

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



IAB-Forschungsbericht

3/2017

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

Jobcenter-Strategien zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen

Isabell Klingert
Julia Lenhart

ISSN 2195-2655

Korrigierte Fassung vom 29.06.2017

Jobcenter-Strategien zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen

Isabell Klingert (IAB)

Julia Lenhart (IAB)

Unter Mitarbeit von

Ulrike Büschel (IAB)

Volker Daumann (IAB)

Karsten Strien (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.

Erratum

Leider enthielt die zuerst veröffentlichte Version dieses Forschungsberichts einige Fehler, die nunmehr beseitigt sind. Die Grundaussagen des Berichts sind von den Fehlern nicht berührt. Gleichwohl sind sie ärgerlich und wir bitten alle Leser um Entschuldigung.

Geändert wurde auf den Seiten 3, 4, 24, 30 und 59 „betriebliche Weiterbildung“ in „berufliche Weiterbildung“.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
Abstract	5
Danksagung	5
1 Einleitung	6
2 Daten und Methoden	8
2.1 Qualitative Methoden	9
2.2 Auswahl der befragten Jobcenter	11
3 Situation langzeitarbeitsloser Personen	13
4 Standardwege zur Integration von Langzeitarbeitslosen aus Sicht der Jobcenter	20
4.1 Standardprozesse zur Integration von Langzeitarbeitslosen	20
4.2 Vermittlungsprozess vor Ort	21
4.3 Stabilisierende, motivierende und an den Arbeitsmarkt heranführende Maßnahmen	26
4.3.1 Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH)	26
4.3.2 Maßnahmen beim Träger (MAT)	28
4.4 Qualifizierungs- beziehungsweise Trainingsmaßnahmen	30
4.4.1 Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW)	30
4.4.2 Maßnahmen beim Arbeitgeber (MAG)	31
4.5 Maßnahmen zur direkten Arbeitsmarktintegration	33
4.5.1 Vermittlungsbudget (VB)	33
4.5.2 Lohnkostenzuschuss	34
4.5.2.1 Eingliederungszuschuss (EGZ)	34
4.5.2.2 Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV)	36
5 Arbeitsmarktintegration Langzeitarbeitsloser	38
5.1 Arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose	38
5.2 Integrationsferne Langzeitarbeitslose	45
5.3 Integrationsnahe Langzeitarbeitslose	49
5.4 Zwischenfazit	54
6 Zusammenfassung und Ausblick	56
6.1 Zusammenfassung	56
6.2 Ausblick	62
Literatur	62

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1	Auswahlkriterien für die Jobcenter	13
-------------	------------------------------------	----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1	Einflüsse auf die Entstehung und den Fortbestand von Langzeitarbeitslosigkeit	15
Abbildung 4.1	Zusammenhang zwischen der Beratungskonzeption SGB II und dem 4-Phasen-modell der Integrationsarbeit	21
Abbildung 4.2	Integrationstreppe	23
Abbildung 4.3	Vermittlungsprozesse vor Ort	24

Abkürzungsverzeichnis

AGH	Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante
AVGS	Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein
BVJ	Berufsvorbereitungsjahr
EGZ	Eingliederungszuschuss
FAV	Förderung von Arbeitsverhältnissen
FbW	Förderung beruflicher Weiterbildung
gE	gemeinsame Einrichtung
MAG	Maßnahmen beim Arbeitgeber
MAT	Maßnahmen beim Träger
PASS	Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung
Reha	Rehabilitation
VB	Vermittlungsbudget
VT	Vergleichstyp
zkT	zugelassener kommunaler Träger

Zusammenfassung

Der vorliegende Forschungsbericht befasst sich mit Strategien von Jobcentern, eine möglichst nachhaltige Integration von Langzeitarbeitslosen zu erreichen. Dabei wird den Fragen nachgegangen, wie Jobcenter die Arbeitsmarktchancen von Langzeitarbeitslosen im Grundsicherungssystem einschätzen, wie die Förderung von Langzeitarbeitslosen erfolgt und welche jobcenterspezifischen Wege zur Integration von Langzeitarbeitslosen bestehen. Bei der Beantwortung wird auf qualitative Befragungen von Integrationsfachkräften in sechs Jobcentern zurückgegriffen, die inhaltsanalytisch ausgewertet wurden. Im Forschungsbericht werden entsprechende Jobcenter-Strategien mit Blick auf unterschiedliche Typen von Langzeitarbeitslosen herausgearbeitet, die sich durch ihre Nähe zum Arbeitsmarkt unterscheiden.

Abstract

This research paper focuses on the strategies of job centres to achieve a sustainable labour market integration of long-term unemployed. It raises questions how job centres assess the chances of long-term unemployed in the means-tested benefit system to enter the labour market, how support of long-term unemployed takes place and which specific integration strategies different job centres employ. In order to answer these questions, the authors rely on qualitative interviews in six job centres. The study identifies strategies for different types of long-term unemployed. An important distinction is drawn between long-term unemployed with different levels of employability.

Danksagung

Die Autorinnen bedanken sich bei Michael Stops, Stefan Theuer, Martin Dietz, Philipp Ramos Lobato sowie Helen Stöhr für wertvolle Anregungen, Korrekturen und hilfreiche Kommentare sowie bei Christine Hense für die Unterstützung bei der Datenerhebung.

Zudem bedanken wir uns bei allen Interviewten für ihre Gesprächsbereitschaft und ihr Vertrauen.

1 Einleitung

Im Durchschnitt waren 2015 in Deutschland 2,79 Millionen Menschen bei der Bundesagentur für Arbeit als arbeitslos registriert. Dies ist der geringste Stand an Arbeitslosen seit der deutschen Wiedervereinigung. Jedoch ist etwa ein Drittel dieser Arbeitslosen bereits mehr als ein Jahr arbeitslos und gilt damit gemäß der Definition des § 18 SGB III als langzeitarbeitslos. Grund für die Langzeitarbeitslosigkeit sind u. a. die von der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2016) dargelegten beschäftigungshemmenden Eigenschaften der langzeitarbeitslosen Personen, wie etwa ein hohes Alter oder mangelnde Bildung (Achatz/Trappmann 2011; Beste/Trappmann 2016).

Die Beendigung der Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Beschäftigung fällt Langzeitarbeitslosen häufig schwerer. Mit der Dauer der Arbeitslosigkeit nimmt die Arbeitsmarktferne zu, Kenntnisse und Fähigkeiten können in dieser Zeit verloren gehen. Zudem handelt es sich bei Langzeitarbeitslosen um eine äußerst heterogene Gruppe mit komplexen und ganz unterschiedlichen Problemlagen. Jeden Monat gelingt es nur circa 1,5 Prozent der Langzeitarbeitslosen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen. Davon sind 60 Prozent nach einem halben Jahr immer noch beschäftigt. Die Langzeitarbeitslosen profitieren in jüngster Zeit kaum noch von Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs. Ging in den Jahren 2007 und 2008 die Zahl der Langzeitarbeitslosen noch deutlich zurück, so verharrt sie nun auf einem hohen Niveau von ca. einer Million.

Beim Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit kommt der Arbeitsvermittlung eine wichtige Rolle zu. Die Arbeitsvermittlung ist ein vielschichtiger Prozess, indem Informationen über Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zusammengeführt werden und ein Abgleich (Matching) beider Seiten unterstützt wird. Zudem begleiten die Mitarbeitenden ihre Kunden und Kundinnen¹ im gesamten Integrationsprozess und unterstützen sie mit Förderinstrumenten. Die hohe Anzahl bleibt jedoch trotz vieler Bemühungen seitens der Arbeitsvermittlung seit Jahren konstant, zudem gelingt die Integration in den Arbeitsmarkt häufig nicht dauerhaft. Es stellt sich folglich die Frage, weshalb und wie langzeitarbeitslose Personen dennoch effektiv und nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Ein großer Teil der Literatur konzentriert sich darauf, die vermittlungshemmenden Eigenschaften von Personen zu identifizieren (Achatz/Trappmann 2011; Thomsen 2009). Zudem sprechen sich Hohmeyer und Lietzmann (2016) dafür aus, für einen begrenzten Personenkreis eine längerfristige Form öffentlich geförderter Beschäftigung anzubieten, um auch dieser Personengruppe die soziale und kulturelle Teilhabe zu ermöglichen. Der Erkenntnis, dass trotz des eigentlich im SGB II festgelegten Ziels der Beendigung der Langzeitarbeitslosigkeit auch noch die soziale Teilhabe ein Ziel für einen Teil der Langzeitarbeitslosen ist,

¹ Im vorliegenden Bericht wird der Begriff „Kundinnen und Kunden“ verwendet für Menschen, die sich bei der Bundesagentur für Arbeit arbeitslos gemeldet haben. Dieser Begriff wurde im Rahmen von internen Geschäftsprozessen der Bundesagentur für Arbeit eingeführt und daher auch von den Interviewten verwendet.

wird im vorliegenden Bericht Rechnung getragen.² So wird in dieser Studie als Arbeitsmarktintegration das Ziel der Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt ebenso wie das Ziel der sozialen Teilhabe definiert.³ Soziale Teilhabe kann zum einen ein Schritt auf dem Weg zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt sein. Zum anderen ist sie für manche Menschen aber auch das Ziel, zumindest ein vorläufiges, da bei ihnen zunächst andere Prioritäten gesetzt werden und für den weiteren Weg sehr viel Zeit und Geduld nötig ist.

Bisher ist das Wissen über Strategien der Jobcenter und wie sie eine (möglichst) nachhaltige Integration von Langzeitarbeitslosen erreichen wollen gering. So wird in Hofmann et al. (2012) und Sowa und Theuer (2014) die Wirkung von mehr Vermittlern auf die Arbeitslosigkeit im SGB II analysiert, während in Sowa et al. (2016) und Sowa und Staples (2014) das Vermittlerhandeln im Kontext der Zielsteuerung im SGB III diskutiert wird. Erkenntnisse über die Nutzung der für die Mitarbeitenden im Jobcenter bestehenden Freiheitsgrade sind jedoch wenig erforscht. Von besonderem Interesse ist daher zum einen die Frage, wie die befragten Jobcenter die Arbeitsmarktchancen von Langzeitarbeitslosen einschätzen. Zum anderen steht die Beantwortung der Fragen im Fokus des Berichts, wie die Vermittlung und Förderung von Langzeitarbeitslosen im Alltag der Jobcenter erfolgt und welche jobcenterspezifischen Wege zur Integration Langzeitarbeitsloser zur Anwendung kommen.

An diesem Punkt setzt das hier vorgestellte Projekt an und analysiert auf Basis bereits erhobener Datenbestände die Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen. So liegen qualitative Befragungen von Fach- und Führungskräften ausgewählter Jobcenter über Informationen zu den Zielsetzungen der Jobcenter sowie deren Beratungs-, Förder- und Vermittlungspraxis mit Blick auf die Arbeit mit Langzeitarbeitslosen vor. Diese beschäftigen sich mit Fragen der (nachhaltigen) Integration in Arbeit ebenso wie mit Leistungen, die dazu dienen sollen, arbeitsmarktfremde Personen schrittweise an den Arbeitsmarkt heranzuführen und so die Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen.

Um arbeitsmarktpolitische Instrumente individueller auf die Potenziale und Hemmnisse von Langzeitarbeitslosen anwenden zu können, wird zunächst analysiert, welche Hemmnisse nach Ansicht der Jobcenter bei der Integration von langzeitarbeitslosen Personen bestehen. Darauf aufbauend wird der Frage nachgegangen, welche Betreuung und Beratung Langzeitarbeitslose aus Sicht der Jobcenter benötigen, um

² Die Steuerungsziele des Zielsystems im SGB II sind die Verringerung der Hilfebedürftigkeit, die Verbesserung der Integration in Erwerbsfähigkeit sowie die Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug.

