vielleicht eher in den Hinterkopf verbannen würde. Zusätzliche Handlungsfreiheit hat das Projekt aus Sicht einer anderen Fachkraft nicht gebracht, denn ohnehin sei der Vermittler „frei, wie er den Kunden behandelt“. Dies sei unabhängig davon der Fall, „ob wir im Projekt sind oder nicht im Projekt sind“ (9_R1).

Im kommunalen Jobcenter wird auch bezogen auf die Projektperspektive der Stellenwert der individuellen Planung betont. In der Intensivbetreuung, die den Kernpunkt der Umsetzung des Projekts dort bildet, geht es darum, schwere und komplexe Problemlagen in einem mehrjährigen Prozess zu bearbeiten, um dann irgendwann wieder „marktnah zu werden. (...) So verstehe ich das Konzept“ (28b_R2). Diese Art der Betreuung wird deutlich von der Arbeitsmarktintegration abgegrenzt: „Diese normale(n) Arbeitsvermittlungsgeschichten, die liefen ja in der Regel schon sehr lange“ (28b_R2).

In mehreren Interviews werden dagegen Ziele wie die Entwicklung einer Tagesstruktur genannt, das Bearbeiten einer Schuldenproblematik oder ein neuer Umgang mit der Gesundheit oder mit psychischen Problemen. Dazu kommen konkrete Zielsetzungen wie der Erwerb eines Führerscheins. Für jeden betreuten Langzeitleistungsbeziehenden wird ein Hilfeplan aufgestellt, so dass sich die Fallbearbeitung zunächst auf sechs Monate bezieht. Eine Fachkraft betont, dass die Beteiligung der Klienten für die Planung besonders wichtig sei: „Bei der Zielplanung nehme ich den Klienten immer sehr, sehr gerne mit ins Boot und sage, was ich anbieten kann oder was meine Möglichkeiten sind“ (28a_R2). Da, wo Arbeitsmarktintegration nicht möglich ist, orientiert sich der Gesprächspartner an Erfolgserlebnissen in der Sozialen Arbeit, wie der Aufnahme einer Therapie. „Da braucht es halt andere Ziele oder andere Erfolgs- oder Messwerte, sagen wir es mal so“ (28a_R2).

In diesem Kontext kann dann auch eine Integration erfolgen, wie am Beispiel einer Frau erläutert wird, „die seit zwanzig Jahren nicht arbeiten gegangen ist, die dann, nachdem sie in Therapie war, jetzt eine Arbeitsstelle hat und ganz raus ist aus dem Leistungsbezug“ (26_R2). Diese Erfolgsgeschichte sei in zwei Jahren intensiver Arbeit mit demselben Betreuer entstanden. Generell wird jedoch eher auf die Weiterentwicklung der Personen fokussiert, die Arbeitsmarktintegration steht nicht im Vordergrund: „Man denkt gar nicht so darüber nach, weil [Integration in] Arbeit ist ja nicht unser primäres Ziel in der Arbeit“ (26_R2).

2.4 Zusammenfassung wesentlicher Aspekte zur Zielsteuerung

Die Frage, ob und wie eine mehrjährige Steuerung den Langzeitleistungsbezug vermeiden helfen kann, bringt unterschiedliche Facetten der Steuerungsthematik zu Tage. In den Gesprächen mit

den unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren werden folgende voneinander zu trennende Themen sichtbar:

- Längerfristige, zielorientierte Planungsprozesse auf der Organisationsebene und in der konkreten Betreuung der Arbeitslosen
- Formen der Zielverfolgung und –nachhaltung, wie einem detailliert kennzahlengestützten Steuerungssystem versus inhaltlichen Zielen, die sich nicht zwingend in Kennzahlen abbilden lassen
- Die im Modellvorhaben vereinbarte Zielkennzahl für die Vermeidung von Langzeitleistungsbezug
- Längerfristige Planungsprozesse in der konkreten Betreuung der Langzeitleistungsbeziehenden

Alle Beteiligten erachten längerfristige, zielorientierte Planungsprozesse in der Betreuung der Arbeitslosen und auf der Organisationsebene als hoch relevant. Beide Jobcenter betonen allerdings, dass sie in diesem Sinn schon immer mehrjährig gearbeitet haben. Schwerpunkte und Ziele in der Arbeitsvermittlung zu setzen sei – zunächst ungeachtet deren Nachhaltung in kennzahlengestützten Controllingssystemen – genuiner Bestandteil der Führung. Einem mehrjährigen Planungsprozess läuft dabei die jährliche Ressourcenzuweisung zuwider, so die Jobcenter. Wichtig für langfristige Planungen sei eine größere Kontinuität der finanziellen Ressourcen. Um den komplexeren Bedarfen arbeitsmarktferner Erwerbsloser gerechter zu werden, wird jedoch auch die Notwendigkeit einer umfangreicheren Ausstattung thematisiert.

Bei dem Thema der Zielverfolgung und –nachhaltung gab es keinen Zweifel daran, dass es grundsätzlich sinnvoll sei, die Arbeit der Jobcenter auch mithilfe eines kennzahlengestützten Controllings zu bewerten. Mit Blick auf die Frage, wie diese Ziele abbildbar und nachzuhalten seien, gibt es jedoch deutlich differenziertere Vorstellungen – von einer detaillierten zahlenorientierten Zielsteuerung über ein umfassendes, dabei aber maßvolles, zu einem insgesamt „schlanken“ Controlling mit wenigen Kennzahlen. Dass Steuerungssysteme eine Orientierung bieten, wie die Leistungen des Jobcenters einzuordnen sind, wird von vielen Akteuren betont. Beispielsweise werden positive Entwicklungen der Integrationsquote auch als Beleg für eine erfolgreiche Vermeidung von Langzeitleistungsbezug angeführt. Auf der anderen Seite wird die Abbildbarkeit guter Arbeit mit den Arbeitslosen auf Basis der Integrationsquote aber auch kritisiert. Verglichen werden tiefe und sehr kleinteilige, kennzahlengestützte Controllingssysteme mit an der Gesamtbetrachtung der Klientel orientierten Steuerungsweisen. Es wird z. B. ausgewiesen inwieweit sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen über die Zeit entwickelte.

Ein zentrales Element in der Anlage des Modellvorhabens war eine über drei Jahre zu verfolgende Zielkennzahl für die Vermeidung von Langzeitleistungsbezug. Denn im Projekt sollte die Frage verfolgt werden, ob eine nachhaltige und langfristige Steuerung dieses Ziel positiv beeinflussen kann. Doch die beteiligten Akteurinnen und Akteure benannten die Zielkennzahlen in Interviews nicht und nahmen auch in den analysierten Dokumenten nicht darauf Bezug. Dies legt den Schluss nahe, dass die vereinbarte Zielkennzahl eine eher geringe Projektrelevanz hatte. In diesem Kontext steht auch die Aussage, das Ziel „in der qualitativen Arbeit mit den Kunden nach vorne zu kommen,

wurde durch den Projektstatus als solches nicht sonderlich befördert“ (29_R0). Das Thema der Vermeidung von Langzeitleistungsbezug und die Entwicklung passgenauer Strategien ist hingegen ein durchgehend bedeutsames Thema in den Interviews.

Bei der Frage der mehrjährigen Planung von Ziel 3 besteht Einigkeit darüber, dass bei Langzeitleistungsbeziehenden mit multiplen Vermittlungshemmnissen die Perspektive der Fallbearbeitung unbedingt mehrjährig sein muss. Auf der Ebene der Fachkräfte stellt sich die Frage nach Steuerung und Zielerreichung fast ausschließlich im Zusammenhang mit den betreuten Personen. Beide Jobcenter betonen die Notwendigkeit einer längerfristigen Perspektive, um Langzeitleistungsbeziehende in Arbeit zu integrieren. Aufgrund der Projektstruktur ist im kommunalen Jobcenter die Betonung auf den Einzelfall und seine Unterstützungsbedürfnisse noch ausgeprägter (vgl. Kapitel 3).

3 Umsetzung in den Jobcentern

Dieses Kapitel geht der Frage nach der Umsetzung des Modellprojekts in den beiden beteiligten Jobcentern nach. Zunächst werden dabei kurz der institutionelle Rahmen der beiden beteiligten Jobcenter sowie der jeweilige arbeitsmarktliche Kontext skizziert (Meso-Ebene). Im Mittelpunkt des Kapitels stehen die einzelnen Umsetzungsschritte und die Fallbearbeitung im Projektkontext (Mikro-Ebene).

3.1 Jobcenter gemeinsame Einrichtung (gE)

3.1.1 Eckdaten zum Jobcenter

Eines der beiden am Modellprojekt beteiligten Jobcenter wird als gemeinsame Einrichtung (gE) der BA und des Landkreises betrieben. Der Jobcenterbezirk ist ländlich geprägt und durch ein hohes Auspendlerniveau gekennzeichnet. Die Arbeitsmarktstruktur wird im Wesentlichen durch den Mittelstand bestimmt; es gibt insbesondere einen hohen Anteil an kleinen Betrieben mit weniger als 100 Beschäftigten. Nach Branchen betrachtet gab es im Jahr 2016 den größten Beschäftigungszuwachs in der Metall-, Elektro- und Stahlindustrie. In der aktuellen SGB-II-Typisierung (Dauth et al. 2013) ist der Jobcenterbezirk dem Typ IIa (Jobcenter mit durchschnittlicher eLb-Quote) zugeordnet.

Im gE-Jobcenter wurden 2017 ca. 5.500 bis 6.000 erwerbsfähige Leistungsberechtigte an insgesamt vier Standorten betreut. Langzeitleistungsbeziehende sind im untersuchten gE-Jobcenter, wie in anderen Jobcentern auch eine quantitativ bedeutsame Gruppe. So waren im Juli 2017 unter rund 5.850 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten knapp 2.780 Langzeitleistungsbeziehende, die in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate Leistungen bezogen. Ungefähr 560 der Langzeitleistungsbeziehenden galten zugleich der statistischen Definition zufolge als langzeitarbeitslos (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2017a).

Interviewpartner im Jobcenter verwiesen wiederholt auf die gute lokale Arbeitsmarktsituation. Im Landkreis betrug die Arbeitslosenquote im jährlichen Durchschnitt 2016 3,6 Prozent (Bundesagentur für Arbeit 2017a). In den letzten Jahren war die Zahl der Arbeitslosen im Jobcenterbezirk rückläufig; dies betraf auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen. Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften,

der Personen in Bedarfsgemeinschaften sowie der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten stieg im gleichen Zeitraum leicht an (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2017a).

3.1.2 Ausgangssituation und Projektumsetzung

Ausgangssituation

Interviewpartner auf der Führungsebene des gE-Jobcenters betonen, dass der Gedanke einer langfristigen strategischen Planung in der lokalen Arbeitsmarktpolitik des Jobcenters unabhängig vom Modellprojekt eine wichtige Rolle spielt (5b_R1). Sie verweisen in diesem Zusammenhang beispielsweise auf die Tatsache, dass das gE-Jobcenter seit einigen Jahren eine mehrjährige Arbeitsmarktagenda auflegt. Dieses strategische Programm, das seit 2016 neben dem Arbeitsmarktprogramm auch die jährlichen Planungsdokumente beinhaltet, soll eine Orientierung für die operative Arbeit bieten. Dieser langfristige Ansatz, so erläutern die Interviewpartner, umfasse auch eine Kontinuität im Angebot von Maßnahmen. Seit mehreren Jahren wird im Jobcenter durch einen Träger ein Sozialkaufhaus betrieben. Führungskräfte verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass dessen Finanzierungsgrundlagen regelmäßig neu verhandelt werden müsse. Dabei habe jedoch eine langfristige Sicherung des Sozialkaufhauses eine hohe Priorität, da man im Jobcenter gute Erfahrungen mit diesem Angebot gemacht habe (7_R1). Seit 2012 führt das Jobcenter zudem in Zusammenarbeit mit der örtlichen Agentur für Arbeit und der Kreisverwaltung ein Projekt zur beruflichen und sozialen Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen durch, das als Jugendberufsagentur anerkannt ist.