³ Da die Begriffe erster, zweiter, dritter bzw. sozialer Arbeitsmarkt nicht einheitlich definiert sind werden sie für den vorliegenden Bericht folgendermaßen definiert: Der erste Arbeitsmarkt entspricht dem regulären, ungeforderten Arbeitsmarkt. Unter dem zweiten Arbeitsmarkt werden Maßnahmen bzw. öffentlich geförderte Beschäftigung mit begrenzter Dauer verstanden. Der dritte Arbeitsmarkt, auch sozialer Arbeitsmarkt genannt, entspricht einer geförderten Erwerbstätigkeit in geschütztem Rahmen und mit unbegrenzter Dauer. Das Ziel einer sozialen Teilhabe wird mit dem zweiten und dritten Arbeitsmarkt verwirklicht.

jobcenterspezifische Ansätze identifizieren zu können. Nicht selten sind die Beschäftigungsverhältnisse von Langzeitarbeitslosen instabil und nur von kurzer Dauer. Das vorliegende Material soll daher dahingehend untersucht werden, welche Gründe es aus Sicht der Jobcenter für die geringe Nachhaltigkeit von Beschäftigungsverhältnissen Langzeitarbeitsloser gibt. Schließlich soll erarbeitet werden, inwieweit Jobcenter adäquate Instrumente zur (nachhaltigen) Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen vermissen. Weiterhin wird der Frage nachgegangen welche jobcenterspezifischen Wege von den Jobcenter-Mitarbeitenden für Kundinnen und Kunden mit (multiplen) Vermittlungshemmnissen vorgeschlagen werden.

Zusammengefasst bietet das Projekt vertiefende Einblicke in die Arbeitsmarktsituation Langzeitarbeitsloser, die speziellen Herausforderungen bei der Integration in den Arbeitsmarkt und vorhandene sowie mögliche neue Lösungsansätze zur Unterstützung dieser Personengruppe bei der Arbeitssuche.

Der vorliegende Bericht gliedert sich wie folgt: Zunächst werden in Kapitel 2 die Methoden und die verwendeten Daten beschrieben. Anschließend folgt in Kapitel 3 eine Analyse der Situation von Langzeitarbeitslosen unter besonderer Berücksichtigung ihrer vermittlungshemmenden Eigenschaften. Wie mit dieser Kundengruppe im Jobcenter umgegangen wird und welche Standardinstrumente für welche Gruppe von Langzeitarbeitslosen angewandt werden, beschreibt Kapitel 4. In Kapitel 5 werden die aus der Erhebungen ableitbaren jobcenterspezifischen weiteren Ansätze zur Beratung und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen diskutiert. Mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick schließt der Bericht in Kapitel 6 ab.

2 Daten und Methoden

Für die Analysen konnte auf qualitative Daten zurückgegriffen werden, die im Rahmen des Projektes „Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose“ erhoben wurden.⁴ Das Projekt fokussierte zwar primär auf die für Langzeitarbeitslose geschaffene Ausnahmeregelung vom Mindestlohn, jedoch wurden die in den Erhebungen gestellten Fragen in den breiteren Kontext der Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit eingebettet. Daher sind hier auch die Themen Beratung, Betreuung und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen enthalten.

Für die vorliegende Untersuchung ergeben sich folgende Forschungsfragen:

1. Wie schätzen die Jobcenter die Arbeitsmarktchancen von Langzeitarbeitslosen ein?⁵
2. Wie erfolgt die Vermittlung und Förderung von Langzeitarbeitslosen?

⁴ Die Ergebnisse der Studie finden sich in vom Berge et al. (2016).

⁵ Die Verwendung des Begriffs „Jobcenter“ in den Forschungsfragen impliziert, dass die Organisation selbst sowie deren Mitarbeitende angesprochen sind.

3. Welche jobcenterspezifischen Wege zur Integration von Langzeitarbeitslosen werden in den Jobcentern angewandt?

2.1 Qualitative Methoden

Um die Strategien zur Vermittlung von Langzeitarbeitslosen zu analysieren, wurde eine Methode gewählt, die sich auf Erhebungs- und Auswertungsverfahren aus dem Bereich der interpretativen beziehungsweise qualitativen Sozialforschung stützt (Flick 2007; Flick et al. 2008). Ein solches Vorgehen ermöglicht einen unmittelbaren Zugriff auf die (Problem-)Perspektiven der Befragten. Dazu werden Befragungen von Mitarbeitenden verschiedener Jobcenter durchgeführt. Anhand offener Leitfadeninterviews und Gruppendiskussionen stehen dabei die Erfahrungen und Einschätzungen von Fach- und Führungskräften sowie die Vermittlungs- und Förderpraxis für Langzeitarbeitslose im Vordergrund.

Befragung ausgewählter Jobcenter

Nahezu neun von zehn und damit der weit überwiegende Teil der Langzeitarbeitslosen wird vom Bereich der Grundsicherung beziehungsweise im Rechtskreis SGB II betreut (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2016). Daher wurde die Erhebung auf Beschäftigte im Rechtskreis SGB II beschränkt. In den sechs ausgewählten Jobcentern wurden Fach- und Führungskräfte aus dem Bereich der bewerber- und stellenorientierten Arbeitsvermittlung befragt. Um einen umfassenden Blick auf die Vermittlungs- und Förderpraxis der Jobcenter zu erhalten, wurden pro Untersuchungsregion insgesamt vier bis sieben Einzelinterviews sowie zwei Gruppendiskussionen auf unterschiedlichen Hierarchieebenen geführt. Auf diese Weise sollten sowohl die individuellen Erfahrungen und Einschätzungen der jeweiligen Fach- und Führungskräfte als auch ihre gemeinsamen Wissensbestände erhoben werden.

Einzelinterviews

Die hier erhobenen leitfadengestützten Einzelinterviews folgen der Logik der Erzählaufforderung, d. h. es wird mit einem offenen Leitfaden und offenen Fragen gearbeitet (vgl. u. a. Kruse 2014; Przyborski/Wohlrab-Sahr 2009), um den Befragten zu ermöglichen, ihre Erzählungen beziehungsweise Antworten entlang ihrer eigenen Relevanzsetzungen zu strukturieren. Aus diesen Erzählungen ergeben sich meist Anknüpfungspunkte für weitere, sogenannte immanente Folgefragen. Daher sollten die Befragten zunächst vom individuellen und fallbezogenen Umgang mit Langzeitarbeitslosen berichten.

Im konkreten Fall wurde daher ein Leitfaden mit verschiedenen Modulen entwickelt. Allen voran steht ein persönlicher fixer Fragenkomplex, der sich mit dem persönlichen und beruflichen Hintergrund beschäftigt und Fragen nach ihrer Person und der ausgeübten Tätigkeit stellt. Anschließend folgen variable Module zur Struktur des Jobcenters und den aktuellen Herausforderungen in der Organisation und der Region. Des Weiteren wurde die Situation Langzeitarbeitsloser und der Umgang in der Vermittlungs- und Förderpraxis mit diesen Personen erfragt. Hierbei spielten die Vorgaben auf Geschäftsführungs- beziehungsweise Teamleitungsebene ebenso eine Rolle

wie die Sicht der Vermittlungsfachkräfte selbst. Zudem wurde der Blick der Vermittlungsfachkräfte auf die Betriebe erfragt. Das gewählte Vorgehen ermöglichte es, auf im Gesprächsverlauf neu aufkommende Aspekte einzugehen.

Gruppendiskussion

Ebenso wie die Einzelinterviews zielt das Verfahren der Gruppendiskussion auf unterschiedliche thematische Aspekte ab, die sich wechselseitig inhaltlich ergänzen und auf diese Weise einen umfassenden Blick auf die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen erlauben. Daher nimmt die Diskussionsleitung während der Gruppendiskussion eine zurückhaltende Rolle ein, um den Diskutierenden zu ermöglichen, sich aufeinander zu beziehen (Przyborski/Riegler 2010).⁶

Für den Leitfaden einer Gruppendiskussion bedeutet dies, dass dieser nur wenige gesprächsanregende Fragen enthält, die die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu einem selbstläufigen Diskurs anregen. Daher wurde zunächst eine Leitfrage zur Integration von Langzeitarbeitslosen gestellt und ggf. anschließend in konkreten Fallbeispielen der Umgang mit langzeitarbeitslosen Kundinnen und Kunden in der Praxis diskutiert.

Die Gruppe weist aufgrund des gleichen Arbeitgebers und Dienstsitzes sowie der Aufgabe Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern einen gemeinsamen Erfahrungsraum auf, ist jedoch heterogen genug, um zu verhindern, dass sich die Befragten nur zu Stereotypen austauschen (Loos/Schäffer 2001). Dies ist v. a. vor dem Hintergrund des Themenkomplexes der Langzeitarbeitslosigkeit von besonderer Bedeutung. Für die Gruppendiskussionen wurden daher Teamleiterinnen und Teamleiter beziehungsweise Vermittlungsfachkräfte der jeweiligen Jobcenter ausgewählt. Dabei wurden die Gruppendiskussionen bereichsübergreifend angelegt, d. h. sowohl die bewerber- als auch die stellenorientierte Vermittlung umfassend. Dagegen wurden die beiden Gruppendiskussionen getrennt nach Hierarchieebene durchgeführt, um so die Auskunftsbereitschaft nicht durch Arbeitshierarchien und damit verbundene Abhängigkeitsverhältnisse zu beeinträchtigen.

Qualitative Auswertungsmethoden

Die Interviews und Gruppendiskussionen wurden – soweit die Befragten zustimmten – audioakustisch aufgezeichnet. Das Interviewmaterial wurde nach den Interviews transkribiert und softwaregestützt mit dem Programm MAXQDA codiert.⁷ Dazu wurde, ausgehend vom Leitfaden, zunächst ein Kategoriensystem formuliert. Dieses untergliedert sich in Bereiche, welche auf die gestellten Fragen Bezug nehmen, sowie die, die sich mit dem Untersuchungsgegenstand auseinandersetzen. Zur weiteren Strukturierung und Verdichtung wurden zusätzliche Kategorien gebildet. Anschließend erfolgte die Zuordnung des Interviewmaterials in das erarbeitete Kategoriensystem. Die

⁶ Detaillierte Ausführungen zur Methodik finden sich in vom Berge et al. (2016).

⁷ Für die Auswertung wurde ebenfalls das Programm MAXQDA, Version 10 verwendet. Alle Quellen der Zitate beziehen sich auf diese Programmversion.

Auswertung erfolgte themenzentriert und orientierte sich an der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2010).

2.2 Auswahl der befragten Jobcenter

Im Rahmen von qualitativen Forschungsprojekten ist es wichtig, eine gute Auswahl der zu befragenden Personen oder Organisationseinheiten zu treffen, da mit wenigen Befragten möglichst der gesamte Kontext des Untersuchungsgegenstands erfasst werden soll. Für die Auswahl der einzubeziehenden Jobcenter wurde daher ein Kriterienkatalog mit drei Kriterien sowie zugehörigen Indikatoren entwickelt. Damit kann ein möglichst breites Spektrum an Erfahrungen generiert werden. Durch eine Auswahl heterogener Jobcenter-Standorte wurde erwartet, dass unterschiedliche Strategien beobachtet werden können und damit trotz der geringen Gesamtzahl an Jobcentern ein umfassendes Bild dargestellt werden kann.⁸

Das erste Kriterium ist die regionale Disparität und wird durch die Indikatoren Region, Bundesland und Raum aufgespannt (siehe Tabelle 2.1). So unterscheidet sich der Indikator Region in den Ausprägungen Ost- und Westdeutschland, die beide in der Auswahl der Jobcenter vertreten sein sollten. Außerdem sollte mit dem Indikator Raum zwischen städtischem und ländlichem Raum unterschieden werden, um die spezifischen Merkmale wie Ansprüche an die Mobilität, mögliche traditionelle Rollenverständnisse und Lebenshaltungskosten in die Untersuchung zu integrieren. Schließlich sollten Jobcenter aus unterschiedlichen Bundesländern ausgewählt werden, selbst wenn bei einer Auswahl von sechs Jobcentern nicht alle 16 Bundesländer Berücksichtigung finden können.

Die wirtschaftliche Disparität stellt das zweite Auswahlkriterium dar. Diesem wurde mit den Indikatoren Lohnstruktur in den Jobcenter-Regionen zum 31. Dezember 2014, der Verwendung der Vergleichstypen (VT) SGB II sowie dem Bestand an Langzeitarbeitslosen zum März 2015 Rechnung getragen. Dadurch konnten die Unterschiede in der Entlohnung selbst sowie die Strukturvariablen in die Auswahl mit einbezogen werden. Mit dem Indikator Lohnstruktur wird definiert, wie hoch der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in einer Region ist, die bei einer Erwerbstätigkeit in Vollzeit beziehungsweise Teilzeit ein entsprechendes Entgelt erhalten. Ziel war es zum einen mehrere Standorte auszuwählen, die über einen hohen Anteil an Personen verfügen, die in Vollzeit ein Bruttoentgelt von bis zu 1.000 Euro/Monat oder 1.001 bis 2.000 Euro/Monat erhielten. Zum anderen sollte durch die Auswahl eine Heterogenität in der Lohnstruktur gewährleistet werden und mit einer Region mit generell durchschnittlichen Löhnen ein Komplementstandort gewählt wer-

⁸ Zur ausführlichen Darstellung der Kriterien und deren Auswahl siehe: vom Berge et al. (2016).

den. Des Weiteren wurden mit dem Indikator VT SGB II weitere wichtige Strukturvariablen und Relationen mit einbezogen, die sich in der Typisierung bewährt haben.⁹ Schließlich wurde der Indikator Bestand an Langzeitarbeitslosen zum März 2015 als Indikator für das Kriterium wirtschaftliche Disparität herangezogen. Durch diese Variable wurde die Auswahl anhand der Typisierung SGB II ergänzt und zudem auf eine absolute Zahl zurückgegriffen.

Als drittes Kriterium wurde die organisatorische Disparität herangezogen. So sollten für die Untersuchung zum einen Standorte ausgewählt werden, die als zugelassener kommunaler Träger (zkT) organisiert sind, zum anderen als gemeinsame Einrichtung (gE).

Nach Einbeziehung aller Kriterien wurden sechs Jobcenter ausgewählt und um eine Teilnahme am Projekt gebeten. Insgesamt wurden 84 Jobcenter-Mitarbeitende befragt. In jedem Jobcenter wurden die Leitung der Institution sowie je eine Teamleitung der Arbeitsvermittlung und des Arbeitgeberservices sowie Vermittlungsfachkräfte beider Seiten um ein Interview oder die Teilnahme an der Gruppendiskussion gebeten.

Die vorliegende Studie bietet ein breites Bild über die Sicht auf Langzeitarbeitslose und die Arbeit mit ihnen aus unterschiedlichen Perspektiven. Allerdings sind keine Aussagen über den Umgang mit Langzeitarbeitslosen möglich, die in Jobcentern betreut werden, die in einer Region mit einer guten wirtschaftlichen Lage (VT I im SGB II) liegen. Denn Jobcenter dieses VT wurden im Studiendesign nicht berücksichtigt. Ebenso konnten aufgrund der kleinen Fallzahl nur Jobcenter in 6 der sechzehn Bundesländer befragt werden.

⁹ Wichtige Variablen sind dabei eine überdurchschnittliche Quote an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, der Anteil an erwerbsfähigen Leistungsbeziehern mit verfestigtem Langzeitbezug, der Anteil an gering qualifizierten Arbeitslosen und dem Beschäftigungspotenzial im Niedriglohnbereich. Für weitere Informationen zur Berechnung der Vergleichstypisierung im SGB II siehe Dauth et al. (2013), darin insbesondere Anlage 2 „Verbale Beschreibung der Vergleichstypen im SGB II“.

Tabelle 2.1
Auswahlkriterien für die Jobcenter

Kriterium	Indikator	Ausprägungen	Anzahl Jobcenter
Regionale Disparität	Region	Ostdeutschland Westdeutschland	4 2
	Bundesland	16 Bundesländer	6 unterschiedliche Bundesländer
	Raum	Städtischer Raum Ländlicher Raum	2, je 1 in Ost- bzw. Westdeutschland 4, 3 in Ost- bzw. 1 in Westdeutschland
Wirtschaftliche Disparität	Lohnstruktur	Mindestens 45 Prozent der Vollzeitbeschäftigten erwirtschaften ein Entgelt von 1.001 - 2.000 Euro/brutto	3
		Zwischen 20 und 45 Prozent der Vollzeitbeschäftigten erwirtschaften ein Entgelt von 1.001 - 2.000 Euro/brutto	2
		Weniger als 20 Prozent der Vollzeitbeschäftigten erwirtschaften ein Entgelt von 1.001 - 2.000 Euro/brutto	1
	Vergleichstyp (VT) SGB II	IIb, IIc, IIIa, IIIe IIId	Je 1 2
	Bestand Langzeitarbeitslose	1.000 - < 4.000 Langzeitarbeitslose im Berichtsmonat März 2015	3
> 4.000 Langzeitarbeitslose im Berichtsmonat März 2015		3	
Organisatorische Disparität	Trägerschaft	zugelassener kommunaler Träger	2
		gemeinsame Einrichtung	4

Quelle: Eigene Darstellung.

3 Situation langzeitarbeitsloser Personen

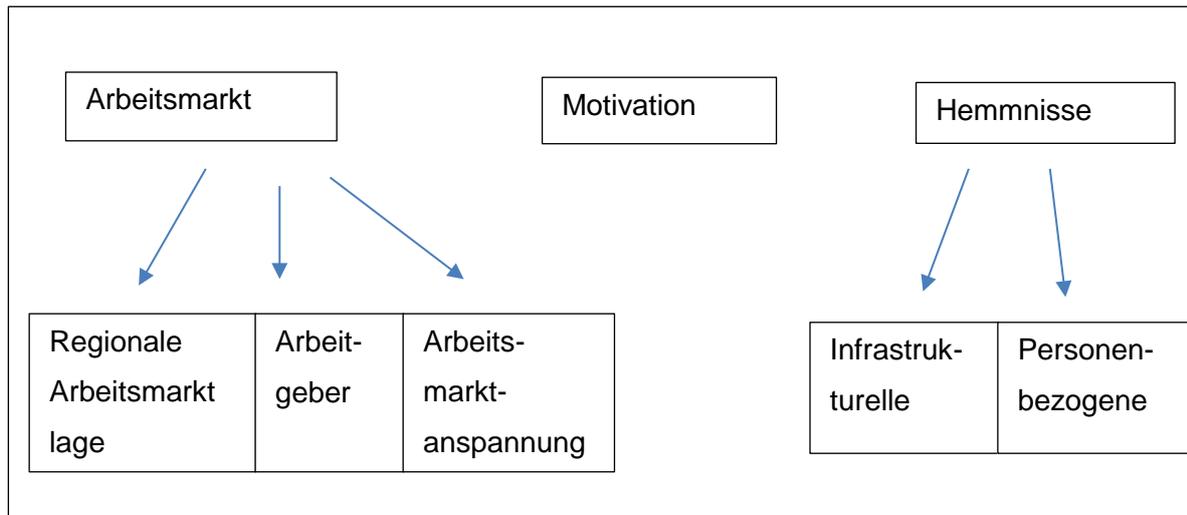
Im Durchschnitt des Jahres 2015 waren in Deutschland 2,79 Millionen Menschen bei der Bundesagentur für Arbeit als arbeitslos registriert – knapp vier Prozent weniger als im Vorjahr (Bundesagentur für Arbeit 2016). Dies ist der geringste Bestand an Arbeitslosen seit der deutschen Wiedervereinigung. Allerdings ist etwa jeder dritte Arbeitslose bereits mehr als ein Jahr arbeitslos und gilt somit nach der Legaldefinition des § 18 SGB III als langzeitarbeitslos. Zwar konnten auch Langzeitarbeitslose von der guten Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt profitieren, dennoch verändert sich der

Bestand langzeitarbeitsloser Menschen nur noch wenig (Bundesagentur für Arbeit 2016). Ihre Profile passen oftmals nur unzureichend zu der Arbeitskräftenachfrage der Betriebe und deren Anforderungen an Arbeitskräfte. Im Jahresmittel 2015 nahmen pro Monat 1,5 Prozent der Langzeitarbeitslosen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt auf. Davon waren 40 Prozent nach einem halben Jahr bereits wieder arbeitslos. Angesichts der sich verfestigten Zahl an Langzeitarbeitslosen bei gleichzeitig positiver Arbeitsmarktlage stellt sich die Frage, wie langzeitarbeitslose Personen effektiv und nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert werden können beziehungsweise wie eine frühzeitige Beendigung von Arbeitsverhältnissen vermieden werden kann. Damit einher geht die Frage, wie die Beschäftigungsfähigkeit Langzeitarbeitsloser erhöht oder zumindest soziale Teilhabe für Langzeitarbeitslose ermöglicht werden kann, insbesondere dann, wenn eine Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt zunächst nicht realistisch erscheint.

Um Antworten auf diese Fragen zu finden, wird nun zunächst die Personengruppe der Langzeitarbeitslosen und ihre Lebensumstände betrachtet. Dies wird zum einen hauptsächlich aus dem aktuellen Forschungsstand getan, zum anderen aus der Perspektive der befragten Mitarbeitenden der Jobcenter ergänzt.

Langzeitarbeitslose werden von den Befragten differenziert beschrieben. Die Befragten sind durchweg der Ansicht, dass es nicht den „typischen“ Langzeitarbeitslosen gäbe. Die Gründe, weshalb eine Person arbeitslos geworden sei, können im Lebensverlauf begründet sein und/oder in den aktuellen Lebensumständen liegen, wie beispielsweise bei Alleinerziehenden. Auch Vermittlungshemmnisse seien in Art, Anzahl und Kombination sehr verschieden. Sie lassen sich grob in personenbezogene Vermittlungshemmnisse und infrastrukturelle Hindernisse einteilen. In Kombination mit der regionalen Arbeitsmarktlage sind sie mitbestimmend für die Entstehung und den Fortbestand von Langzeitarbeitslosigkeit (siehe Abbildung 3.1).

Abbildung 3.1
Einflüsse auf die Entstehung und den Fortbestand von Langzeitarbeitslosigkeit



Quelle: Qualitative Erhebung im Projekt „Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose“. Eigene Darstellung.