Personen mit besonderen Unterstützungsbedarfen werden im gE-Jobcenter zum Teil durch spezialisierte Vermittlerinnen und Vermittler betreut. Das Jobcenter setzt spezialisierte Beratungsfachkräfte für Selbstständige, eine Beratungsfachkraft für Alleinerziehende sowie einen Fachexperten für Rehabilitanden und Schwerbehinderte ein. Im Interview verweist eine Führungskraft darauf, dass dies für ein Jobcenter dieser Größe, dessen Mitarbeiterschaft zusätzlich auf mehrere Standorte verteilt ist, eine Herausforderung darstelle; nichtsdestotrotz wolle man diesen Ansatz weiterverfolgen (5b_R1). An allen Standorten des Jobcenters waren zudem zum Zeitpunkt der Interviews spezialisierte Fachkräfte für die Betreuung von Leistungsberechtigten mit Fluchthintergrund verantwortlich.

Die Teilnahme an Projekten wird von Führungskräften des Jobcenters als Möglichkeit dargestellt, das Angebot einer zielgruppenspezifischen Beratung auszubauen und den Betreuungsschlüssel zu senken. So boten im Rahmen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ bis Ende 2015 Integrationsfachkräfte eine eigene Beratung für ältere Arbeitslose an. Zudem nahm das Jobcenter im Erhebungszeitraum am ESF-Programm der Bundesregierung zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit teil. Dieses Programm sieht neben Lohnkostenzuschüssen eine gezielte Ansprache von Arbeitgebern durch sogenannte Betriebsakquisiteure sowie ein begleitendes Coaching von Langzeitarbeitslosen bei einer Arbeitsaufnahme vor.

Umsetzung des Modellprojekts

In Anlehnung an diese vorhandenen Beratungsangebote für bestimmte Personengruppen entwickelten Führungskräfte des Jobcenters im Zuge der Projektvorbereitung Ideen für eine spezifische Beratung mit dem Fokus Langzeitleistungsbezug. Diskutiert wurde insbesondere der Aufbau eines zusätzlichen Teams (7_R1; 6_R1; 5b_R1). Dies hätte beispielsweise bedeuten können, so stellt eine

Führungskraft im Rückblick dar, dass sich an jedem Standort zwei bis drei Mitarbeiter speziell um die Thematik Langzeitleistungsbezug kümmern (7_R1). Da die Umsetzung der entwickelten Konzepte jedoch an die Bereitstellung zusätzlicher Mittel gebunden war, konnten diese letztlich nicht realisiert werden.

Das Modellprojekt „Mehrjährige Steuerung von Ziel 3“ wurde im gE-Jobcenter somit im Rahmen vorhandener Strukturen und unter Nutzung bestehender Ansätze und Instrumente umgesetzt. Teilweise berichten Interviewpartner auf Fach- und Führungsebene von einer Fokussierung der Thematik Langzeitleistungsbezug sowie von minimalen Modifikationen des Dienstleistungsangebots im Projektzusammenhang. Fachkräfte schildern beispielsweise, man habe in Teamsitzungen „immer wieder angesprochen, (...) sich auf diese Zielgruppe zu konzentrieren und die Maßnahmen zu nutzen, die für diese Zielgruppe angeboten werden“ (9_R1; vgl. auch 22_R1). Unterstützt wurde diese Fokussierung durch sogenannte DORA-Listen (Datenbasis Operative Auswertungen), die Informationen über die betreuten Leistungsberechtigten liefern. Die DORA-Abfragen enthielten beispielsweise Angaben über Personen, die im Langzeitleistungsbezug stehen sowie über Personen, bei denen das Risiko eines Übertritts in den Langzeitleistungsbezug besteht. Eine Führungskraft erläutert, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten diese Informationen unter anderem nutzen, um zu „schauen, wer läuft jetzt Gefahr, in nächster Zeit in den Langzeitleistungsbezug zu fallen?“ (19_R1).

Insgesamt dominiert auf Fachkräfteebene im Jobcenter jedoch die Auffassung, ein Projekt im engeren Sinne oder genuin damit in Verbindung stehende Veränderungen existierten nicht. Sie sehe „keinen Unterschied in der Arbeit“ (21_R1) erläutert beispielsweise eine Integrationsfachkraft auf die Frage, ob sich durch das Projekt die Vermittlungsarbeit geändert habe. Eine weitere Integrationsfachkraft erklärt, man thematisiere das Projekt zwar in Teambesprechungen, doch „hier für die tägliche Arbeit, dass uns das ständig präsent ist, dass wir in diesem Projekt sind, das kann ich eigentlich nicht sagen“ (20_R1). Führungskräfte bringen wiederholt ihre Enttäuschung darüber zum Ausdruck, dass sich die ursprünglich entwickelten Pläne aufgrund der begrenzten finanziellen Mittel nicht wie geplant umsetzen ließen (z. B. 18_R1; 5b_R1).

3.1.3 Fallbearbeitung im Projektkontext

Im Folgenden liegt der Blick auf der Mikro-Ebene der Beratungspraxis. Dabei wird zunächst dargestellt, wie das Handlungsfeld Langzeitleistungsbezug im Jobcenter diskutiert wird. Anschließend wird anhand der konkreten Fallbearbeitung rekonstruiert, welche Handlungsbedarfe, Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen wahrgenommen werden.

Perspektiven auf Langzeitleistungsbezug

Gesprächspartner aller Hierarchieebenen betonen, ein längerfristiger Zeithorizont sei in der Vermittlung und Beratung – unabhängig vom Modellprojekt – unerlässlich. Sie habe, berichtet beispielsweise eine Integrationsfachkraft, „Kunden, mit denen man eigentlich mehrjährig planen muss. Ganz selten, dass mal wirklich innerhalb kurzer Zeit eine Vermittlung, eine Arbeitsaufnahme erfolgt.“ (20_R1). Angesichts vielfältiger Handlungsbedarfe, wie Qualifizierung, medizinische Rehabilitation oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit, arbeite man „mit Integrationsstrategien, die nicht auf drei Monate angelegt sind, sondern eher auf längere Zeit“ (21_R1). In der opera-

tiven Arbeit sei demnach eine mehrjährige Zielplanung unabhängig vom Modellprojekt „mittlerweile gelebtes Handeln“ (6_R1), konstatiert eine Führungskraft. Diese mehrjährige Planung müsse allerdings ohne eine mehrjährige Mittelplanung auskommen.

Führungskräfte unterscheiden in den Interviews teilweise zwischen dem Personenkreis der Langzeitarbeitslosen und dem weiter gefassten Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden. Die Gruppe der Langzeitleistungsbeziehenden wird dabei als äußerst heterogen beschrieben. Sie umfasse, so stellten Interviewpartner dar, auch erwerbstätige Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft sowie Personen, die aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen temporär nicht arbeitsfähig sind. Fachkräfte stellen demgegenüber in den Interviews meist typische Lebenssituationen und „Vermittlungshemmnisse“ von Personen in den Vordergrund, die auf längere Episoden der Arbeitslosigkeit zurückblicken. Für Teile dieses Personenkreises, die bereits seit längerer Zeit nicht mehr erwerbstätig waren, schätzen Interviewpartner eine Arbeitsaufnahme als eher unwahrscheinlich ein. Auch die Möglichkeiten einer Einflussnahme durch Beratung und Vermittlung werden als begrenzt geschildert. Plakativ charakterisiert eine Integrationsfachkraft das Profil eines Leistungsberechtigten, dem sie geringe Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration attestiert: „Ich habe hier einen Bewerber, der ist 58. Der hat nach der Ausbildung, ich glaube 24 Monate gearbeitet. Das ist unser Bestand“ (10_R1). Eine andere Fachkraft erläutert, „Also es ist im Moment so, dass wir schon merken, dass wir so einen gewissen Bestand haben, der sich einfach verfestigt. Die sind lange bei uns und die sind auch einfach schwer zu vermitteln, schwer in Arbeit zu kriegen. Da kann man sich teilweise die Zähne dran ausbeißen“ (8_R1).

Als erfolgversprechender schätzen Interviewpartner daher eine Konzentration auf Arbeitslose ein, deren Leistungsbezug eine geringere Dauer aufweist. Ein Gesprächspartner erläutert beispielsweise: „und ich setzte jetzt einfach auf die, die jetzt in diesen Langzeitleistungsbezug hineinrutschen. Also das ist eigentlich das Potenzial, womit ich jetzt arbeiten kann.“ (10_R1). Andere Interviewpartner beschreiben jedoch auch, man nutze die bereitgestellten DORA-Abfragen gezielt, um diejenigen zu identifizieren, „die jetzt wirklich schon so lange dabei sind. (...) Und noch mal konkret überlegt, was hat man bisher mit denen gemacht. Und nutzt man vielleicht jetzt noch mal eine Maßnahme, die genau für die Zielgruppe konzipiert ist“ (9_R1).

Ansätze und Instrumente der Fallbearbeitung

Wenngleich keine Instrumente der Fallbearbeitung direkt dem Projekt zugeordnet werden, lässt die Analyse des empirischen Materials Schlussfolgerungen zu, welche Strategien Integrationsfachkräfte in der Beratung von Langzeitleistungsbeziehenden verfolgen.

- **Intensivierte Beratung**

Ein erster Ansatzpunkt für eine spezifische Beratung von Langzeitleistungsbeziehenden ist eine Intensivierung der Betreuung durch häufige persönliche Beratungstermine. Fach- wie Führungskräfte erklären in diesem Zusammenhang, dass man im Jobcenter unabhängig vom Modellprojekt auf eine enge Kontaktdichte Wert lege. Zusätzlich besteht die Vorgabe, dass jede Integrationsfachkraft regelmäßig jeweils fünf Leistungsberechtigte ihres Zuständigkeitsbereichs für einen Zeitraum von drei Monaten besonders intensiv betreut. Diese Fälle und die gewählten Ansätze werden in Teambesprechungen gemeinsam diskutiert (5b_R1; 8_R1). Intern wird dieser Ansatz als „Top 5“ bezeichnet.

Im Erhebungszeitraum wurde im Jobcenter die Regelung getroffen, dass jede Integrationsfachkraft Langzeitleistungsbeziehende in ihre persönliche Intensivbetreuung aufnehmen sollte. Eine Integrationsfachkraft beschreibt das Vorgehen folgendermaßen:

„Das heißt, wir haben ständig im Blick, unter anderem auch durch Listen, die wir vom Controlling zur Verfügung gestellt bekommen, wer geht demnächst in Langzeitbezug über. Und versuchen dann quasi vorher, bevor der Langzeitleistungsbezieher wird, schon anzuknüpfen. Da gibt es verschiedene Möglichkeiten, wie wir das machen. (...) Und wir können dann zum Beispiel auch regelmäßig so genannte Top 5 Kunden auswählen. Sind dann fünf Kunden, mit denen wir ganz intensiv arbeiten. Dafür bieten sich ja dann die Kunden an, die quasi kurz davorstehen, in den Langzeitleistungsbezug überzugehen.“ (8_R1; vgl. auch 10_R1).

- **Aufbau einer Beziehungsebene**

Grundsätzlich wird die Arbeit mit Langzeitleistungsbeziehenden als kleinschrittiges Vorgehen beschrieben, das zeitintensiv ist. In der Regel seien zunächst andere „Baustellen abzarbeiten“ (20_R1), bevor eine Arbeitsmarktintegration realistisch sei. Dem Aufbau einer vertrauensvollen Beziehung messen Integrationsfachkräfte dabei eine wichtige Bedeutung bei. Nur so könne es gelingen, so die Interviewpartner, individuelle Barrieren der Arbeitsaufnahme und Ansatzpunkte der Integrationsarbeit zu identifizieren. So argumentiert eine Integrationsfachkraft: „Klar, kann ich immer Vermittlungsvorschläge in jedem Termin mitgeben. Aber man muss da so ein bisschen diesen Knackpunkt finden, woran liegt es denn? Warum sind Sie so lange bei uns? Was ist da los?“ (8_R1). Dabei erfordere es Zeit, bis Personen sich öffneten und auch über sensible Themen wie gesundheitliche Probleme offen sprechen. Wenn dies gelinge, so eine Fachkraft, empfinde sie es zwar als Herausforderung, doch es fördere ein Vertrauensverhältnis:

„Und da wird eigentlich über Sachen geredet, da denke ich mir manchmal, müsste man eigentlich Stopp machen. Das gehört nicht zu meinem Job. Aber auf der anderen Seite, man will ja eine gewisse Vertrauensbasis schaffen. Und man hört dann einfach auch mal zu. (...) Und wenn man da ein gewisses Vertrauensverhältnis hat (...), dann läuft das eigentlich sehr gut. Dann versucht man irgendwelche Wege zu finden. Und das ist eigentlich das, Langzeitbezug, lange Zeit, sag ich mal. Das braucht seine Zeit.“ (22_R1).