Auch die Motivation kann aufgrund von Misserfolgen bei der Stellensuche nachlassen und weitere Suchanstrengungen negativ beeinflussen (siehe Dahl/Lorentzen 2003). Die Integration Langzeitarbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt gestaltet sich daher häufig schwierig und bedarf möglichst individueller Herangehensweisen: Langzeitarbeitslose „haben wirklich Problematiken: Sucht, Gesundheit, Schulden, Wohnung, Einträge im Führungszeugnis, entweder keine Ausbildung, wenig Berufserfahrung [oder die] Berufserfahrung liegt Jahre zurück“ (JC1 GD1: 68).¹⁰

Aktuelle Forschungsergebnisse von Beste und Trappmann (2016) weisen auf die zahlreichen Hemmnisse, wie Langzeitleistungsbezug, gesundheitliche Einschränkungen, ein höheres Lebensalter, mangelnde Deutschkenntnisse, fehlende Ausbildungs- und Schulabschlüsse sowie Mutterschaft und Pfllegetätigkeiten hin, die sich beim Übergang von Grundsicherungsempfängern in bedarfsdeckende Beschäftigung zeigen. Da eine formale Definition von Vermittlungshemmnissen im Gesetz fehlt, definiert die Bundesagentur für Arbeit sie in der Arbeitshilfe Eingliederungszuschuss (EGZ) für Vermittlerinnen beziehungsweise Vermittler als „Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu anderen Bewerbern“ (Bundesagentur für Arbeit 2014a: 2). Sie müssen durch Umstände verursacht sein, die in der Person des Arbeitssuchenden liegen. Dies können beispielsweise fehlende fachliche Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten oder fehlende persönliche Kompetenzen sein. Auch ein hohes Alter kann ein Vermittlungshemmnis darstellen. Im Vergleich zwischen 2010 und 2014 hat der Anteil an Langzeitarbeitslosen mit niedriger Qualifikation, einem höheren Alter und einer längeren Arbeitslosigkeitsdauer zugenommen (Bruckmeier

¹⁰ Angegeben ist hier zunächst die Fallnummer des Jobcenters (JCx). Anschließend folgt die Fallnummer der Befragungen, wobei „GD“ für Gruppendiskussion steht und „B“ für Befragte (GDx beziehungsweise Bx). Zuletzt sind die jeweiligen Zeilennummern aus dem Transkript (xx); Auslassungen werden mit [...] gekennzeichnet. Zitate wurden anonymisiert und teils der Schriftsprache angeglichen.

et al. 2015). Damit erhält dieses Hemmnis potenziell mehr Gewicht. Schließlich stellt die Dauer der Arbeitslosigkeit selbst ein wesentliches Hemmnis dar und wirkt gewissermaßen selbstverstärkend. Häufig liegen im Fall von Langzeitarbeitslosigkeit mehrere individuelle Vermittlungshemmnisse vor (zur Wirkung siehe Achatz/Trappmann 2011). Die Bundesagentur für Arbeit kommt in ihrer Analyse zur Lage von Langzeitarbeitslosen zu der Einschätzung, dass „nach dem Eintritt der Arbeitslosigkeit das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit besonders für diejenigen Menschen hoch ist, die über (mehrere) vermittlungshemmende Merkmale verfügen“ (Bundesagentur für Arbeit 2016: 8; siehe dazu auch Beste/Trappmann 2016). Untersuchungen auf Basis des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) zeigen, dass sich die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung mit jedem zusätzlichen Hemmnis verringert. Während bei einem Hemmnis die Wahrscheinlichkeit innerhalb eines Jahres eine bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit aufzunehmen bei 18 Prozent liegt, liegt diese ohne Vermittlungshemmnis bei 32 Prozent, bei zwei Hemmnissen jedoch nur bei 4 Prozent (Achatz/Trappmann 2011; Beste/Trappmann 2016). Mangelnde Chancen im Berufsleben gehen zudem in der Regel mit einer Verringerung sozialer Teilhabechancen und einem gesellschaftlichen Rückzug einher (Dieckhoff 2015). Dies kann zu einer Verhärtung bestehender Hemmnisse beitragen.

Nicht auf jedes der genannten Hemmnisse kann jedoch, entweder durch die Person selbst oder durch die Arbeitsvermittlung, Einfluss genommen werden. Manche davon wie beispielsweise das Alter sind unveränderbar und auch auf den Gesundheitszustand lässt sich nicht immer Einfluss nehmen. Dagegen können Qualifikationen verbessert und z. B. ein fehlender Führerschein nachgeholt werden.

Obwohl die Gründe für einen Verbleib in Langzeitarbeitslosigkeit sehr vielfältig sind, lassen sich einige Integrationshürden verhältnismäßig oft beobachten. Dazu gehören fehlende Berufs- und Bildungsabschlüsse. Geringqualifizierte Menschen beenden ihre Arbeitslosigkeit deutlich langsamer als diejenigen mit guter Qualifikation. Von allen im Jahr 2015 als langzeitarbeitslos registrierten Personen konnten beispielsweise 53 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen (Bundesagentur für Arbeit 2016). Auch in den Interviews wurde eine fehlende Qualifikation von Langzeitarbeitslosen thematisiert. Bildungsarmut besteht in Deutschland in hohem Maße und lässt sich u. a. auf erhebliche Mängel im Bildungssystem zurückführen (siehe dazu u. a. Solga/Dombrowski 2009). Sie ist häufig mit Einkommensarmut und verringerter sozialer Teilhabe verbunden. Nicht selten fehlt über die gesamte Bildungs- und Erwerbsbiographie der Schlüssel für eine erfolgreiche Beteiligung am Arbeitsmarkt. Eine länger andauernde Arbeitslosigkeit von einem beziehungsweise beiden Elternteilen hat zudem zur Folge, dass die in diesem Haushalt aufwachsende Generation eine höhere Wahrscheinlichkeit aufweist, später selbst von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein (Müller 2016). Vorhandene Qualifikationen können auch im Laufe des Erwerbslebens veralten. Kenntnisse und Fähigkeiten, die vor der Arbeitslosigkeit erworben wurden, sind bei langer Arbeitslosigkeitsdauer häufig nicht mehr verwertbar, da sie mit der Zeit meist verloren gehen und sich die Anforderungen in den Berufen ge-

wandelt haben (siehe dazu Heining/Lingens 2006; Beblo/Wolf 2002). Soziale Kompetenzen wie Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und Durchhaltewillen müssen laut der Befragten bei sehr langer Arbeitslosigkeit häufig neu erlernt werden. Das Gefühl nicht mehr gebraucht zu werden, nicht mehr dazuzugehören und auch keine neue Beschäftigung zu bekommen, nage zudem am Selbstwertgefühl ihrer Kundinnen und Kunden. Dadurch können sich Ängste entwickeln, die so weit gehen, dass die Bemühungen bei der Arbeitssuche nachlassen.

Deutliche Unterschiede im Verhältnis zu der Gesamtheit an arbeitslosen Personen zeigen sich auch beim Alter. Insbesondere ältere Langzeitarbeitslose haben immer noch Probleme mit der Reintegration in den Arbeitsmarkt (Mauer/Mosley 2009; Dietz/Walwei 2011; Beste/Trappmann 2016). Ältere sind länger auf Stellensuche und haben geringere Einstellungschancen als Jüngere. Im Jahresdurchschnitt 2015 waren 49 Prozent aller Arbeitslosen im Alter von 55 Jahren und älter langzeitarbeitslos (Bundesagentur für Arbeit 2016). Da ohnehin mit der Dauer der Arbeitslosigkeit die Chancen eines Wiedereinstiegs in das Erwerbsleben sinken (Hirsch et al. 2000; Chan/Stevens 2001; Frosch 2007; Oberholzer-Gee 2008), ergibt sich für Ältere im Vergleich zu Jüngeren ein erhöhtes Risiko, langzeitarbeitslos zu sein beziehungsweise zu bleiben.

Ein höheres Lebensalter und gesundheitliche Einschränkungen treten häufig in Kombination auf, insbesondere in Verbindung mit einem bereits lange andauernden Bezug von Arbeitslosengeld II (Achatz/Trappmann 2011). Im Vergleich zu Erwerbstätigen weisen Arbeitslose einen schlechteren Gesundheitszustand auf (Kuntz 2011). Ein schlechter gesundheitlicher Zustand beziehungsweise Krankheit sowie Drogen- oder Alkoholsucht erhöhen zudem das Arbeitslosigkeitsrisiko. Umgekehrt kann Arbeitslosigkeit auch zu einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes führen und so die Wiedereinstiegschancen von Langzeitarbeitslosen in Beschäftigung verringern (Herbig et al. 2013; Schuring et al. 2007). Gesundheitliche Einschränkungen, sowohl psychischer als auch physischer Art, stellen ein häufiges Vermittlungshemmnis bei der Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser dar (Hollederer 2008; Herbig et al. 2013). Dies bestätigen auch die befragten Jobcentermitarbeitenden: Das Ausmaß körperlicher Einschränkungen könne so weit gehen, dass die Erwerbsfähigkeit bis zur gesetzlich definierten Untergrenze von drei Stunden am Tag eingeschränkt ist, was eine Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt fast unmöglich mache. Die Auswirkungen von Langzeitarbeitslosigkeit und deren Dauer auf ihre Kundinnen und Kunden, werden von den interviewten Fach- und Führungskräften als gravierend beschrieben: *„Arbeitslosigkeit macht krank. Und jetzt spreche ich durchaus eine physische, aber auch psychische Erkrankung an, auch wenn sie nicht immer diagnostiziert wird“* (JC3 B1: 96).

Auch eine eingeschränkte regionale Mobilität kann Integrationen erschweren. In fast allen befragten Jobcentern wurde der fehlende Führerschein als in der Person liegendes Vermittlungshemmnis genannt, das beispielsweise durch fehlende finanzielle Mittel bedingt sein kann. Zwar scheint die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel in diesem

Fall naheliegend, jedoch stoßen Langzeitarbeitslose häufig auf infrastrukturelle Hindernisse. Je nach Region kann der öffentliche Nahverkehr eingeschränkt oder am Wohnort beziehungsweise Standort des Arbeitgebers schlicht nicht vorhanden sein. Dies erschwere laut der befragten Jobcentermitarbeitenden eine Integration, weil beispielsweise der Arbeitgeber nicht erreicht werden kann oder Randzeiten bei Schichtarbeit nicht bedient werden können.

Neben den erwähnten individuellen Risikofaktoren wie fehlenden Qualifikationen oder gesundheitlichen Einschränkungen können auch Haushaltsmerkmale wie „Alleinerziehend“, „Pflege eines Angehörigen“ oder auch „Kinder unter drei Jahren“ zu den Einflussfaktoren zählen, die die Chancen auf Erwerbstätigkeit beschränken. Beste et al. (2010) zeigen anhand von Daten des PASS, dass die Betreuung von Kindern unter 15 Jahren für fast ein Drittel der Bezieherinnen und Bezieher (28,8%) zu den alltäglichen Aufgaben gehört und deutlich häufiger von Frauen übernommen wird (46% Frauen, 10,4% Männer). Für Alleinerziehende stellen fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten immer wieder ein Problem bei der Arbeitsaufnahme dar (siehe dazu Bundesagentur für Arbeit 2010; Achatz et al. 2013). Achatz und Trappmann (2011) stellen in ihrer Untersuchung fest, dass die Existenz von Kindern im Haushalt einen positiven Effekt auf die Erwerbswahrscheinlichkeit von Vätern aufweist, während Frauen mit Kindern das größte Risiko tragen, im Leistungsbezug zu verbleiben. Die befragten Jobcenter berichten, dass gerade eine Betreuung durch Kinderkrippe, Kindergarten und Hort aufgrund zu eng gefasster Öffnungszeiten oft nicht abgesichert sei. Alleinerziehende Mütter *„die wirklich was können und mitbringen und sagen ‚Ich möchte gern‘, aber eben keine Chance kriegen, weil sie nicht flexibel arbeiten können. Die können nicht morgens um sieben beim Arbeitgeber sein oder bis abends um acht arbeiten“* (JC1 B3: 136). Dies schließe selbst für gut Ausgebildete einige Branchen, wie den Verkauf oder die Produktion fast gänzlich aus, da hier Schichtarbeit Standard sei. Insgesamt ist durchaus eine hohe Erwerbsorientierung bei Alleinerziehenden festzustellen, in ihren Lebensentwürfen ist Erwerbsarbeit oft ein fester Bestandteil (Achatz et al. 2013). Einschränkungen wie eine unzureichende Infrastruktur der Betreuungsangebote, ungeeignete Arbeitszeiten oder eine begrenzte Nachfrage seitens der Arbeitgeber stehen einer Erwerbsaufnahme entgegen. Doch nicht nur die Betreuung von Kindern beschränkt die zeitliche Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt, sondern ebenso die Pflege von Angehörigen. Mehr als zehn Wochenstunden Pflegeaufwand mindern die Chancen auf Wiedereinstieg in Beschäftigung deutlich (Achatz/Trappmann 2011).