- **Informations- und Förderangebote**

Teil einer intensivierten Betreuung von Langzeitleistungsbeziehenden waren zudem eigene Informations- und Förderangebote für diese Personengruppe. Integrationsfachkräfte verwiesen beispielsweise auf eigene Gruppeninformationen und Bewerbungstrainings für Langzeitleistungsbeziehende, die sie im Erhebungszeitraum durchgeführt hatten. Dies sei eine Reaktion, so erklärt eine Führungskraft, auf die besonderen Bedarfe dieser Gruppe, bei denen eine schrittweise Heranführung an den Arbeitsmarkt im Vordergrund steht: „weil man die Gruppe einfach anders ansprechen muss. Da geht’s in der Regel nicht um die sofortige Integration, sondern Integrationsfortschritte zu erzielen.“ (7_R1). Auch wurden Veranstaltungen mit Zeitarbeitsunternehmen durchgeführt, da diese der Erfahrung der Fachkräfte zufolge mehr Bereitschaft als andere Arbeitgeber zeigen, Personen nach längeren Episoden der Arbeitslosigkeit einzustellen (8_R1). Weiterhin bot man

Langzeitleistungsbeziehenden bei einer Arbeitsaufnahme im Rahmen des BA-Konzepts „INA! – Integration nachhalten“ eine Nachbetreuung an (7_R1).

Jenseits dieser internen Programme vermissen jedoch viele Interviewpartner geeignete Maßnahme-Angebote. Wiederholt kritisieren Integrationsfachkräfte, dass – abhängig von der jeweiligen Mittelzuweisung – in vielen Jahren zu wenige Angebote gefördert werden können und es daher an individuell passenden Formaten mangelt. Um den Aufbau einer Tagesstruktur sowie berufliche und soziale Kompetenzen zu fördern, wird häufig auf das oben erwähnte Sozialkaufhaus als positives Beispiel verwiesen. Dieses Maßnahmenangebot vermittelt berufspraktische Erfahrung in verschiedenen Arbeitsbereichen und bietet eine sozialpädagogische Begleitung. Als besonders wertvoll wird dabei die Realitätsnähe des Arbeitens beurteilt (19_R1). Jedoch bietet das Sozialkaufhaus nur eine begrenzte Auswahl an Plätzen, die zudem nicht in Teilzeit besetzt werden könnten und daher beispielsweise für Alleinerziehende häufig nicht in Frage kämen (21_R1). Das aus ESF-Mitteln finanzierte Programm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit wiederum, zielt ausschließlich auf Langzeitarbeitslose und schließt aufgrund der Zugangsvoraussetzungen viele Langzeitleistungsbeziehende von der Teilnahme aus (10_R1; 18_R1).

Übereinstimmend kritisieren Interviewpartner, dass Angebote aufgrund der jährlichen Haushaltsplanung häufig nicht zum richtigen Zeitpunkt zur Verfügung stehen. Ein Interviewpartner beschreibt diese Einschätzung anschaulich folgendermaßen: „Wenn ich jetzt, Beispiel mal, im Dezember eine Erkenntnis gemeinsam mit dem Kunden gewinne, so könnten wir das gemeinsam machen, dann hab ich nächstes Jahr die Mittel nicht. Das ist einfach das Schlechte an der ganzen Sache.“ (22_R1).

Teilschritte der Integration

Die dargestellte Art des Arbeitens mit Menschen, die bereits seit längerer Zeit nicht mehr erwerbstätig waren, erfordert eine kleinschrittige und langfristige Sichtweise auf Erfolge. Einen Erfolg könne es dabei durchaus darstellen, dass Adressaten pünktlich zu Terminen erscheinen (22_R1) oder an Qualifizierungsmaßnahmen herangeführt werden (9_R1) – wenngleich sich diese Teilschritte nicht im System der Ergebnismessung abbilden lassen. Grundsätzlich bleibt die Arbeit dabei auf das Ziel der Arbeitsmarktintegration ausgerichtet. Interviewpartner schildern die Bedeutung von Arbeit für den individuellen Lebensentwurf und die positiven Effekte einer Arbeitsaufnahme, die sie beobachtet haben. Eine Integrationsfachkraft berichtet beispielsweise von ihrer Beobachtung, dass nach einer Arbeitsaufnahme die Organisation der Rahmenbedingungen wie der Kinderbetreuung recht zügig erledigt werde:

„dass man manchmal ganz lange mit denen versucht und alles Mögliche macht, und weiterbildet und Schritt für Schritt vorgeht und denkt, ‚das ist ja noch ein langer Weg‘. Und wenn die dann aber auf einmal die Arbeit finden, nach der sie gesucht haben, also die sie erfüllt und wo sie Freude dran haben, dann geht auf einmal alles ganz schnell“ (9_R1).

Ein anderer Interviewpartner beschreibt das Ziel der Integration in Arbeit folgendermaßen:

„Ich will Menschen in Arbeit bringen (...) das ist ja das, warum ich diesen Job auch so gerne mache. Weil es gibt nichts besseres, wie wenn jemand zur Tür reinkommt und winkt mit einem Arbeitsvertrag. Deshalb bin ich hier“ (10_R1).

Integrationsfachkräfte bringen in diesem Zusammenhang allerdings auch den Wunsch zum Ausdruck, anzuerkennen, dass für einen Teil der Personengruppe eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt kein realistisches Ziel darstellt (z. B. 21_R1).

Vernetzung

Viele Interviewpartner verweisen darauf, dass eine gute Vermittlung und Beratung ein vernetztes Arbeiten erfordert. Sie beschreiben dabei einerseits einen Austausch untereinander. Dieser findet etwa statt, wenn Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft aufgrund der alphabetischen Zuordnung von Verantwortlichkeiten von verschiedenen Integrationsfachkräften betreut werden. Teilweise bieten die Integrationsfachkräfte in diesen Fällen gemeinsame Beratungstermine an (8_R1). Andererseits schildern Fachkräfte fallspezifische Verweise und Kooperationen, wenn Arbeitslose an Spezialisten für bestimmte Handlungsfelder wie die Schuldner- oder Suchtberatung verwiesen werden.

Allerdings machen Fachkräfte bei der Kooperation mit Beratungseinrichtungen häufig Entwicklungsmöglichkeiten und Defizite aus. So sei man zum einen immer abhängig von Angebot und personeller Ausstattung bei Wohlfahrtsverbänden, Therapeuten oder Tagesmüttern (10_R1). Teilweise wird in diesem Zusammenhang der Wunsch nach eigenen Angeboten zum Ausdruck gebracht, um Wartezeiten zu vermeiden. Ein Interviewpartner berichtet etwa von langen Wartezeiten für Termine in der Schuldnerberatung. Mit Blick auf Unterstützungsangebote bei Depressionen führt dieser Interviewpartner weiter aus: „Wir können den Leuten gar nicht helfen, weil die kriegen keine Termine. Wir können Netzwerke einschalten, aber dann läuft es nicht weiter.“ (10_R1)

Neben diesen fallspezifischen Kooperationen ist teils ein systematischer Aufbau von Netzwerken zu erkennen. So berichtet beispielsweise eine Arbeitsvermittlerin, das Jobcenter sei Mitglied in einer Initiative für Alleinerziehende (20_R1).

3.1.4 Rahmenbedingungen und Restriktionen

Wenngleich eine langfristige Arbeit als Notwendigkeit und „gelebtes Handeln“ gleichermaßen dargestellt wird, sehen sich Integrationsfachkräfte dabei mit einer Reihe von Restriktionen konfrontiert. Durchweg betonen Interviewpartner, die Umsetzung einer längerfristigen Integrationsstrategie erfordere Kontinuität in den Rahmenbedingungen. Dabei sei die finanzielle Planungssicherheit „das A und O“ (21_R1, 133). Als problematisch wird daher insbesondere die jährliche Mittelzuweisung angesehen (z. B. 18_R1; 21_R1). Eine Fachkraft beschreibt anschaulich, was die jährliche Mittelzuweisung für sie bedeutet. „Also wir haben ja nun mal das Problem, dass wir vielleicht langfristig planen, aber, wenn ich im nächsten Jahr eine außerbetriebliche Umschulung machen will, die Mittel nicht da sind.“ (20_R1). Auch die zielgruppenspezifische Förderung über Projekte, wie beispielsweise das Programm „Initiative 50plus“, wird vor diesem Hintergrund als ambivalent bewertet. Meist liefen die Projekte gerade dann aus, wenn sich die Angebote etabliert hätten (22_R1).

Als positiven Referenzpunkt führt eine Führungskraft das durch das Jobcenter in Zusammenarbeit mit der Agentur für Arbeit und der Kreisverwaltung betriebene Integrationsprojekt für Jugendliche an. Die Führungskraft schildert:

„Weil, da können wir das ja noch umsetzen, was eigentlich meine Philosophie wäre. Wenn ich für die Erwachsenen noch mehr Geld hätte. Die können ja noch sagen, innerhalb des Projektes hier, wir machen erst das, wir machen dann das, wir machen dann das. Da ist auch das Netzwerk dann so ausgeprägt, wie es sonst bei uns nur im Fallmanagement sein kann.“ (5b_R1).

3.2 Jobcenter zugelassener kommunaler Träger (zkT)

3.2.1 Eckdaten zum zkT-Jobcenter

Das Jobcenter ist ein zugelassener kommunaler Träger (zkT). Die Pendlerbewegungen weisen darauf hin, dass die Arbeitsmärkte im Landkreis und in den umliegenden Regionen eng miteinander verbunden sind. Laut Statistischem Landesamt pendelten 2016 rund die Hälfte aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten aus dem Landkreis heraus und etwa 40 Prozent hinein. Anhand der IAB-Typisierung lässt sich das Jobcenter als Typ IIa mit durchschnittlicher eLb-Quote beschreiben (Dauth et al. 2013): Prägende Wirtschaftszweige sind das verarbeitende Gewerbe, der Handel sowie das Gesundheits- und Sozialwesen. Zwei Drittel der Unternehmen sind im Dienstleistungssektor. Interviewte schätzen die aktuelle Arbeitsmarktsituation als gut ein: Während die Arbeitslosigkeit „permanent gesunken“ ist, nehmen die Problemlagen der Langzeitleistungsbeziehenden zu – arbeitsmarktnahe Kunden „sind schon weg“ (13_R2). Begünstigend für die Arbeitsaufnahme von Arbeitslosen mit mehreren Vermittlungshemmnissen gelten ortsansässige Arbeitgeber mit einer hohen Nachfrage für Helfertätigkeiten.

Im Jobcenter werden an mehreren Standorten im Juli 2017 über 7.500 erwerbsfähige Leistungsberechtigte (SGB II) betreut. Davon sind rund 4.000 Personen Langzeitleistungsbeziehende (LZB) und rund 750 Personen langzeitarbeitslos (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2017b). Neben den operativen Teams, in denen Beratungs- und Eingliederungsleistungen sowie Leistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts erbracht werden, bietet das Jobcenter Maßnahmen als zertifizierter Träger an (zkT-Jobcenter 2015: 10).

Im Jahr 2016 lagen die Arbeitslosenquote mit rund 4,0 Prozent sowie die Langzeitarbeitslosenquote mit gut 25 Prozent deutlich unter den Quoten für das Bundesland sowie dem bundesdeutschen Durchschnitt (6,1 und 36,9 Prozent) (BA 2017b). Von 2011 bis 2015 sank die Anzahl der Leistungsbeziehenden, was im Jahresbericht auch auf das Modellprojekt zur mehrjährigen Steuerung von Ziel 3 zurückgeführt wird (zkT-Jobcenter 2015: 7). Der Bericht verweist auch darauf, dass das Jahr 2015 durch eine angestiegene Zuwanderung Geflüchteter geprägt war. Infolgedessen setzt das Jobcenter für die Jahre 2015–2017 bei Langzeitleistungsbeziehenden und langzeitarbeitslosen Leistungsbeziehenden Schwerpunkte, u. a. gefolgt von unter 25-Jährigen, (Allein-)Erziehenden und Menschen mit Migrationshintergrund (zkT-Jobcenter 2015: 13). Neben der Pilotierung der mehrjährigen Steuerung für Langzeitleistungsbeziehende, warb das Jobcenter Drittmittel in zwei Projekten für Langzeitarbeitslose ein – im Rahmen des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sowie dem Modellprogramm des BMAS „Soziale Teilhabe“ am Arbeitsmarkt (zkT-Jobcenter 2015: 9f.; BMAS 2017).

3.2.2 Ausgangssituation und Projektumsetzung

Eine Führungskraft spricht der Arbeit mit Langzeitleistungsbeziehenden nicht nur eine hohe geschäftspolitische Priorität, sondern auch Tradition zu: „Wir haben uns ja dem Personenkreis immer angenommen“ (11_R2). Der jährliche Haushalt gilt als Hindernis mittel- bis langfristige Pläne zu entwickeln und Langzeitleistungsbeziehende intensiv zu betreuen. Um die Klientel genauer zu definieren und darauf aufbauend eine „strategische Ausrichtung der Instrumente“ (11_R2) vorzunehmen, entwickelte das Jobcenter im November 2014 ein Konzept und beschreibt dieses Datum auch als Startpunkt des Projektes (zkT-Jobcenter 2015: 7).

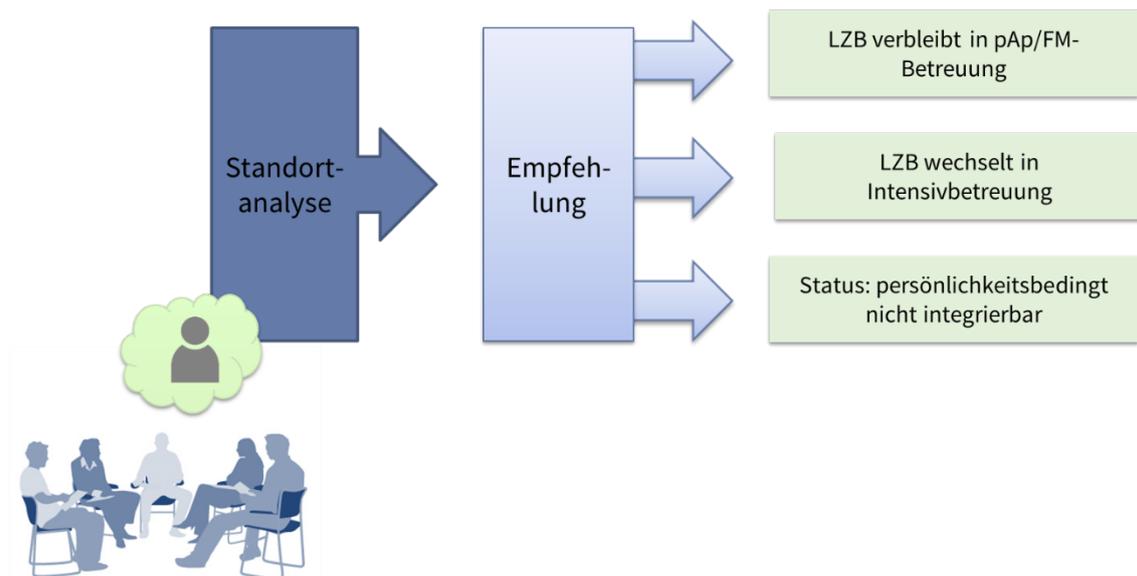
Projektteam für das Pilotprojekt

Neben dem mit der Eingliederungsmittelverordnung zugeteilten Budget für Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen, betraut das Jobcenter als zertifizierter Maßnahmeträger ein eigenes Projektteam, um das Pilotprojekt umzusetzen (11_R2). Durch diesen Status ist es möglich, das Projektteam als Maßnahme über Eingliederungsmittel zu finanzieren. Im Kern beinhaltet die Maßnahme die Analyse des langzeitbeziehenden Bestands, die durch ein Expertenteam unterstützte Fallbearbeitung sowie eine gegebenenfalls anschließende Intensivbetreuung. Das Projekt dient in der Intensivbetreuung dazu, den Betreuungsschlüssel der Vermittler zu reduzieren, damit diese „wieder handlungsfähig [werden], um auch ein bisschen tiefer und tiefschichtiger arbeiten zu können“ (13_R2). Im Blickpunkt stehen Problemlagen einer weit vom Arbeitsmarkt entfernten langzeitleistungsbeziehenden Klientel. Für die Betreuung dieser Zielgruppe sind die Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung, die Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Gesundheit sowie Motivationslage und Resilienz gleichrangige Schwerpunkte.

Analyse und Betreuung der Langzeitleistungsbeziehenden

Der gesamte Bestand an Langzeitleistungsbeziehenden wird neben den direkt arbeitsmarktrelevanten Aspekten mit Blick auf die gesundheitliche Situation analysiert. Von 2014 bis 2017 waren dies über 1.600 Langzeitleistungsbeziehende. Wurde ein Langzeitleistungsbeziehender durch das Team Markt und Integration in die projekteigene Fallbearbeitung zugewiesen, analysiert ein Expertenteam je Standort diesen Fall anhand medizinischer Diagnostik, der dem Jobcenter vorliegenden Daten (ggf. flankiert durch ärztliche Gutachten) und Erfahrungen des zuständigen persönlichen Ansprechpartners. In der sogenannten „Standortanalyse“ (siehe Abbildung 2) bringen Arbeits- und Sozialmediziner, Psychologen sowie Beratungsfachkräfte des Jobcenters ihre beruflichen Erfahrungen und unterschiedlichen Professionen in die Fallanalyse ein und geben Empfehlungen für das weitere Vorgehen. „Diese Standortanalyse dient auch dazu den Fall letztendlich mal aufzubrechen und von einer anderen Seite zu sehen.“ (24_R2) Das Beispiel einer Frau, die im Bereich der Reinigungsdienstleistungen tätig ist, illustriert die erweiterte Einsicht in den Fall. Obwohl die qualifizierte Langzeitleistungsbeziehende schnell in Beschäftigung vermittelt werde, ist ihre Berufsbiografie von regelmäßigen Abbrüchen gekennzeichnet: nach rund drei Monaten enden die Beschäftigungen. Unter Einbezug des Expertenteams und durch die Betreuung in der Intensivvermittlung hat sich herausgestellt, dass die Langzeitleistungsbeziehende aufgrund von Angststörungen ihre Tätigkeiten kündigte, wenn sie verantwortlichere Aufgaben übernehmen sollte (Objektbetreuung). Vor diesem Hintergrund wird es für eine nachhaltige Vermittlung als Voraussetzung gesehen, einerseits die Angststörung zu erkennen und zu bearbeiten sowie andererseits die Vermittlungsstrategie anzupassen (24_R2).

Abbildung 2: Analyse und Betreuung von Langzeitleistungsbeziehenden



Quelle: Eigene Darstellung

Nach der Besprechung des Falles in der Expertengruppe gibt es drei ‚Wege‘ der Leistungsbeziehenden: Sie verbleiben bei der zuvor verantwortlichen Fachkraft, werden von Intensivbetreuern übernommen oder erhalten den Status „persönlichkeitsbedingt nicht integrierbar“ (24_R2). Basierend auf der klinischen Klassifikation¹¹ gelten etwa Personen mit starken Psychosen, schlechter Medikamentencompliance, langjähriger Verweigerung und Verleugnung als nicht integrierbar (31_R0). Ein Psychologe beschreibt als charakteristisch für diese Personengruppe, dass es für sie keine passende klinische Diagnose gebe. Insofern müsste man hier „etwas Drittes finden, eine Psychotherapie für Nicht-Kranke, die es aber deswegen [wegen ihrer nicht diagnostizierten Einschränkungen] nicht schaffen, in die berufliche Versorgung zu kommen“. (31_R0) Personen mit dem Status „persönlichkeitsbedingt nicht integrierbar“ benötigen eine tiefgehende Betreuung, als diese die Intensivvermittlung bieten könnte. Für diesen Personenkreis entwickelt das Jobcenter eine Resilienz-fördernde Maßnahme: Mittel sollen an verschiedenen biografischen Übergängen der Langzeitleistungsbeziehenden ansetzende Hilfen und positive Impulse sein. Ferner sollen Ursachen für die Problemlagen analysiert werden, mit Blick auf neue Ansatzpunkte einer stärkenorientierten Förderung.

Kriterium für die Intensivvermittlung ist, dass gesundheitliche Beeinträchtigungen vorliegen, doch eine Veränderung wahrscheinlich ist, wie z. B. bei Angstpatienten (31_R0). Weiter werden Freiwilligkeit und grundsätzliche Mitarbeit von Arbeitslosen vorausgesetzt. Kontroll- und Sanktionsaufgaben übernehmen das Fallmanagement oder die Vermittler. In der Intensivbetreuung erarbeiten Vermittler mit ihren Adressaten Hilfepläne. Hier wird neben beruflichen Informationen auch eine „Soziale Anamnese“ aufgenommen. Diese umfasst z. B. soziale Beziehungen, wichtige Ereignisse im bisherigen Leben oder (nicht) professionelle Unterstützung. Auch Fähigkeiten und Ressourcen sind ein Bestandteil des Hilfeplanes. Abhängig davon, was „der Kunde oder der Klient für einen

¹¹ Die Klassifikation nehmen medizinische und psychologische Experten basierend auf dem International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems (ICD10) der Weltgesundheitsorganisation vor.

Bedarf mitbringt und sich wünscht“, so ein Intensivvermittler, wird in der Zielfestlegung im Hilfeplan darauf geachtet „realistisch“ zu schauen, „wo stehen wir denn jetzt, auch systemisch orientiert zu sagen, okay wo wollen wir in fünf Jahren stehen, aber was muss davor alles getan werden?“ (28b_R2).

Dementsprechend werden in der Intensivvermittlung auch psychische Behandlungen, medizinische Grundversorgung sowie Rehabilitation initiiert. Im Rahmen der Intensivbetreuung arbeitet eine Vollzeit-Fachkraft mit 50 Personen.¹² Der Betreuungsschlüssel von 1:50 ermöglicht zweiwöchentliche bis wöchentliche Kontakte mit den Arbeitslosen. Weiter sind aufsuchende Dienste bei den Adressaten zu Hause möglich sowie die Begleitung zu Dritten, etwa Gerichten, dem Jugendamt oder Ärzten. Die Intensivbetreuer erleben, dass Hausbesuche von den Langzeitleistungsbeziehenden unterschiedlich aufgenommen werden. Manche würden nicht gerne die Tür zu ihrem Privatbereich öffnen oder den Termin beim Jobcenter mit Erledigungen in der Stadt verbinden.

Andere sehen den Hausbesuch als Erleichterung, vor dem Hintergrund ungünstiger öffentlicher Verkehrsverbindungen, so die Vermittler. Ein Intensivvermittler legt in die Hausbesuche die Botschaft: „wir sind nicht nur die Leute vom Amt, sondern wir wollen euch helfen. Und ich gehe auch in Wohnungen, die eben nicht so sauber sind.“ (27a_R2) So können aufsuchende Dienste einen tieferen Einblick in die Lebenswelt der Langzeitleistungsbeziehenden gewähren sowie Unterstützung und Entgegenkommen signalisieren. Außerdem betreuen Intensivvermittler beide Arbeitsmarktseiten und stehen insbesondere in der Nachbetreuung nach Arbeitsaufnahme auch mit Arbeitgebern im Austausch.

Ferner trifft sich das Intensivbetreuungsteam mit den Arbeitsmedizinern und Psychologen monatlich, um über einzelne Fälle zu sprechen und neue Lösungsansätze gemeinsam zu entwickeln (sogenannte Fallberatung). Eine Rolle spielen hier beispielsweise Strategien, um die „Mitarbeit“ (26_R2) von Leistungsbeziehenden zu fördern oder Empfehlungen für Personen zu entwickeln, die von der intensiven in die reguläre Betreuung übergehen.

3.2.3 Fallbearbeitung im Projektkontext

Auf der Mikroebene liegt der Fokus in der Fallbearbeitung auf arbeitsmarktfernen Langzeitleistungsbeziehenden. Ausgeschlossen werden Personen, die trotz Erwerbseinkommen Leistungen beziehen. Die Zielgruppe gilt als geprägt von meist kombinierten Problemlagen, wie psychische und physische Beeinträchtigungen, soziale Isolation, mangelnde Kompetenzen im Sozialverhalten, Gewalterfahrungen in der Familie, Verschuldung oder Wohnungslosigkeit. Der Geschäftsführer betont die Bedeutung sich mit solchen Arbeitslosen zu beschäftigen, „weil wir ganz viele Ideen, Möglichkeiten und Projektansätze brauchen, um mit dieser Zielgruppe auch ein gutes Arbeiten“ (12_R2) zu ermöglichen.