Neben Gründen der Langzeitarbeitslosigkeit, die in der Person liegen (z. B. Bildungshintergrund, Alter) oder durch eine fehlende Infrastruktur bedingt sind (z. B. fehlende Betreuungsmöglichkeiten von Kindern oder Pflegebedürftigen), spielen auch externe Faktoren wie die Arbeitsmarktanspannung, also die Relation von Arbeitslosen und offenen Stellen, eine Rolle. Die befragten Vermittlungsfachkräfte berichten zudem davon, dass auf dem Arbeitsmarkt Stellen für diesen Personenkreis nicht in großem Umfang vorhanden seien. So formuliert dies eine interviewte Person folgendermaßen: *„Stellen haben wir mehr als genug, aber nicht die, die uns für unsere Kundschaft*

was nützen. [...] Wir brauchen niedrig schwelligere Angebote bezogen auf das Anforderungsniveau“ (JC4 B6: 79-81). Auch die Einstellung von Arbeitgebern gegenüber Langzeitarbeitslosen kann durchaus eine Rolle spielen (siehe dazu Heyer et al. 2012). Zwar waren 2015 etwa 40 Prozent der deutschen Betriebe bereit, Langzeitarbeitslose bei der Besetzung offener Stellen zu berücksichtigen, dennoch ist ihr Anteil an allen Neueinstellungen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung rückläufig (Rebien 2016). Aufgrund einer längeren Arbeitslosigkeitsdauer wird seitens der Arbeitgeber ein Verlust von Wissen und Fähigkeiten befürchtet und damit einhergehend eine geringere Produktivität (Steiner 2001).

Das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit nimmt zu, je mehr Hemmnisse vorliegen. Bauer (2015) verweist darauf, dass aufgrund der Heterogenität der Ausgangssituation sowie der Komplexität der Problemlagen nicht alle Maßnahmen und Programme für alle Langzeitarbeitslosen erfolgsversprechend seien. Daher müsse man differenzieren, mit welcher Maßnahme welches Ziel verfolgt werden soll und welche Aussichten für die Adressatengruppen bestehen, dieses Ziel zu erreichen. Bei Hemmnissen wie beispielsweise einem schlechten gesundheitlichen Zustand oder einer Häufung mehrerer Vermittlungshemmnisse ist es fraglich, ob Maßnahmen der Arbeitsvermittlung greifen oder nicht vielmehr an ihre Grenzen stoßen.

Eine nachhaltige Überwindung des Grundsicherungsbezugs hängt wesentlich davon ab, ob durch Maßnahmen der Beratung und Vermittlung Beschäftigungshemmnisse abgebaut und Langzeitarbeitslose aktiviert werden können. Aus dem eben dargelegten empirischen Vorwissen können mit Hilfe der typenbildenden qualitativen Inhaltsanalyse des Datenmaterials Subkategorien der Langzeitarbeitslosen gebildet werden. Diese entsprechen nicht den in den Jobcentern verwendeten Profillagen bzw. können in diese Kategorien nicht eingeordnet werden. Die folgenden drei Typen werden für die vorliegende Untersuchung im Weiteren verwendet: In der Gruppe der Langzeitarbeitslosen kann grob zwischen integrationsnahen, integrationsfernen sowie arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen unterschieden werden. Diese unterscheiden sich in der Wahrscheinlichkeit einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Bei integrationsnahen Langzeitarbeitslosen bedarf es zwar einer Aktivierung, beschäftigungsrelevante Stärken sind jedoch vorhanden, so dass eine zeitnahe Integration erwartet werden kann. Bei integrationsfernen Kundinnen und Kunden ist der Weg hin zur Arbeitsmarktintegration dagegen länger, sie können jedoch mit Hilfe von gezielter Förderung an den Arbeitsmarkt herangeführt werden. Dabei können Hindernisse wie beispielsweise fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder Mobilität zum Teil durch Maßnahmen oder Förderprogramme abgebaut werden. Häufig sind hier auch Maßnahmen zur Heranführung an den Arbeitsmarkt wie z. B. Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen notwendig. Schließlich gibt es die Gruppe der arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen, bei denen selbst bei einer längerfristigen Förderung oder Maßnahmenkette eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt kaum oder gar nicht möglich scheint. Bei Langzeitarbeitslosen, die auch mit stabilisierenden Maßnahmen über mehrere Jahre nicht in Beschäftigung integriert werden können,

stehen möglicherweise anderer Maßnahmen im Vordergrund, die in ersten Schritten die Beschäftigungsfähigkeit erhöhen und soziale Teilhabe sichern.

4 Standardwege zur Integration von Langzeitarbeitslosen aus Sicht der Jobcenter

In Abschnitt 4.1 werden zunächst die Standardprozesse der Beratung und Vermittlung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen dargestellt, wobei als solche die von der Bundesagentur für Arbeit erarbeiteten und für die Jobcenter vorgegebenen gelten. In Abschnitt 4.2. wird anhand der Interviews in den Jobcentern konkret beschrieben, wie mit Langzeitarbeitslosen gearbeitet wird. Anschließend werden in Abschnitt 4.3 die verwendeten Förderinstrumente und deren Besonderheiten erläutert. Auf Grundlage der Aussagen der in sechs Jobcentern geführten Interviews wird skizziert, welche arbeitsmarktpolitischen Instrumente der aktiven Arbeitsförderung die Integrationsfachkräfte für welche Kundengruppe einsetzen, um deren Vermittlungshemmnisse abzubauen oder Integrationen zu erreichen. Dabei wird das gewohnte mehrheitliche Vorgehen vor Ort als der Standardprozess betrachtet.

4.1 Standardprozesse zur Integration von Langzeitarbeitslosen

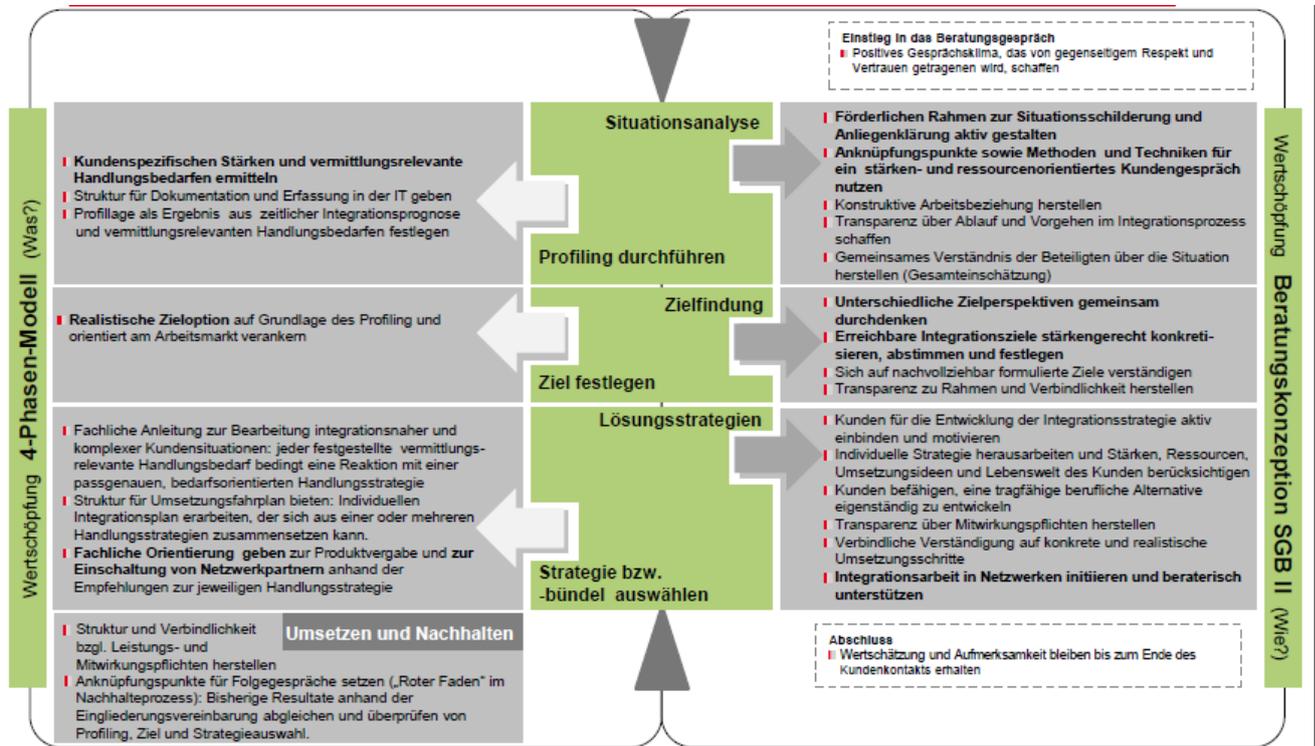
Der Beratungs- und Vermittlungsprozess verläuft im Rahmen des sogenannten 4-Phasen-Modells, während die Beratungskonzeption SGB II (Bundesagentur für Arbeit 2014b; Bundesagentur für Arbeit 2014c) das Beratungsgespräch strukturiert, in dem Integrationsschritte und dafür nötige Maßnahmen festgelegt werden sollen. Auf beide von der Bundesagentur für Arbeit definierten Standardprozesse soll im Folgenden kurz eingegangen werden.

Im 4-Phasen-Modell wird, wie in Abbildung 4.1 dargestellt, zunächst ein Profiling durchgeführt, bei dem die kundenspezifischen Stärken und vermittlungsrelevanten Handlungsbedarfe ermittelt werden. Am Ende dieser ersten Phase steht die Einordnung einer jeden Kundin beziehungsweise eines jeden Kunden in eine Profillage. Die Profillagen reichen vom Marktprofil, über Aktivierungs-, Förder-, Entwicklungs- und Stabilisierungsprofile bis hin zum Unterstützungsprofil. Die ersten beiden Profile entsprechen in etwa den integrationsnahen, die letzten den arbeitsmarktfernen Kundinnen und Kunden der im vorliegenden Bericht verwendeten Typen. In der zweiten Phase wird das Ziel für die Kundin oder den Kunden festgelegt, das auf Grundlage des Profilings entsteht. Anschließend wird in der dritten Phase die Strategie beziehungsweise das Strategiebündel ausgewählt. Dazu arbeitet die Vermittlungsfachkraft mit Netzwerkpartnern zusammen und entwickelt eine persönliche Handlungsstrategie für und mit der Kundin beziehungsweise dem Kunden.¹¹ Schließlich wird im letzten Schritt das Vorgehen umgesetzt und nachgehalten, sprich die Mitwirkungspflichten

¹¹ Es gibt interne Netzwerkpartner bzw. Fachdienste wie beispielsweise den Ärztlichen Dienst oder den Berufspsychologischen Service. Externe Netzwerkpartner sind häufig auf kommunaler Ebene angesiedelt. Dazu zählen beispielsweise die Sucht- oder Schuldnerberatung.

dem Kunden gegenüber transparent gemacht und die jeweiligen Ziele werden regelmäßig überprüft.

Abbildung 4.1
Zusammenhang zwischen der Beratungskonzeption SGB II und dem 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit



Quelle: Grundlagen einer Beratungskonzeption für die Grundsicherung für Arbeitsuchende, Bundesagentur für Arbeit 2014c.

Die Beratungskonzeption SGB II gestaltet den Beratungsprozess mit der Kundin beziehungsweise dem Kunden. Zunächst erfolgt die Situationsanalyse. Dabei wird die aktuelle Situation von der Kundin beziehungsweise dem Kunden geschildert und das Anliegen geklärt. Anschließend erfolgt die Zielfindung, bei der zunächst die unterschiedlichen Zielperspektiven gemeinsam durchdacht werden, um anschließend die Integrationsziele zu konkretisieren und gemeinsam festzulegen. Das Gespräch soll stärkenorientiert geführt werden. Schließlich wird in der Phase der Lösungsstrategien eine Integrationsstrategie erarbeitet und auch hier mit der Hilfe von Netzwerken beziehungsweise der Beratung der Vermittlungsfachkraft unterstützt. Ziel ist die Auswahl der individuellen Strategie beziehungsweise von Strategiebündeln. Als letzter Schritt soll das Gespräch, wie die gesamte Beratung bis dahin auch, wertschätzend beendet werden.

4.2 Vermittlungsprozess vor Ort

Die in der Beratungskonzeption SGB II sowie im 4-Phasen-Modell beschriebene Vorgehensweise findet sich in der Praxis wieder. Die befragten Fach- und Führungskräfte beschreiben ihr Vorgehen wie folgt: Zunächst betrachten sie gemeinsam mit der Kundin oder dem Kunden in einer Ist-Analyse die aktuelle Situation. Diese Situationsanalyse erfolgt durch eine Stärken-Schwächen-Analyse.

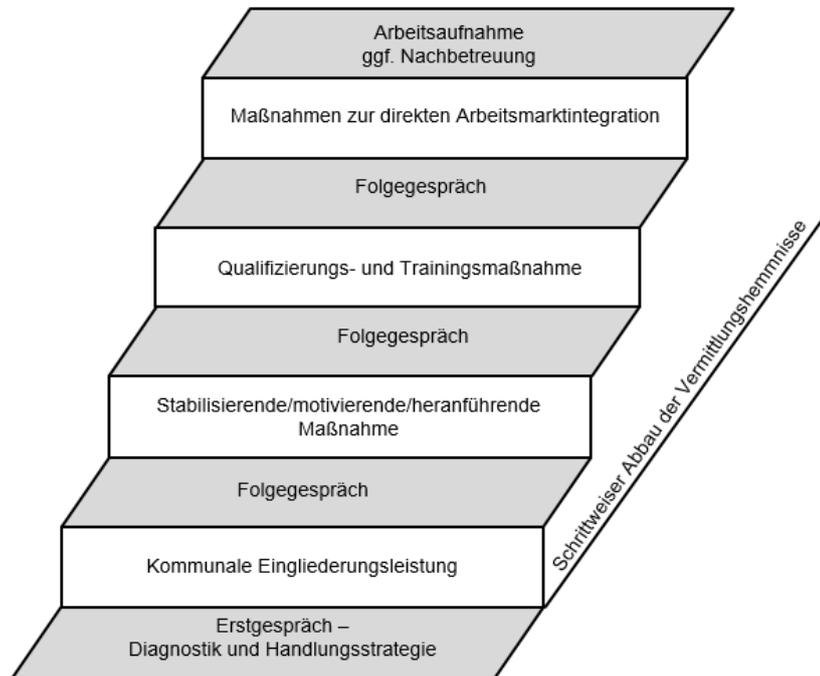
„Ich versuche mich mal in ein Erstgespräch reinzusetzen. [...] Dann ist es so, [...] dass wir erst mal wie eine sogenannte Stärken-Schwächen-Analyse machen, dass wir schauen, [...] was ist im gesundheitlichen Bereich, was ist im finanziellen Bereich, was ist im persönlichen Bereich, wie sieht der berufliche Werdegang aus, wo sind die eigenen Ziele vom Kunden und, und, und.“ (JC2 B1: 67)

Anschließend werden die Integrationsschritte erarbeitet und ein Ziel festgelegt. Dabei kann es, abhängig von den festgestellten Handlungsbedarfen, erforderlich sein das Hauptziel in Zwischenschritte aufzugliedern. Diese Integrationsschritte sind notwendig, wenn zunächst Vermittlungshemmnisse abgebaut werden müssen beziehungsweise die Kundin oder der Kunde an den Arbeitsmarkt herangeführt werden muss. Allerdings gibt es auch Kundinnen und Kunden, bei denen eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht als realistisch angesehen wird. Auch hier werden Integrationsziele unter Berücksichtigung der aktuellen Situation der Kundin oder des Kunden festgelegt.

„Wir müssen kleine Schritte machen. Ich bin zufrieden, wenn wir einen Nebenverdienst schaffen. Also ich setze die Ziele nicht so hoch an, dass es sie überfordern würde, sondern dass es so ist, dass sie auch erreichbar sind, dass es den Kunden auch motiviert und sagt: Ja, da ist ein kleiner Schritt, aber für mich erst mal ein Nebeneinkommen. Ich kann mich austesten, was schaffe ich wirklich.“ (JC4 B14: 94)

Je nach Anzahl der Vermittlungshemmnisse und Art sowie Umfang der abzubauenen Hemmnisse verlängert sich der Zeitraum bis zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt (Bundesagentur für Arbeit 2016: 8; Beste/Trappmann 2016). Gerade für den Personenkreis der Langzeitarbeitslosen mit ihren teils multiplen Problemfeldern bedeutet dies höhere (finanzielle) Integrationsanstrengungen und einen längeren Zeitraum bis zum Beschäftigungseintritt. Abbildung 4.2 zeigt exemplarisch, wie, laut der Befragten, eine stufenweise Integrationsstrategie aussehen könnte.

Abbildung 4.2 Integrationsstreppe



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Befragung zeigt, dass abhängig davon welcher der drei in Kapitel 3 vorgestellten Gruppen von Langzeitarbeitslosen, den Arbeitsmarktfernen, den Integrationsfernen oder den Integrationsnahen, die Kundin oder der Kunde angehört, ein unterschiedlicher Weg bis hin zur Integration beziehungsweise zur Stärkung der sozialen Teilhabe möglich ist. Arbeitsmarktferne Kundinnen und Kunden beginnen zunächst auf der ersten Treppenstufe mit kommunalen Eingliederungsleistungen und auf Stufe zwei mit stabilisierenden, motivierenden und heranführenden Maßnahmen (s. Abschnitt 4.3), die noch nicht Garant dafür sind, die weiteren Stufen der Integrationsstreppe zu erklimmen. So wird der Kundin oder dem Kunden zunächst über kommunale Eingliederungsleistungen aufgezeigt, wo sie Angebote finden, um beispielsweise Angehörige zu betreuen oder zu pflegen, sich bei Sucht oder Schulden beraten zu lassen oder psychosozial betreut zu werden. Zudem kann mit Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH) oder Maßnahmen beim Träger (MAT) begonnen werden. Gerade bei besonders arbeitsmarktfernen Kundinnen oder Kunden mit multiplen Vermittlungshemmnissen kann durch die erfolgreiche Teilnahme schon ein wichtiges (Zwischen-) Ziel erreicht sein, auch wenn nach der zweiten Treppenstufe noch keine Integration in den Arbeitsmarkt möglich ist.

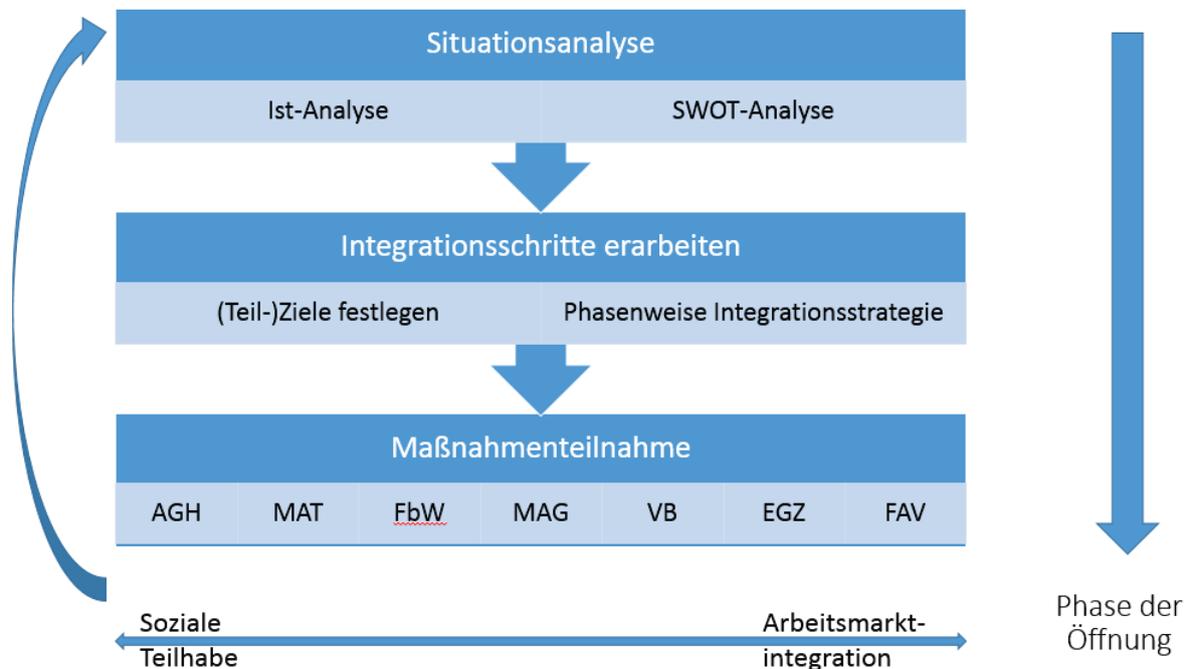
Für die integrationsfernen Kundinnen oder Kunden, die mit Hilfe weiterer Maßnahmen an den Arbeitsmarkt herangeführt werden können, folgt anschließend Stufe drei der Integrationsstreppe, die Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen (s. Abschnitt 4.4). Auch bei einigen arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen kann direkt nach dem Erstgespräch mit Hilfe des Profiling gemeinsam mit der Vermittlungsfachkraft das Teilziel einer Qualifizierung oder eines Trainings festgelegt werden.

„Wir fangen an mit einem Ein-Euro-Job und sehen dann: Okay, es wird langsam. Gehen weiter über ein Praktikum, Trainingsmaßnahme, FbW.“ (JC2 B2: 54)

Die Reihenfolge der Stufen muss nicht eingehalten werden beziehungsweise alle Stufen aufeinanderfolgend beschriftet werden. Konkret können diese Maßnahmen zur Qualifizierung die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) oder eine Maßnahme beim Arbeitgeber (MAG) sein.

Für integrationsnahe Langzeitarbeitslose genügen häufig Maßnahmen zur direkten Arbeitsmarktintegration (s. Abschnitt 4.5). Diese erfolgen zumeist im Rahmen des Vermittlungsbudget (VB) oder durch Lohnkostenzuschüsse. Je nach individuellen Eigenschaften kann der Weg also äußerst unterschiedlich verlaufen.

Abbildung 4.3
Vermittlungsprozess vor Ort



Quelle: Eigene Darstellung.

Wichtig ist die parallel zum Vermittlungsprozess laufende Phase der Öffnung (s. Abbildung 4.3). Die Kundin beziehungsweise der Kunde fasst langsam Vertrauen zur Vermittlungsfachkraft und gibt so erst im Laufe der Zeit alle für die Integration relevanten Informationen an sie weiter. Am praktischen Beispiel zeigt eine der befragten Personen auf, wie solch eine phasenweise Integration stattfinden kann und wie viele Maßnahmen und Zeit dafür notwendig sind:

„Das Problem, was wir haben, [...] wir müssen diesen Langzeitarbeitslosen, [...] erst mal knacken. [...] Das kann passieren über zum Beispiel eine AGH, dass ich erst mal dort eine Tagesstruktur reinbringen will [...]. Wenn ich das erreicht habe, dann kann ich über ein vernünftiges Profiling erst mal gucken: Was kann

der noch? [...] Und wenn man das dann mit der Gesundheit abgecheckt hat, dann kann ich anfangen, eventuell über eine Schnellbesohlung, AVGS-Bildung acht Wochen, oder bei dem anderen, einen oder anderen vielleicht auch über eine Qualifizierung den für den Arbeitsmarkt fit zu machen. Alleine, wenn ich über diesen Prozess rede, rede ich über einen Zeitraum von ein, anderthalb bis zwei Jahren. Wenn ich diesen Zeitraum unterwegs verkürze, erreiche ich nur eins: dass er länger langzeitarbeitslos bleibt. Weil er ganz einfach enttäuscht wird, zusammenbricht.“ (JC2 GD2: 208)

Dabei werden, wie in Abbildung 4.3 dargestellt, nach der Situationsanalyse gemeinsam die Integrationsschritte erarbeitet und die individuellen Ziele für den Integrationsprozess festgelegt. Der Kundin oder dem Kunden wird der Entscheidungsprozess dargelegt und die Bearbeitung der einzelnen Teilziele wird priorisiert.