Ansätze der Fallbearbeitung einer arbeitsmarktfernen Klientel

Die Fallbearbeitung zielt darauf Personen zu unterstützen, die ihre Probleme nicht alleine bewältigen können. Die übergeordnete Intention ist die „Verbesserung der allgemeinen Lebenssituation oder Verbesserung der Gesundheit“ (28b_R2). Als damit einhergehend beschreiben Fachkräfte die Entwicklung einer persönlichen Perspektive, Resilienz, Motivationsgrundlagen und Lebensquali-

¹² Hingegen liegt der Betreuungsschlüssel in der regulären Beratung und Vermittlung bei 1:210 (13_R2, 136-137).

tät genauso wie die Bearbeitung (sozialer) Problemlagen durch eine „schrittweise Arbeitsannäherung“ (28a_R2). Von rund 450 Intensivbetreuten hatten 85 Prozent gesundheitliche Defizite. Für fast die Hälfte aller Intensivbetreuten wurden Behandlungen initiiert (214 Personen) wie psychische Behandlungen, medizinische Rehabilitation oder eine medizinische Grundversorgung, rund 43 Prozent der Intensivbetreuten wurden über die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (Minijob, sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung), Praktika oder arbeitsmarktorientierte Förderinstrumente (wie Maßnahmen zur sozialen Teilhabe, Arbeitsgelegenheiten, Teilhabe am Erwerbsleben) mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration gefördert (JC 2017).

Unterstützung bei Therapieaufnahme und niederschwellige Maßnahmen

Für als sehr arbeitsmarktfremd klassifizierte Zielgruppen ist die Intensivbetreuung verantwortlich, die als Kernelement des Pilotprojekts gesehen wird. Welche Maßnahmen oder Ansatzpunkte gewählt werden, orientiert sich an dem individuellen Bedarf der Arbeitslosen. So wird bei Personen mit Schuldenproblematiken die Begleitung zum Amtsgericht als sinnvoll erachtet („im Hintergrund mit dabei“ 27a_R2), da die Arbeitslosen mit den rechtlichen Fachbegriffen überfordert seien. Bei wahrgenommenen gesundheitlichen Beeinträchtigungen versuchen Fachkräfte die Adressaten dazu zu bewegen, therapeutische Angebote der Psychotherapie, Tageskliniken oder stationäre Maßnahmen in Anspruch zu nehmen. Die Intensivvermittlung zielt weiter darauf „möglichst viele aus ihrem (...) Loch rauszukriegen“ und durch die Arbeitslosigkeit geprägte starre Strukturen „einzubrechen, aber auch neue Strukturen aufzubauen“ (15_R2). Für die Entwicklung einer Tagesstruktur und zur Erprobung werden Arbeitsgelegenheiten als geeignet betrachtet. Auch wenn die Intensivbetreuung selbst eine Maßnahme darstellt, können weitere Maßnahmenangebote eingebunden werden, wie Aktivierungsmaßnahmen (Arbeitsgelegenheiten), das BMAS-Projekt zu sozialer Teilhabe oder das ESF-geförderte Projekt für Langzeitarbeitslose. Weitere Instrumente zur Heranführung an den Arbeitsmarkt sind die Vermittlung in Minijobs, sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigungen, Praktika oder die Förderung beruflicher Weiterbildung. Durch Mitteleinwerbungen können auch Auslandspraktika für Jugendliche gefördert werden, die auf die Steigerung der Eigenständigkeit, des Selbstwertgefühls und der Mobilität zielen.

Netzwerke aufbauen und intensivieren

Ein weiteres zentrales Element der Intensivbetreuung ist die Netzwerkbildung und Kooperation mit Dritten. Diese Netzwerkarbeit beinhaltet das Angebot, Langzeitleistungsbeziehende zu Beratungsstellen, Therapeuten, stationären Einrichtungen oder Bildungsträgern zu begleiten. So sei es sinnvoll: „ein Netzwerk um den Fall herum“ (28b_R2) zu kreieren, in dem viele einzelne Maßnahmen, wie die Schuldnerberatung oder sozialpädagogische Familienhilfe maßvoll angesetzt werden sollten – ohne zu überfordern. Vor dem Hintergrund weniger sozialer Kontakte und schwerwiegender Problemlagen sehen Fachkräfte ihre Rolle darin, dass ihre Adressatinnen und Adressaten

„einfach noch mal merken, zum einen, da ist jemand, der interessiert sich für mich, dem kann man sich auch anvertrauen, auch das, was über das Berufliche, sag ich mal, hinausgeht. Die hätten sonst kaum Zugang zu einem anderen Netzwerk oder zu einer Beratungsstelle oder sonstigen Anlaufstellen und das trägt schon im Gesamten natürlich zu psychischem Wohlbefinden bei.“ (28a_R2)

So sehen sich die Intensivbetreuer auch als Gatekeeper in unterstützende und fürsorgende Netzwerke. Die Zusammenarbeit mit Dritten in professionellen Netzwerken wurde im Projekt ausgebaut. Denn die Pflege von Netzwerken, etwa zur Schuldnerberatung, könne Prozesse beschleunigen, „also wenn dann irgendwas Dringendes ist, kann man sagen, hier, ich rufe da mal an für sie und wir machen einen Termin aus“ (27a_R2).

Dass Fachkräfte direkte Kontakte aufbauen, entsprechende Einrichtungen selbst ansehen sowie an fachlichen Austausch in runden Tischen oder Fachkongressen teilnehmen, gehört ebenfalls dazu. Neben den professionellen Netzwerken sieht eine Fachkraft relevante Strukturen im „Familiennetzwerk oder Nachbarschaftshilfe, auch das finde ich sehr wichtig für unser Klientel“ (28b_R2). In ihrer Vermittlungsarbeit achtet sie darauf, dass Personen sich darüber Gedanken machen „was habe ich eigentlich für eigene Ressourcen oder was kann ich denn da überhaupt eigenständig aktivieren“ (28b_R2). Indem Langzeitleistungsbeziehende persönliche Netzwerke aktivieren, könnten sie nicht nur staatliche Hilfeleistungen verhindern, sondern so auch eine „selbstbestimmte Isolation“ (28b_R2) überwinden.

Vermittlungsschritte zielen auf eine nachhaltige Integration

Die Intensivbetreuung strebt durchaus die Vermittlung in Arbeit an, diese gilt jedoch nicht als „primäres Ziel“ (26_R2). Stattdessen steht der Abbau von Problemlagen im Vordergrund. Auf einem langfristigen Weg zur Arbeitsmarktintegration gelten Unterziele als bedeutsam. Insofern werden die halbjährigen Hilfepläne auch an die individuelle Problembearbeitung angepasst: Wenn etwa ein alkoholsüchtiger Mensch einen Führerschein erwerben oder wiedererlangen soll, müsse nicht nur langfristiger angesetzt werden, um die Gesundheit zu verbessern, sondern der Langzeitarbeitslose „mit ins Boot“ (28b_R2) geholt werden, um den Führerschein nachhaltig zu erlangen und zu behalten. Diese „schrittweise Arbeitsannäherung“ (28a_R2) an den Arbeitsmarkt, im Sinne einer umfassenden und „niederschwellig“ (15_R2) ansetzenden Unterstützung illustriert eine Vermittlungsfachkraft, indem sie die Hausarztkonsultation als Etappenziel im Hilfeplan einer Arbeitslosen festschreibt, die ihre Gesundheit zuvor vernachlässigt habe: „und das war für mich eigentlich so ein Riesenerfolg, dass sie mit mir dahingegangen ist“ (15_R2). So sehen Intensivvermittler es als notwendig an, Ziele in der Hilfeplanung flexibel an Bedürfnisse der Langzeitleistungsbeziehenden anzupassen.

Intensiver Kontakt ermöglicht Querdenken und eine Beziehungsebene

Wenn „Vermittler mehr Zeit hätten, sich individuell auf die Leute einzustellen, dann könnte man viel mehr bewegen“ – auch die „Schränkfälle“ (27b_R2), die seit mehreren Jahren arbeitslos sind. Durch intensive Zusammenarbeit und Hausbesuche treten auch neue Problemlagen in den Fokus: „wo sich dann Gespräche einfach noch mal in eine komplett andere Richtung lenken“ und sich dadurch die Zielfestlegung im Hilfeplan verändern kann: „aber das ist ja gar nicht das Ziel, woran wir gerade arbeiten sollten, sondern da sind ja noch ganz andere Baustellen.“ (27a_R2)

Diese kleinschrittige und problemorientierte Arbeit unterstützen die höhere Termindichte und der kleinere Kundenstamm, so die Fachkräfte: Denn dadurch käme man „irgendwie mehr so ins Gespräch“ (26_R2), erfahre die „komplette Lebensgeschichte“ (26_R2) und könne ein Vertrauensverhältnis aufbauen, damit die Arbeitslosen erscheinen statt zu „flüchten“ (27a_R2). Denn „Mauern“, die sich Leistungsbeziehende aufgebaut haben seien „noch nicht mal leicht [zu] durchbrechen“ (15_R2). So beschreiben sich Fachkräfte auch als „gewisse Vertrauensperson“ (28b_R2, 12), der

sich Leistungsbeziehende „anvertrauen“ (28a_R2). Ferner „nimmt man Einfluss“ (26_R2) durch intensiveres Arbeiten mit den Menschen, so eine weitere Fachkraft.

Weiter lassen die Aussagen der Intensivvermittler sowie die Konzeption des Hilfeplanes auf eine stärkenbasierte Vermittlung schließen, in der es darum gehe „den Leuten noch mal zu zeigen, oder Mut zu machen, Hoffnung zu machen, hey wir können vielleicht doch noch was erreichen, wenn wir einfach mal umdenken“ (28b_R2). Denn die Langzeitleistungsbeziehenden wüssten oft selbst nicht, dass sich da noch was bewegen lässt, man muss sich das so vorstellen, die haben sich ja in ihrem Leben eingerichtet.“ (28a_R2, Teil1) Auf der anderen Seite schreiben Fachkräfte dem intensiveren Kontakt auch zu, dass Personen, die als untätig und unmotiviert auffallen, eine Stellung aufnehmen: „ich möchte keine Intensivbetreuung, ich will wieder arbeiten, so ein bisschen.“ (26_R2)

Betreuung der Arbeitslosen und Arbeitgeber nach Beschäftigungsaufnahme

Darüber hinaus unterstützen Intensivbetreuer vermittelte Arbeitslose auch nach der Arbeitsaufnahme, „bis sich das stabilisiert hat“ (26_R2). In dieser Phase sehen Fachkräfte es auch als bedeutend an, das Selbstbewusstsein weiter zu stärken. Damit soll die Nachbetreuung auch Arbeitgeber entlasten, die in der Intensivvermittlung Ansprechpartner haben, wenn es zu Problemen mit dem neuen Mitarbeiter kommt. Daneben zielt die Intensivvermittlung auf eine enge Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern. So gilt ein intensiver Kontakt als förderliche Bedingung, damit Arbeitgeber weitere Kooperationen eingehen und Vermittlungsempfehlungen annehmen.

3.2.4 Rahmenbedingungen der Vermittlung einer arbeitsmarktfernen Klientel

Für die Bestandsanalyse und die Strategieentwicklung in der Fallbearbeitung ist ein Team bestehend aus Arbeitsmedizinern und Psychologen eines externen Instituts und Intensivvermittlern zuständig, das im Projektrahmen über Eingliederungsmittel finanziert wird. Dieses Team gibt Empfehlungen zum weiteren Vorgehen und legt im Bedarfsfall eine Intensivbetreuung fest. Die Intensivbetreuung für arbeitsmarktferne Personen mit mehreren Vermittlungshemmnissen ist ein Kernelement der Neuerungen im Projekt und wird im Folgenden genauer dargestellt.

Die Strukturen der Intensivbetreuung sind darauf ausgerichtet, Problemlagen durch ein erweitertes Zeitkontingent für die Betreuung sehr arbeitsmarktferner Personen und damit verbundene Handlungsoptionen in der Vermittlung zu bearbeiten.