„Der Vermittler bespricht [...] mit dem Kunden die Vorgehensweise und sagt: Okay, ich erkenne jetzt zum Beispiel die Problemlagen. Da hätten wir das oder das oder wir können das und das machen. Und so geht man Schritt für Schritt vorwärts [...] aber alles auf einmal geht ja nicht. Also fange ich an mit dem, was am gravierendsten ist und versuche, das abzubauen. Und dann kann ich an den nächsten Schritt herangehen. Aber ich kann nicht alles auf einmal auf jemanden stülpen. Der wird erschlagen damit.“ (JC1 B6: 191-196)

Anschließend absolvieren die Kundinnen und Kunden die aus den vorhandenen Maßnahmen für sie am meist geeignetste, die sie dem Arbeitsmarkt etwas näher bringt. Dabei werden insbesondere stabilisierende, motivierende und an den Arbeitsmarkt heranführende Maßnahmen, Qualifizierungs- beziehungsweise Trainingsmaßnahmen oder Maßnahmen zur direkten Arbeitsmarktintegration gewählt.

Auch wenn die Darstellung in Abbildung 4.3 zunächst dem idealtypischen Beratungs- und Vermittlungsprozess sehr ähnlich erscheint, so muss vor Ort doch beachtet werden, dass die Phasen der Öffnung für die Vermittlung eine wichtige Rolle spielen. So kann laut der Befragten im Laufe des Integrationsprozess immer wieder eine Rückbesinnung auf die eigentliche Situationsanalyse erfolgen oder diese komplett neu durchgeführt werden, da die Vermittlungsfachkraft häufig erst nach einem längeren Kennenlernen der Kundin oder des Kunden deren Vertrauen gewinnen. Zudem sehen die Vermittlungsfachkräfte auch den Ausgang des Integrationsprozesses als individuell an – so kann dieser zwischen einer Möglichkeit der sozialen Teilhabe und einer Integration auf den ersten Arbeitsmarkt liegen.

Manchmal müsse auch nach Monaten die zunächst erarbeiteten Integrationsschritte revidiert werden, da ein anderes oder weiteres Vermittlungshemmnis offenbart wird. Dazu berichtet eine Fallmanagerin beziehungsweise ein Fallmanager:

„Also viele öffnen sich erst nach langer Zeit, wenn das Vertrauen zu dem Gesprächspartner hergestellt ist. Dann tauchen plötzlich Dinge auf.“ (JC1 B6: 188-191)

4.3 Stabilisierende, motivierende und an den Arbeitsmarkt heranzuführende Maßnahmen

Wie in Abschnitt 4.2 dargestellt, werden je nach dem Bedarf der arbeitsmarktfernen Kundinnen und Kunden unterschiedliche Instrumente zur Förderung und zur Stabilisierung genutzt. In den meisten Fällen stellt laut der Befragten eine Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante oder eine Maßnahme beim Träger den ersten Schritt zu einer phasenweisen Integration dar.

4.3.1 Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH)

Die wohl bekanntesten Maßnahmen für Langzeitarbeitslose sind AGH, deren Ziel nach § 16d SGB II es ist, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte die zur Beschäftigungsaufnahme notwendige Leistungsfähigkeit (wieder-) erlangen. Konkret geht es um fünf Handlungsfelder, die im Folgenden u. a. mit Hilfe von Zitaten der Befragten aus den Jobcentern beschrieben werden.

Zum ersten sollen von den Langzeitarbeitslosen soziale Kompetenzen (wieder) erlernt werden, *„damit die überhaupt erst mal die Schlüsselqualifikationen wiedererlangen oder behalten also für den Arbeitsmarkt. Tagesstruktur, pünktliches Aufstehen und das ganze Zeug“* (JC6 B1: 80-88). Laut Boockmann et al. (2013) ist die Vermittlung von Tagesstruktur für 80,8 Prozent der Vermittlungsfachkräfte sowie Fallmanagerinnen und Fallmanager der Grund für den Einsatz einer AGH. Daneben wird sie in 49,5 Prozent der Fälle genutzt um die Verfügbarkeit der Kunden zu kontrollieren (Boockmann et al. 2013: 71). Zweitens dienen AGHs dazu, die Kundinnen und Kunden sozial im Arbeitsumfeld zu integrieren. Dabei ist das Ziel nicht immer, die Teilnehmenden an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen, sondern *„ab und zu mal soziale Teilhabe in Form der Arbeitsgelegenheit“* (JC6 GD2: 76-79) zu ermöglichen. Zudem sind sie das niederschwelligste Angebot, das eine Feststellung und ein Ausbau von Arbeitskompetenzen ermöglicht. Neben diesem dritten Handlungsfeld, soll die AGH die Möglichkeit bieten, Perspektiven zu erarbeiten und die Langzeitarbeitslosen zu motivieren.

„Ich versuche diesen Menschen gerade auch eine Perspektive aufzuzeigen, was sie selbst nicht sehen, gebe ein, zwei, drei Vorschläge vor. Wir können eine Arbeitsgelegenheit beispielsweise machen, also wo sie einfach mal sich austesten, gerade wenn sie gesundheitliche Einschränkungen haben. Wie weit können sie denn gehen?“ (JC4 B14: 119)

Schließlich dient die AGH zur Stabilisierung der Leistungsfähigkeit. So wird von einem Befragten dargelegt, dass für ihn die Teilnehmenden einer AGH in dieser stabilisiert werden sollen, um nicht in negative Verhaltensmuster zurückzufallen:

„Mein Steckenpferd sind Arbeitsgelegenheiten. Da haben wir bei uns auch in den letzten zwei Jahren die gute Situation, dass wir auch Arbeitsgelegenheiten haben mit sozialpädagogischer Betreuung, wo die nicht auf sich alleine gestellt sind. Das klappt eigentlich immer ganz gut. Also wenn die dann erst

mal eine Weile da drinnen waren in den Arbeitsgelegenheiten und sich wieder ans Arbeiten gewöhnt haben, dann kann man auch schon mal weitergucken. Wenn sie stabil geworden sind. Kann man gucken: Entweder vielleicht doch eine Helfertätigkeit aufnehmen oder vielleicht doch erst mal eine Weiterbildung.“ (JC5 B2: 169)

Neben diesen fünf Handlungsfeldern in der Praxis hat die Maßnahme jedoch laut Gesetzgeber die Funktion, erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei der Integration in Arbeit zu unterstützen.¹² Ein Klebeeffekt sei aus Sicht der Befragten eher unwahrscheinlich. Jedoch zeigt die Literatur, dass sich für einzelne Personengruppen die Wahrscheinlichkeit eine reguläre Beschäftigung nachzugehen mit der Teilnahme an einer AGH erhöht. Dies ist v. a. in der langen Sicht und für Langzeitarbeitslose der Fall (Hohmeyer/Lietzmann 2016; Hohmeyer/Wolff 2010; Wolff/Hohmeyer 2008). Dass eine AGH tatsächlich bei langzeitarbeitslosen Personen ein Sprungbrett in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sein kann, zeigt folgendes Beispiel:

„Im April hatte ich eine in Arbeit nach ich glaube wirklich 15 Jahre Arbeitslosigkeit. Der hatte ich vorher ... Da gab's ja immer dieses ... auch so ein ESF-Projekt, für Leute mit gesundheitlichen Einschränkungen mit Qualifizierungsanteil. Die hat eine Betreuungsfachkraft gekriegt. Und das war auch immer viel Gerede, sie auch zu überzeugen, was anderes zu machen. Dann hat sie danach, weil sie nicht gleich was gefunden hat, in der Wärmestube gearbeitet über Arbeitsgelegenheit und ist jetzt in einem Altenpflegeheim als Betreuungsfachkraft 30 Stunden. Was will ich mehr? Ist auch allein erziehend. [...] Da hätten mir auch 20 Stunden gereicht.“ (JC4 B13: 164)

Andere Befragte äußern jedoch Zweifel daran, ob die AGH geeignet ist, im Rahmen einer phasenweisen Integration als erster Schritt Richtung Arbeitsmarkt zu fungieren.

„Ich sage an der Stelle ungefragt: Die Vorbereitung auf den ersten Arbeitsmarkt im Ergebnis einer Arbeitsgelegenheit ist verschwindend gering oder der Effekt ist verschwindend gering. Das sage ich einfach. Es ist so was von minimal, dass das als ein Kernpunkt sehr gewagt ist, wenn man das behauptet.“ (JC6 B6: 79)

Die Zahl der AGH ist in den letzten Jahren zurückgefahren worden. Die Befragten verstehen zwar den Fokus auf einem eher integrationsorientierten Ansatz der Mittelverwendung, sehen die AGH jedoch als wichtiges Instrument für arbeitsmarktferne Personen auf einem längeren Weg hin zu einer ungeforderten Beschäftigung.

¹² In welcher Funktion die AGH im Rahmen von jobcenterspezifischen Wegen noch genutzt wird, siehe Abschnitt 5.1

4.3.2 Maßnahmen beim Träger (MAT)

Ist eine Kundin oder ein Kunde marktnäher, weist jedoch Vermittlungshemmnisse auf, die es zunächst zu verringern oder beseitigen gilt, greifen die befragten Vermittlungsfachkräfte oft zu MAT gem. § 16 SGB II i. V. m. § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB III. Die Initiative zur Teilnahme an einer solchen Maßnahme ergreift in der Regel die Vermittlungsfachkraft. Sie folgt unterschiedlichen Zwecken.

Erstens wird sie zum Einholen einer Expertise von Dritten zur Diagnostik verwendet, um eigene Vermittlerkapazitäten effizient zu nutzen und die Zielfindung zu unterstützen.

„Da gibt es Maßnahmen beim Träger, da geht es um dieses Coaching [...] Vielleicht könnte ich dieses hier auch im Gespräch mit durchführen, aber es kostet halt viel Zeit. Deswegen lagern wir es aus. Das geht's um Persönlichkeit teilweise, was kann ich verändern. [...] Also derjenige, der sein Handwerk gut versteht, muss eine nahe Basis zu dem Kunden finden, sich hineinversetzen und gucken mit ihm gemeinsam, welche Alternativen finde ich. Also nichts anderes, als ich hier auch mache. Und sich mehr Zeit mit ihm nehmen und der Kunde hat gleichzeitig auch das Gefühl, ernstgenommen zu sein, einen wirklichen Weg für sich selbst gefunden zu haben. Und mit dem kann ich dann wieder hier arbeiten. Es spart mir ein bisschen Zeit. Die haben dann was ausgewertet, er hat ein Ziel, ich kriege einen Bericht, wir werten das gemeinsam aus und arbeiten an diesem weiter.“ (JC4 B14: 122-123)

Hieraus wird deutlich, dass die Vermittlungsfachkraft ein detailliertes Profiling¹³, das für ihre erfolgreiche Arbeit unabdingbar ist, aufgrund zu geringer Zeitkapazitäten auslagert und als Teil einer MAT realisiert. Gleichzeitig sprechen sich die Vermittlungsfachkräfte dafür aus, dass es wichtig ist, eine vertrauensvolle Beziehung zu den Kundinnen und Kunden zu erarbeiten, die es dann erst – meist nach längerer Zeit – ermöglicht, dass sich diese öffnen (vgl. Abschnitt 4.2). Ihre zweigeteilte Rolle als Vertreterinnen und Vertreter eines staatlichen Amtes und eines vertrauensvollen Gegenübers wird hier als nicht immer einfach beschrieben. So wird von Seiten der Jobcenter eine Anwendung der Gesetze und beispielsweise des 4-Phasen-Modells und der Beratungskonzeption erwartet, während die Vermittlungsfachkräfte selbst für sich den Anspruch haben, dass ihre Kunden ihnen v. a. vertrauen und sich ihnen öffnen. Der Balanceakt zwischen benötigter und vorhandener Zeit ist laut der Befragten einer der Hauptkonfliktpunkte in ihrer täglichen Arbeit (vgl. Abschnitt 5.1).