Kompetenzen in der Intensivvermittlung

Im Team der Intensivbetreuung arbeiten Fachkräfte mit sozialpädagogischem oder pädagogischem Hintergrund. Mit Blick auf eine Arbeitsmarktintegration zielen eine hohe Termindichte und ein geringer Personenschlüssel (1:50) darauf, zunächst Problemlagen dieser Zielgruppe zu bearbeiten. Ein Intensivvermittler beschreibt seine Vermittlungsarbeit auch bei Meinungsverschiedenheiten oder in Situationen der Grenzziehung wie folgt:

„auch wenn ich manchmal sage, also so geht das nicht weiter, versuche ich trotzdem, den Teilnehmern Empathie zu zeigen und zu sagen, hier, ich versuche, euch zu verstehen (...) und jetzt müssen wir aber gemeinsam eine Lösung finden.“ (27a_R2)

In den Gesprächen erscheinen auch die Reflexion der eigenen Rolle und die Kommunikation von Beeinträchtigungen gegenüber den Adressaten als hochrelevant für die Vermittlung. Während sich ein Intensivbetreuer einerseits das „Wissen oder die Kompetenz“ zuspricht, Erkrankungen zu erkennen, erklärt er, dass mit Blick auf die „Bindung“ zwischen ihm und seinen Gesprächspartnern keine Diagnosen angesprochen werden sollten: sondern, „dass ich einfach aufgrund meiner Vorerfahrungen (...) da schon ein Anzeichen sehe, aber das eher so als Hilfsangebot zu formulieren und zu sagen, wir könnten doch mal da und da hingehen“ (28b_R2). Der fachliche Hintergrund der Intensivvermittler und der multiprofessionelle Austausch zu den Fällen wird „ein Stückweit [als] Erfolgsrezept“ (23_R2) gesehen. Denn im monatlichen Austausch der Intensivvermittler mit Sozialmedizinern und Psychologen erweitern sich auch ihre Kompetenzen Erkrankungen bei Arbeitslosen festzustellen und darauf zu reagieren.

Druckentlastung durch langfristige Zielsetzung

Im Kontext einer Klientel, deren Lebensstrukturen seit langer Zeit durch Arbeitslosigkeit geprägt seien, gelten mehrjährige Zusammenarbeit und langfristige Zielplanung den Fachkräften als Voraussetzung für ihre Arbeit, um bestehende Lebensstrukturen zu verändern.

Die Arbeit mit den Langzeitleistungsbeziehenden setzt an Vermittlungsschritten an und nicht an der für eine Integration zur Verfügung stehenden Zeit. Für die Mitarbeiter im Projekt bedeutet dies, dass kein zeitlicher Druck bei der Arbeitsintegration wahrgenommen wird („Ja, ohne da jetzt einen Druck oder eine zeitliche Befristung entgegengesetzt zu bekommen“ (28b_R2)), sondern nach und nach Integrationshemmnisse bearbeitet werden können. Dieser langfristige Zeitrahmen bringe Handlungsspielräume mit sich, um die Lebensstrukturen zu verändern: „deswegen brauchen wir ja eigentlich diese Freiheit oder diesen Freiraum, dass man sagt, man kann es nur so machen, auch ohne jetzt den Druck auf den Kunden zu übertragen“ (28b_R2). Diese Druckentlastung gelte somit nicht nur für die Fachkräfte, sondern wirke sich auch auf die Langzeitleistungsbeziehenden aus.

Weiter setzten Rahmenbedingungen der Bearbeitung von Problemlagen auch langfristige Zielplanungen voraus. So kann die Aufnahme einer Psychotherapie aufgrund von Wartezeiten bis zu zwei Jahren dauern. Damit einher geht der Ansatz, Zwischenziele zu priorisieren und bearbeitete Problemlagen als Erfolg zu definieren. Die Arbeitsmarktintegration gilt weiterhin als wichtig, jedoch als sekundär.

3.3 Zusammenfassung der Projektbewertung der Beteiligten

Die Analyse der Projektumsetzung in den beiden beteiligten Jobcentern verdeutlicht, dass die Schwerpunktsetzung des Modellprojekts – die Fokussierung von Langzeitleistungsbeziehenden – von den Akteuren vor Ort positiv aufgenommen wurde. Beide Jobcenter sehen in Projekten grundsätzlich die Möglichkeit, neue Ansätze zu erproben („dass wir es ausprobieren dürfen (...) kreative Ideen (...) und wir da auch recht flexibel reagieren auf die Bedarfe 13_R2). Neue Wege der Vermittlung werden vielfach als elementar für die Vermittlung von Langzeitleistungsbeziehenden gesehen.

Die Bewertung des Modellprojekts selbst fällt in den beiden beteiligten Jobcentern unterschiedlich aus. Im gE-Jobcenter überwiegt auf Führungsebene die Enttäuschung darüber, dass im Projektrahmen keine Erprobung neuer Konzepte möglich war. Eine Führungskraft kritisiert das Projekt,

„weil es nicht das war, was wir uns darunter versprochen hatten. Es ist ja kein Projekt geworden, sondern es ist eine mehrjährige Zielvereinbarung geworden. Da hätte ich mir wesentlich weniger Arbeit mit machen brauchen, als wir uns damals gemacht haben.“
(18_R1)

Auf Fachkräfteebene dominiert die Auffassung, das Projekt sei zwar nicht nachteilig gewesen; doch man habe kaum Auswirkungen auf die tägliche Arbeit wahrgenommen. Im zkt-Jobcenter werden den im Projekt erprobten Instrumenten und Analysen Wirkungen auf die Vermittlung zugeschrieben: Die Erwartung, den Leistungsbeziehenden im Projektrahmen zu helfen, „sei es jetzt in den Beruf zu finden oder so weit zu unterstützen, dass gewisse Problemlagen bei ihnen zu Hause oder durch die Gesundheit (...) sich einfach verbessern“ (15_R2), sehen Fachkräfte schrittweise realisiert. Die Intensivvermittlung soll in das Regelgeschäft überführt werden (23_R2).

Fachkräfte beider Jobcenter betonen, dass in der Beratung und Vermittlung von Langzeitleistungsbeziehenden und Langzeitarbeitslosen ein schrittweises Vorgehen notwendig ist. Insofern erfordere die Arbeit stets eine mehrjährige Perspektive.

Wesentliche Voraussetzung für eine längerfristig angelegte Integrationsstrategie ist jedoch eine längerfristige finanzielle Planungssicherheit. Aufgrund der jährlichen Mittelzuweisung vermissen Fachkräfte eine entsprechende Planbarkeit von Förderangeboten und machen die Erfahrung, dass Förderangebote dann nicht zur Verfügung stehen, wenn ihr Einsatz in der individuellen Fallbearbeitung angebracht erscheint. Auch für die Personalplanung ist finanzielle Planungssicherheit nicht unerheblich.

Die Analyse zeigt weiterhin, dass sich Fachkräfte mit einer intensiven Beratung und Vermittlung identifizieren und sie als adäquates Mittel für die arbeitsmarktferne Klientel einschätzen. Eine Intensivierung der Beratung erfordert eine Reduzierung der Betreuungsrelation. In der Intensivbetreuung des zkt-Jobcenters wurde eine Betreuungsrelation von 1:50 realisiert. Integrationsfachkräfte berichten, dass sie auch unter diesen Bedingungen priorisieren müssen: „Weniger wäre schön“ (28b_R2). Teils betonen Fachkräfte eine kooperative Vermittlungsstrategie, indem sie die Arbeitslosen in die Zielfestlegung ihrer Vermittlung einbeziehen („in einem Boot“).

Weiterhin betonen Fachkräfte beider Jobcenter die Bedeutung der Zusammenarbeit mit professionellen Beratungs- und Therapieangeboten. An beiden Standorten wird auf lange Wartezeiten für die Angebote Dritter verwiesen, beispielsweise für die Aufnahme einer Psychotherapie oder Schuldnerberatung. Teilweise wird der Netzwerkpflege eine Prozessbeschleunigung zugesprochen.

Den Fokus auf Langzeitleistungsbeziehende und Langzeitarbeitslose zu richten, verbinden einige Führungskräfte mit einem sozialpolitischen Auftrag. Mit Blick auf die gesellschaftliche Relevanz von Arbeit sollten auch Personen, die langfristig nicht erwerbstätig sein können, eine andere Beschäftigungsmöglichkeit erhalten. Hier sei das Jobcenter „der letzte Anker und die letzte Hoffnung“ (24_R02). Ferner gilt der Abbau von Langzeitleistungsbezug als Beitrag zum „sozialen Frieden in einer Region“ (11_R2).

4 Erfahrungen und Bilanz

In diesem Kapitel präsentieren wir die Bilanz der am Projekt „Mehrjährige Steuerung von Ziel 3 im SGB II“ beteiligten Akteure. In Interviews, die wir zwischen Herbst 2017 und Frühjahr 2018 geführt haben, äußerten sich Vertreterinnen und Vertreter der Beteiligten Jobcenter, des Landesministeriums und der regionalen Gliederung der Bundesagentur für Arbeit.

4.1 Bilanz zentrale Akteure

Auf der Landesebene wird durch das Projekt keine Veränderung gesehen, allerdings trage es dazu bei, die arbeitsmarktfremeren Langzeitleistungsbeziehenden besser zu differenzieren und in ihrer Komplexität zu begreifen. Bei beiden Jobcentern wird betont, dass Mehrjährigkeit im Sinne längerfristiger Planungs- und Steuerungsprozesse auf Organisationsebene wie auch im Sinne einer längerfristigen Entwicklungsstrategie auf der Ebene der Personenunterstützung seit längerem Bestandteil der Arbeit sei. Bezogen auf das gE-Jobcenter sei deutlich gewesen, „dass sich die Geschäftsleitung und das Jobcenter schon im Vorfeld auf eine mehrjährige Ausrichtung hin vorbereitet haben“. (29_R0) Das Jobcenter engagiere sich und schöpfe bereits seit längerem seine Möglichkeiten zur Gestaltung einer langfristigen Arbeitsmarktpolitik aus. Demgegenüber habe der Projektkontext wenig Gestaltungsmöglichkeiten mit sich gebracht, die üblicherweise Projekte kennzeichnen.

Der dreijährige Zielwert wird zum Teil kritisch gesehen. Denn kennifferngestützte Steuerungsziele, wie die Integrationsquote seien durch kurzfristige und vielfältige lokale Einflüsse auf den Arbeitsmarkt sowie die Arbeitsmarktpolitik mit beeinflusst. Eine jährliche Planung sei letztendlich vorzuziehen, da es sowohl arbeitsmarktliche als auch personenbezogene Unwägbarkeiten gebe: „Ist vielleicht effektiver, wenn man für den [arbeitsmarktfernen] Personenkreis jährlich eine macht, für drei Jahre ist das halt schon ziemlich lang“ (30_R0). Man müsse Zwischenziele setzen und wäre dann doch wieder bei der jährlichen Zielvereinbarung.

Die Befragten auf der Länderebene kritisieren im Gleichklang die Tatsache, dass das Projekt nur aus der Verabredung eines Zielwertes bestand und dass es keine zusätzlichen Mittel gab: „Als es [das Projekt] vorgestellt worden ist, hatte ich mir eigentlich erhofft, dass die Geld kriegen für die drei Jahre“ (30_R0). Ohne zusätzliche Mittel bestehe in den Jobcentern lediglich Gestaltungsspielraum für das übliche Tagesgeschäft. Neben zusätzlichen Mitteln wäre auch eine Planungssicherheit wünschenswert gewesen, die durch die Garantie von Mitteln über die dreijährige Projektlaufzeit entstanden wäre. Darauf aufbauend könnten beispielsweise strategisch aneinander anknüpfende Förderinstrumente geplant werden, um auf die Zahl der Leistungsbeziehenden Einfluss zu nehmen: „ich bau die Bausteine, wie wir sie machen, erst Coaching, dann [Maßnahme – d. Verf.]. Dann hab ich ja Geld und dann könnte ich vielleicht am Ende noch eine Weiterbildung planen“ (30_R0).

Die Idee, eine an Nachhaltigkeit orientierte Integrations- und Förderpolitik vordergründig über eine veränderte, kennzahlengestützte Zielsteuerung zu beeinflussen, wird als „Trugschluss“ angesehen. Der Auffassung, dass durch bessere Steuerung Erfolge zu erzielen seien, wird entgegeng gehalten, dass zusätzliche finanzielle Mittel sowie langfristige Gestaltungsmöglichkeiten durch fi-

nanzielle Planungssicherheiten erforderlich seien, um Erfolge beim Abbau des Langzeitleistungsbezugs zu erreichen: „Man braucht personelle Ressourcen und finanzielle Planungssicherheit. Integration von LZA [Langzeitarbeitslosen] erfordert höheren Aufwand. Man braucht öGB [öffentlich geförderte Beschäftigung] und Qualifizierung“ (30_R0). Als Beleg nimmt diese Befragte die Initiative 50plus: „Das sind ja Projekte, die bewiesen haben, wenn du einen niedrigen Betreuungsschlüssel hast, und diese Intensivbetreuung hast, dann kannst du was bewirken“ (30_R0)

Auch aus Sicht der regionalen BA-Gliederung wird kritisiert, dass es keine zusätzlichen Budgets für das Projekt gab:

„Insofern kann ich jetzt nicht sagen, dass dieses Projekt zu dem gegebenen Zeitpunkt für uns ein großes Alleinstellungsmerkmal war, um zu sagen, das bringt das Thema extrem nach vorne. Das Jobcenter war vorher schon verankert in dieser Denke. Das Projekt wurde quasi so über das bereits vorhandene Tun aufgestülpt und nicht, wie es bei Projekten üblich ist, man hat eine Idee und entwickelt dann erst etwas daraus. Das war hier jetzt in der Tat so nicht gegeben“. (29_R0)

Erfolge der Jobcenter werden insofern weniger dem Projektkontext zugeschrieben: „Die Bedeutung des Projektes, wirklich in der qualitativen Arbeit mit den Kunden nach vorne zu kommen, wurde durch den Projektstatus als solches nicht sonderlich befördert“. (29_R0) Die beteiligten Jobcenter haben durch ihr Engagement für die Vermeidung von Langzeitleistungsbezug Mittel und Wege etabliert, dieses Thema voran zu bringen. Zudem habe eine gute Arbeitsmarktlage die Arbeitsmarktintegration von Langzeitleistungsbeziehenden begünstigt. So liege z. B. im Gebiet des zkt-Jobcenter ein großer Arbeitgeber, der bei Bedarf viele Langzeitarbeitslose einstelle.

4.2 Bilanz Jobcenter

Die Bilanzen der Jobcenter geben die unterschiedlichen Rahmenbedingungen ihrer Arbeit wieder, daher werden sie hier auch getrennt dargestellt. Während das Projekt im gE-Jobcenter übergreifend und nicht als eigenes Projekt gestaltet war, konnte das kommunale Jobcenter in Selbstvornahme ein Projekt aufsetzen, auch wenn es hierfür keine zusätzlichen Mittel gab.

Im gE-Jobcenter wird bedauert, dass die ursprüngliche Projektskizze, die mit zusätzlichem Mitteleinsatz verbunden gewesen wäre, sich nicht realisieren ließ. So habe die Projektidee dem ohnehin vorhandenen Bewusstsein für die Notwendigkeit längeren Arbeitens noch einen „kleinen Kick“ (17_R1) gegeben. Es wird aber betont, dass die Arbeit mit den verbleibenden Langzeitbeziehenden sehr aufwendig ist, sodass auf keinen Fall in der Politik der Eindruck entstehen dürfe man bräuchte „kein Geld in den Jobcentern, die brauchen kein Personal, weil das ist ja alles weniger geworden. (17_R1). Dem mehrjährigen Ziel wird die Unwägbarkeit des Mittelzuflusses entgegengestellt (siehe auch Kap. 2). Wenn es eine finanzielle Mittelfristplanung gäbe, könne man auch mehrjährige Projekte anlegen.

In diesem Jobcenter sieht man durch das Projekt keine großen Vorteile, da die Rahmenbedingungen sich nicht geändert hätten und das Jobcenter im Rahmen der „Hausstrategie“ weitergearbeitet habe. So habe das Projekt auch „Klimmzüge“ gekostet und die Kraft hierfür hätte auch sinnvoller eingesetzt werden können. Eine erfolgreiche Arbeit mit der Klientel der Langzeitbeziehenden hänge stark an den Ressourcen, die zur Verfügung stünden:

„Wir sind jetzt mittlerweile bei einem Kundenstamm angekommen, wo wir sagen, wenn wir da was bewegen wollen, müssen wir damit intensiv arbeiten. Intensiv arbeiten heißt immer gleichzeitig auch, dass wir Geld einsetzen müssen, dass wir auch Personalressourcen einsetzen müssen, die dann auch wiederum Geld kosten und das ist der springende Punkt“ (17_R1).

Die Bilanz, die im zkt-Jobcenter gezogen wird, handelt von dem Jobcenter-eigenen Projekt der Sichtung des Bestandes im Rahmen eines intensiven Prozesses, an dem Fachkräfte im Jobcenter sowie externe Expertinnen und Experten beteiligt waren. Dadurch wurden Personen für die Intensivbetreuung sowie diejenigen identifiziert, die „persönlichkeitsbedingt nicht integrierbar“ sind (Siehe Kap. 3). Im Hinblick auf Unterschiede innerhalb der Gruppe der Langzeitleistungsbeziehenden werden passgenaue Angebote gemacht und Ressourcen eingesetzt. Wenn es darum geht, „auch die Gewissheit zu haben, wie agiere ich oder wo setze ich Mittel und Ressourcen ein, sind wir da ein Stück weiter“ (23_R2). Insofern habe sich auch ein Lerneffekt ergeben.

Bezogen auf den Planungszeitraum können sich die Verantwortlichen in diesem Jobcenter sogar noch einen längeren Zeitraum als drei Jahre vorstellen: „Das wäre ja vielleicht auch durchaus eine Quintessenz aus der Mehrjährigkeit zu sagen, grad Ziel 3, wo wir ja auch nicht glauben, dass wir in zwei, drei Monaten einen schnellen Erfolg haben kann, können wir so nicht beplanen. Sondern Fünfjahreszeitraum“ (23_R2).

Insgesamt habe das Projekt dem Jobcenter gutgetan, insbesondere im Projektbereich, da man hier noch freier agieren könne und weniger Verwaltungsdruck habe. Dies sei bei den Kolleginnen und Kollegen auch als Entlastung angekommen.

„Wir sind ein bisschen professioneller an der Stelle geworden, was den Umgang mit den Menschen betrifft, von daher ist das auch hier für uns auf jeden Fall ein Projekt, was wir jetzt auch ins Regelgeschäft überführen“ (23_R2).

5 Diskussion und Empfehlungen

Trotz eines Rückgangs der Arbeitslosigkeit seit 2007, der auch Langzeitarbeitslose einschließt, also Personen, die zwölf oder mehr Monate arbeitslos sind, gibt es nach wie vor deutliche Verfestigungstendenzen (Bruckmeier et al. 2017, S. 62): Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen steigt (ebd.), insbesondere bei denjenigen, die zwei oder mehr Jahre arbeitslos sind. Darunter befinden sich vor allem Personen, die „integrationshemmende Merkmale“ (ebd.) aufweisen, deren Bearbeitung und ggf. Beseitigung üblicherweise einen längeren Zeitraum beanspruchen dürfte.

Vor diesem Hintergrund startete das Modellvorhaben „Mehrjährige Steuerung von Ziel 3“ mit dem Anspruch, einen Beitrag zu einer nachhaltigeren Fallbearbeitung in SGB-II-Jobcentern zu leisten. In dessen Rahmen erhielten die beteiligten Jobcenter (gE und zkt) die Möglichkeit, das Ziel der Vermeidung von Langzeitleistungsbezug mehrjährig zu steuern. Es sollte ein Steuerungsimpuls gesetzt werden, der die Perspektive auf einen mehrjährigen Zeitraum richtet und sich nicht von der Erwartung schneller Integrationen in Arbeit leiten lässt. Ein Ergebnis der Begleitforschung ist, dass

Mehrjährigkeit sich in der Praxis weniger auf Steuerung bezieht, sondern stattdessen eine auf die Biografie der Arbeitslosen gerichtete Fallbearbeitung und eine damit verbundene Kette von aufeinander abgestimmten Integrationsschritten bedeutet. Das Vorhaben wurde von den Projektbeteiligten als Möglichkeit gesehen, neue Ansätze in der Arbeit mit Personen zu erproben, die einen längerfristigen Betreuungsbedarf haben.

Die beteiligten Jobcenter haben jedoch von Beginn an darauf aufmerksam gemacht, dass deren Umsetzung von der Ressourcenausstattung abhängig ist. Wichtige Rahmenbedingungen, so die Vertreterinnen und Vertreter der Jobcenter, aber auch des Landesministeriums und der regionalen Gliederung der BA, sind finanzielle Planungssicherheit und die Verfügbarkeit spezieller Angebote für Langzeitleistungsbeziehende. Damit ist „Mehrjährigkeit“ auch und gerade eine Frage der „Governance“, d. h. in diesem Fall der Zuweisungs- und Verteilungsprozesse sowie der Planung und Steuerung des Mitteleinsatzes. Vor diesem Hintergrund lässt sich als weitere Erkenntnis der Evaluation des Modellvorhabens festhalten, dass mehrjährige Steuerung allein eine geringe Relevanz für Prävention bzw. Verkürzung von Langzeitleistungsbezug hat.

Einig waren sich alle Beteiligten darüber, dass die Arbeit an der Vermeidung von Langzeitleistungsbezug eine langfristige Planung erfordert. Hierzu gehören Vermittlungsansätze, die über die Standardpraxis hinausgehen und die eine Kette von Integrationsschritten in der individuellen Biografie bilden können. Insbesondere arbeitsmarktferne Personen müssen auf diese Weise intensiv und in einem mehrjährig angelegten Prozess begleitet werden. Eine dergestalt orientierte, individuelle und intensive Betreuung, nimmt Druck aus der Vermittlungsarbeit und entlastet auch die Leistungsbeziehenden.

Zu der Kette von Integrationsschritten in der individuellen Biografie gehört nicht nur Unterstützung im Hinblick auf den Vermittlungsprozess, sondern eine umfassende Unterstützung, die in langfristiger Perspektive auf eine (Wieder-) Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit zielt. Im Rahmen des Modellvorhabens wurden dafür spezielle Angebote für Personen mit komplexen Problemlagen (psychische und physische Beeinträchtigungen, familiäre Probleme, soziale Isolation, Schulden etc.) eingerichtet. Dort wurde geklärt, welche Problemlagen vorliegen und welche Integrationspotenziale bestehen. Mitunter kann es wie gesehen auch sinnvoll sein, die Integrationsperspektive zunächst aus dem Fokus zu nehmen und sich auf andere Ziele, wie die Verbesserung der Gesundheit und allgemeinen Lebenssituation zu konzentrieren. Solche Ansätze benötigen Vernetzung und Dialog innerhalb des Jobcenters (z. B. auf der Teamebene), aber auch eine Vernetzung vor Ort, z. B. mit Anbietern von Beratungs-, Bildungs- oder Gesundheitsdienstleistungen. Beide beteiligten Jobcenter verfolgten die Strategie, sich mit Partnern vor Ort zu vernetzen, um einer Klientel mit mehreren Vermittlungshemmnissen mit Blick auf die (Wieder-)Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit eine umfassende Unterstützung zu bieten.

Die Bedeutung eines solchen Vorgehens wird auch in weiteren Studien hervorgehoben (Freier 2016, Klingert/Lenhart 2017, Walwei 2017). Das kommunale Jobcenter ist ein Beispiel dafür, wie sich Jobcenter bei der Einschätzung und Zuordnung besonders komplexer Problemlagen fachliche Unterstützung holen und dabei die internen Kompetenzen in der Fallbearbeitung weiterentwickeln. Eine multiprofessionelle Diagnostik der Langzeitleistungsbeziehenden kann neue Perspektiven in der Vermittlungsarbeit eröffnen. Die Einbeziehung insbesondere sozialmedizinischer und psychologischer/psychiatrischer Expertise ergänzt und präzisiert dabei die Bestandsanalysen

des Jobcenters und ermöglicht eine passgenaue Zuordnung von Ressourcen. Sie stößt aber auch an Grenzen.

So zeigen sich insbesondere im Bereich der ambulanten Psychotherapie Probleme einer zeitnahen Zuweisung und Therapieaufnahme. Als schwierig eingeschätzt wird daneben die Feststellung einer Erwerbsunfähigkeit, an die der Wechsel des Rechtskreises (von SGB II nach SGB XII) und damit auch der Zuständigkeit und Finanzierung abhängt. In beiden Jobcentern war es auch vor der Verabschiedung der Rahmenvereinbarung bereits eine tradierte Praxis, eine mehrjährige und intensive Beratung schwieriger Personen zu gewährleisten, um einer Verhärtung der Kundenstrukturen entgegen zu wirken. Über die Bestandsbearbeitung hinaus, wandten sie im Rahmen der jeweiligen Möglichkeiten Strategien der Vermeidung von Langzeitleistungsbezug an. Beide gehen aber davon aus, dass das Thema Flucht und Asyl eine zusätzliche Herausforderung in den nächsten Jahren darstellen wird und dass unabhängig von den Strategien, die Zahl der Langzeitbeziehenden wieder ansteigen wird.

Angesichts der Komplexität der Hilfebedarfe erweist es sich als schwierig, Fortschritte, die Langzeitleistungsbeziehende im Rahmen der Beratungsarbeit der Jobcenter machen, im Sinne von „Integrationsfortschritten“ zu erfassen oder gar zu quantifizieren. Eines der beteiligten Jobcenter zieht daraus die Konsequenz, Integration für Personen mit komplexen psychischen und physischen Einschränkungen kurzfristig auszublenden und sich auf Fortschritte der Lebensgestaltung oder Problembearbeitung zu konzentrieren, die sich beispielhaft in der Aufnahme einer Therapie äußern können. Eine mögliche Lösung des Problems, Fortschritte im Rahmen der Fallbearbeitung zu erfassen, könnte darin bestehen, Diagnoseinstrumente aus dem klinischen Bereich einzusetzen, um beispielsweise psychische, soziale und berufliche Funktionsniveaus zu erfassen. Solche Bewertungsskalen erfordern jedoch einen fachlich kompetenten Einsatz, der wiederum funktionierende Kooperationsbeziehungen des Jobcenters mit Gesundheitseinrichtungen voraussetzt. Außerdem wäre bei einem breiteren Einsatz die Gefahr einer Stigmatisierung zu berücksichtigen.

Grundsätzlich sind die Strategien der beiden Jobcenter ganzheitlich, auf die Integration der Arbeitslosen ausgerichtet und berücksichtigen Gesundheitsbedarfe. Mit Blick auf die Steuerung zeigen die Erfahrungen aus dem Modellprojekt überdies, dass die Jobcenter diese Strategien auch dann umsetzen, wenn die Rahmenbedingungen wie Finanzierung und Zielnachhaltung nicht auf Mehrjährigkeit hin ausgerichtet sind. Dazu zählen die Beteiligten ebenfalls, dass es für Erfolge einer langfristigen Unterstützung bestimmter Personengruppen unterhalb einer Arbeitsmarktintegration in den Standardanwendungen der Arbeitsverwaltung kaum Darstellungsmöglichkeiten gibt. Diese würden aus Sicht der Praxis die Arbeitsmarktintegration von sehr arbeitsmarktfernen Personen erleichtern sowie Anreize für mehrjährige Strategien stärken. Die Jobcenter entwickeln daher in Projekten mitunter gemeinsam mit Trägern Datenbanken, in denen solche „Integrationsfortschritte“ abgebildet werden können.

Diese Entwicklung bei den am Modellprojekt beteiligten Jobcentern legt einerseits einen Bedarf dafür nahe, die eigenen Strategien darzustellen, bei denen Fachkräfte individuelle Ziele mit ihrer Klientel verfolgen und damit deren Entwicklung nachvollziehbar machen zu können. Andererseits werden hier Anzeichen einer Entkoppelung von Geschäftspolitik und Fallbearbeitung deutlich, zumal wenn unter Steuerung vor allem Steuerung über Zahlen und Kennziffern verstanden wird. Umgekehrt bleibt in beiden Jobcentern auch die Fallarbeit bei Personen mit geringen Chancen auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt orientiert.

Vor diesem Hintergrund kann aus den Erfahrungen der Beteiligten im Modellprojekt ein weiterer Schluss gezogen werden: Bestands- und Standortanalysen kommen mit Blick auf die Differenzierung der Gruppe der Langzeitleistungsbeziehenden weiterhin zentrale Bedeutung zu. So war zu Beginn des Projekts noch wenig darüber bekannt, wie differenziert diese Gruppe ist, etwa mit Blick auf den Anteil von Personen, die auch mit langfristigen Maßnahmen nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können. Das gilt für die entsprechende Differenzierung des Angebots und der Unterstützung durch die Jobcenter – mit Blick auf die Fristigkeit von Unterstützungsangeboten (kurz vs. lang) ebenso, wie für die Breite des Angebots (kurativ, systemisch bzw. auf Rahmenbedingungen bezogen, Hilfe).

Gespräche auf allen Ebenen im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung zeigten die große Bedeutung, die öffentlich geförderter Beschäftigung für eine arbeitsmarktferne Klientel haben würde. Insbesondere wurde das Fehlen eines sozialen Arbeitsmarkts (vgl. Kupka et al. 2018) beklagt, also einer längerfristigen, geförderten Beschäftigung für sehr arbeitsmarktferne Personen. Durch die Koalitionsvereinbarung und das Teilhabechancengesetz (Bundesgesetzblatt 2018) besteht nun die Möglichkeit, einen Teil der besonders schwierigen Klientel in eine solche Maßnahme zu vermitteln. Es wird ein wichtiger Teil der Evaluation dieses Instruments sein, die Teilhabe- und Arbeitsmarkteffekte des sozialen Arbeitsmarkts zu untersuchen. So wie Jobcoaching ein wichtiges Element des sozialen Arbeitsmarkts sein wird, so sollte es auch bei Beschäftigungsaufnahmen von Langzeitleistungsbeziehenden eine Betreuung geben, um die „Nachhaltigkeit“ dieser Integrationen zu verbessern. Auch hierfür werden die Jobcenter Ressourcen benötigen. Dieses Thema tauchte ebenfalls in mehreren Gesprächen im Ziel-3-Projekt auf.

Offene Fragen

Mehrere offene Fragen verbleiben am Ende der wissenschaftlichen Begleitung des Modellvorhabens „Mehrjährige Steuerung von Ziel 3 im SGB II“:

Zwar können wir eine Wirkung der Vereinbarung eines dreijährigen Zielwerts auf die Arbeit und die Ergebnisse der beiden teilnehmenden Jobcenter faktisch ausschließen, wir wissen aber nicht, ob ein solcher Zielwert bei anderen Jobcentern nicht doch einen positiven Effekt haben könnte. Wenn wir davon ausgehen, dass es Jobcenter geben mag, die nicht von sich aus Mehrjährigkeit der Fallbearbeitung als durchgehende Strategie einsetzen, dann könnte eine solche Maßnahme unter Umständen zu einem anderen Ressourceneinsatz, zur Verschiebung von Prioritäten etc. führen, die sich mittelfristig auch ohne zusätzliche Ressourcen auf das Ergebnis auswirken könnte. Genau wie in der Medizin kann ein „Treatment“ nur dann eine Wirkung haben, wenn es einen vorhandenen Mangel behebt. Dies war bei den im Rahmen unserer Studie untersuchten Jobcentern definitiv nicht der Fall.

Daraus ergibt sich direkt eine weitere offene Frage, nämlich die nach Konsequenzen des Modellprojekts für den Regelbetrieb. Einige Punkte liegen auf der Hand, z. B. dass es ungünstig ist, über mehrere Jahre zu planen, aber nicht steuern zu können, weil der Haushalt und (im Fall der gemeinsamen Einrichtung) das Controlling auf jährlicher Basis funktionieren. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass es weitere Konsequenzen für die Ablauforganisation, für Bildungszielplanung, für das Controlling und die Qualifikation der Fachkräfte haben wird, wenn die Arbeit mit einem Teil der Leistungsbeziehenden der Grundsicherung konsequent auf Mehrjährigkeit ausgerichtet wird.

Damit kommen wir zu unserem letzten Punkt: Personalrekrutierung und Qualifizierung für die außerordentlich herausfordernde Arbeit mit Langzeiterwerbslosen und Langzeitleistungsbeziehenden, könnte sich angesichts der durchgängig zunehmenden Konkurrenz um Fachkräfte als großes Problem erweisen. Es gibt in Wissenschaft und Praxis keine zwei Meinungen über die große Bedeutung, die die Qualifikation der Integrationsfachkräfte, der Fallmanagerinnen und Fallmanager sowie ggf. Coaches für eine zukunftsorientierte und nachhaltige Arbeit mit arbeitsmarktfernen Erwerbslosen hat. Etwas plakativ könnte man zusammenfassen, dass nachhaltigkeitsorientierte Konzepte der Fallbearbeitung nur mit nachhaltig beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu realisieren sein werden. Ob dies gelingt, ist nicht nur eine offene, sondern eine zentrale Frage der mehrjährigen Arbeit mit der Klientel der Langzeitleistungsbeziehenden.

Literatur

- Achatz, Juliane (2017): Eingeschränkte Teilhabe aufgrund erhöhter Erwerbsrisiken. Eine empirische Übersicht besonders gefährdeter Gruppen. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Grünbuch soziale Teilhabe in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme. Berlin: S. 84–99.
- Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Thorsten; Rothe, Thomas (2017): Verfestigung von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug. In: Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hrsg.): Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten, Nürnberg, S.62–63.
- Bruckmeier, Kerstin; Hohmeyer, Katrin (2018): Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig. IAB-Kurzbericht Nr. 2/2018.
- Bundesagentur für Arbeit (2017a): Arbeitsmarktmonitor. Faktencheck zum Arbeitsmarkt Nürnberg. (Daten zum gE-Jobcenter aufgerufen am 20.11.2017, anonymisiert)
- Bundesagentur für Arbeit (2017b): Arbeitsmarktmonitor. Faktencheck zum Arbeitsmarkt. Nürnberg. (Daten zum zkT-Jobcenter aufgerufen am 21.11.2017, anonymisiert)
- Bundesgesetzblatt (2018): Zehntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz). 17.12.2018. [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//%5b@attr_id=%27bgbl118s2583.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl118s2583.pdf%27%5D_1546871577075], letzter Zugriff 07.01.2019.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales/BMAS (2017): Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, aufgerufen am 10.11.2017 unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsmarkt/teilnehmende-jobcenter-am-programm-soziale-teilhabe-ins-gesamt.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2018): Gemeinsame Planungsgrundlagen der Zielsteuerung im SGB II für das Jahr 2018“aufgerufen am 21.11.2017 unter http://www.sgb2.info/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Planungsgrundlagen-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=1

- Dauth, Wolfgang; Dorner, Matthias; Blien, Uwe (2013): Neukonzeption der Typisierung im SGB-II-Bereich. Vorgehensweise und Ergebnisse. (IAB-Forschungsbericht, 11/2013), Nürnberg.
- Freier, Carolin (2016): Soziale Aktivierung von Arbeitslosen? Praktiken und Deutungen eines neuen Arbeitsmarktinstruments. (Gesellschaft der Unterschiede, 38), Bielefeld: transcript.
- Kaltenborn, Bruno et al. (2010): Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung – ein europäischer Vergleich. Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Klingert, Isabell; Lenhart, Julia (2017): Jobcenter-Strategien zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen (IAB-Forschungsbericht, 3/2017), Nürnberg.
- Kruse, Jan (2014): Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Kupka, Peter; Möller, Joachim; Ramos Lobato, Philipp; Wolff, Joachim (2018): Teilhabe für arbeitsmarktfremde Arbeitslose durch einen Sozialen Arbeitsmarkt. Chancen und Risiken eines notwendigen Instruments. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 67, H. 2, S. 154–163.
- Mayring, Philipp (2000): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken (7. Auflage, erste Auflage 1983). Weinheim.
- Seibert, Holger; Wurdack, Anja; Bruckmeier, Kerstin; Graf, Tobias; Lietzmann, Torsten (2017): Typische Verlaufsmuster beim Grundsicherungsbezug: Für einige Dauerzustand, für andere nur eine Episode. IAB-Kurzbericht Nr. 4/2017.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017a): Eckwerte für Jobcenter (Monatswerte), gE-Jobcenter, Oktober 2017, Berlin.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017b): Eckwerte für Jobcenter (Monatswerte), zkT-Jobcenter, Oktober 2017, Berlin.
- zkT-Jobcenter (2017): Projektstatistik des JC, Stand 20.11.2017 (anonymisiert).
- zkT-Jobcenter (2015): Jahresbericht 2015 (anonymisiert).
- Walwei, Ulrich (2017): Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit: Der Weg ist steinig und schwer, in: Wirtschaftsdienst, 97 (9), S. 621-628.

Impressum

IAB-Forschungsbericht 4|2019

Veröffentlichungsdatum

3. Juni 2019

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
der Bundesagentur für Arbeit (BA)
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit dieses Forschungsberichts

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2019/fb0419.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Forschungsbericht“

<https://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Website

www.iab.de

ISSN

2195-2655

Rückfragen zum Inhalt

Stefan Fuchs
Telefon 0911 179-3539
E-Mail Stefan.Fuchs@iab.de

Dr. Peter Kupka
Telefon 0911 179-3121
E-Mail Peter.Kupka@iab.de

Prof. Dr. Carolin Freier
Telefon 0911 179-4517
E-Mail Carolin.Freier@iab.de

Dr. Monika Senghaas
Telefon 0911 179-4254
E-Mail Monika.Senghaas@iab.de