Zweitens benötigen die Vermittlungsfachkräfte Unterstützung dabei, die Arbeitsmotivation und Leistungsfähigkeit ihrer Kundinnen und Kunden einzuschätzen. Laut der Befragten kann dies gut durch externe psychologische Fachkräfte erfolgen, die den

¹³ Das erwähnte Coaching beinhaltet in der Regel mehr als ein ausgelagertes Profiling. Meist werden Bewerbungsunterlagen/ -strategien besprochen und an der Persönlichkeit gearbeitet. Am Ende der MAT erstellt der Träger meist einen „Abschlussbericht“.

Jobcentermitarbeitenden sowie den Kundinnen und Kunden eine ausführliche Rückmeldung geben. Ein Beispiel hierfür sind Maßnahmen, bei denen in Zusammenarbeit mit Trägern der Sozialhilfe für Erwerbsunfähige (Rechtskreis SGB XII) gesundheitliche Einschränkungen Langzeitarbeitsloser hinsichtlich einer teilweisen oder vollen Erwerbsminderung untersucht werden.¹⁴ Ein Befragter berichtet von Maßnahmen bei Trägern, bei denen eine sehr intensive und sehr niederschwellige Unterstützung stattfindet:

„Das ist ein Projekt, in dem wir Menschen betreuen lassen über sechs Monate, wo wir davon ausgehen, dass sie aus dem Leistungsbezug ausscheiden aus gesundheitlichen Gründen. Und das wird dort dann ärztlich festgestellt und begleitet. Es gibt auch welche, die finden da eine Stabilisierung und kommen zurück, gehen wieder in den Vermittlungsbereich zurück. Tatsächlich aber der geringere Anteil.“ (JC3 B13: 71-80)

Dieser Prozess kann länger andauern und eine Überstellung ist dabei nicht immer möglich.

Drittens wäre es gerade bei Langzeitarbeitslosen wichtig, deren Fähigkeiten zu kennen und deren berufliche Interessen zu testen. Hierfür bieten Träger Maßnahmen an, bei denen die Kundinnen und Kunden in unterschiedliche Arbeitsbereiche hineinschnuppern und sich ausprobieren können. Auf diese Weise wird ein wichtiger Schritt in Richtung nachhaltige Integration getan, da perspektivisch einem Arbeitsabbruch entgegengewirkt wird, der aufgrund einer Diskrepanz zwischen Erwartungen und der Arbeitsrealität entstehen könnte.

Schließlich wird eine MAT genutzt, um Langzeitarbeitslose an die Anforderungen des Arbeitsmarkts heranzuführen und bei der Arbeitsmarktintegration zu unterstützen beziehungsweise zu coachen. Dazu ein Befragter:

„Die Maßnahme beim Träger, wenn sie so aufgebaut ist, dass es um enge Begleitung geht, und zwar zur Arbeitsaufnahme hin und auch noch danach. Das ist auch ganz wichtig. Das wird manchmal ein bisschen aus den Augen gelassen. Die meisten Probleme treten kurz danach auf, wo man oft durch wenig Intervention viel erreichen kann und verhindern kann, dass das Arbeitsverhältnis wieder abbricht.“ (JC5 B4: 121-123).

¹⁴ Eine teilweise Erwerbsminderung liegt bei Personen vor, die wegen Krankheit oder Behinderung für unbestimmte Zeit nicht in der Lage sind, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarkts mindestens sechs Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Dagegen liegt eine volle Erwerbsminderung vor, wenn Personen wegen Krankheit oder Behinderungen für unbestimmte Zeit nicht in der Lage sind, unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarkts mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. (siehe dazu Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015c).

Durch diese vier unterschiedlichen Funktionen einer MAT bietet diese nach Einschätzung der Befragten eine gute Möglichkeit, individuell mit den Kundinnen und Kunden zu arbeiten. Die MAT könne an den Bedürfnissen der Teilnehmenden ausgerichtet werden und biete den Interviewten damit auch die Möglichkeit, sie für eine breitere Zielgruppe einzusetzen. So wird berichtet, dass zum einen integrationsnahe Kundinnen und Kunden für diese Maßnahmen ausgewählt werden, für die das Instrument als aktive Arbeitsmarktförderung eingesetzt wird. Zum andern werden arbeitsmarktferne Kundinnen und Kunden mit (multiplen) Vermittlungshemmnissen im Rahmen ihrer stufenweisen Integrationsstrategie in MAT zugewiesen.

4.4 Qualifizierungs- beziehungsweise Trainingsmaßnahmen

4.4.1 Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW)

Der Gesetzgeber fördert gem. § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. §§ 81 ff. SGB III die berufliche Weiterbildung als Standardinstrument der Vermittlungstätigkeit. Durch FbW sollen integrationsferne Kundinnen und Kunden Qualifikationen aufbauen und damit den Erfordernissen des ersten Arbeitsmarkts entsprechen. Laut § 180 SGB III ist eine Maßnahme als berufliche Weiterbildung dann zugelassen, wenn durch sie erstens berufliche Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten erhalten, erweitert, der technischen Entwicklung angepasst werden oder ein beruflicher Aufstieg ermöglicht wird, sie zweitens einen beruflichen Abschluss vermittelt oder die Weiterbildung in einem Betrieb, die zu einem solchen führt, unterstützend begleitet oder sie drittens zu einer anderen beruflichen Tätigkeit befähigt. Damit Langzeitarbeitslose eine gute Integrationsperspektive erhalten, „müssen [wir] fördern, also über Weiterbildung, ohne das ist es wirklich schwierig auf Dauer in Arbeit zu kommen“ (JC2 B2: 67-69). Die Vermittlungsfachkräfte nutzen die FbW um Langzeitarbeitslosen die Möglichkeit zu geben einen (Haupt-) Schulabschluss zu erreichen, einen Berufsabschluss zu erwerben oder eine Anpassungsqualifizierung beziehungsweise Qualifizierungserweiterung durchzuführen.

Voraussetzung für eine Förderung ist laut der Befragten eine sogenannte Weiterbildungsreife. Integrationsferne, aber weiterbildungstaugliche Langzeitarbeitslose sind in den persönlichen Rahmenbedingungen stabil, sie weisen keine vorrangig abzubauenen Vermittlungshemmnisse (mehr) auf. Außerdem sind diese Personen motiviert, trauen sich zu an einer Weiterbildung teilzunehmen und diese erfolgreich beenden zu können.

„Ich sagte vorher, diese 30 Prozent vielleicht, mit denen man was bewegen kann. [...] Diese eingefahrene Langzeitarbeitslosigkeit kriegen wir auch mit FbW nicht weg.“ (JC4 B14: 192-195)

Der konkrete Inhalt einer Weiterbildung orientiert sich an den Bedürfnissen des (örtlichen) Arbeitsmarkts. Auch hierauf legen die Befragten Wert, um nicht Förderungen zu initiieren, die anschließend keine Arbeitsmarktintegration ermöglichen.

In drei Interviews gibt es Hinweise darauf, dass sich die Jobcenter auf die besonderen Bedarfe und individuellen Bedürfnisse von Langzeitarbeitslosen einstellen und Weiterbildungen zum Erwerb von Berufsabschlüssen in Form der Teilqualifizierung durchführen. Diese Maßnahmen mit Teilqualifizierungen bieten den Vorteil, dass eine Berufsausbildung in Modulen durchgeführt werden könnte und eine Unterbrechung nicht zum Abbruch der Maßnahme führe.

„Wir nutzen jetzt verstärkt das Instrument Teilqualifizierung. Ich denke, das macht auch Sinn. Weil man eben in so Modulen quasi eine abschlussorientierte Qualifizierung erreichen kann. Das ist dann der Weg nicht zu lang. Und wenn man zwischendurch mal die Kraft verliert, dort in die Schule zu gehen, ist es nicht verloren. Manche, die kriegen dann ein tolles Arbeitsangebot und müssen erst mal was arbeiten gehen. Kommen dann wieder oder müssen mal irgendwie den Sommer woanders verbringen, keine Ahnung. Aber dann ist es eben nicht die ganze Umschulung verloren, sondern man kann dann wieder später weitermachen.“ (JC5 B1: 139-142)

Zudem könne eine Weiterbildung auch initiiert werden um, nach Absprache mit dem Arbeitgeber die Anbahnung eines konkreten Beschäftigungsverhältnisses zu unterstützen. So soll nach der Weiterbildung eine Integration in ein bestimmtes, zuvor angesprochenes Unternehmen erfolgen. Weiterhin werden die vorhandene Vorbildung und Berufserfahrung der weiterbildungsreifen Langzeitarbeitslosen und ihre individuellen, persönlichen Lebensumstände mit berücksichtigt.

„Förderung an Arbeitgeber kann ein Eingliederungszuschuss sein. Es kann aber auch sein, dass wir Qualifizierungen bezahlen. Dann haben wir wieder was, was der Mensch, der eingestellt wird, auch noch für sich nachhaltig nutzen kann und nicht nur der Arbeitgeber hat einen Vorteil davon. Wenn ich, Klassiker ist irgendwie eine Zertifizierung oder ein Schein irgendwie für Maschinenbedienung, mache, dann hat der Arbeitnehmer auch was davon, wenn er den Arbeitgeber wechselt, wenn das so sein sollte. Das ist nicht eine arbeitgeberbezogene Leistung, sondern eine arbeitsplatzbezogene Leistung.“ (JC3 GD1: 80)

4.4.2 Maßnahmen beim Arbeitgeber (MAG)

Die MAG ist gem. § 16 SGB II i. V. m. § 45 Abs. 1 Satz 1 SGB III vorgesehen, um Personen an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt heranzuführen. Dies bedeutet, dass dieses Instrument nur für die Langzeitarbeitslosen genutzt wird, bei denen keine vorrangig abzubauenen Vermittlungshemmnisse (mehr) bestehen. Diese müssen über eine Leistungsfähigkeit verfügen, die es ihnen grundsätzlich erlaubt, am Arbeitsleben teilzunehmen. Daneben werden Kundinnen und Kunden mit in der Person liegenden Hemmnissen oder fachlichen Minderleistungen mit diesem Instrument gefördert. In der hier verwendeten Typisierung entspricht dies integrationsfernen Kundinnen und Kunden.

Die Initiative zur Durchführung einer MAG kann von einer der drei beteiligten Parteien kommen. Entweder die Arbeitnehmerin beziehungsweise der Arbeitnehmer signalisiert dem Arbeitgeber die Bereitschaft zu „Probearbeit“ und beantragt diese beim Jobcenter oder die Vermittlungsfachkräfte unterstützen die Kundinnen und Kunden und sprechen Arbeitgeber aktiv an. Oder drittens Arbeitgeber gehen nach Absprache mit der Kundin oder dem Kunden auf das Jobcenter zu und erfragen die Möglichkeit einer betrieblichen Erprobung.

Der konkrete Inhalt einer MAG ist abhängig von der jeweiligen Tätigkeit. Die Intention, mit der Vermittlungsfachkräfte eine betriebliche Erprobung durchführen, kann wie folgt zusammengefasst werden. Sie wird genutzt, um zu erfahren, inwieweit eine gute Zusammenarbeit als Grundlage für das Arbeitsverhältnis dient. Zudem bietet sie die Möglichkeit, vorhandene Leistungsfähigkeit und (Arbeits-)Motivation des Langzeitarbeitslosen aufzuzeigen und die grundsätzliche Eignung der Kundin oder des Kunden für die zukünftige Tätigkeit festzustellen.

„Eine Trainingsmaßnahme wenden wir eigentlich vorrangig [an] um eine Eignungsfeststellung mit einem Bewerber zu machen, also mal eine Woche gucken: Passen die Parteien? Wenn Unsicherheit ist. Wie kommt er vielleicht auch mit den Arbeitsbedingungen zurecht, dass der Bewerber sagt: Ich will mir das erst mal angucken.“ (JC5 B5: 238-260)

Schließlich wird die Arbeitnehmerin beziehungsweise der Arbeitnehmer an die vom Arbeitgeber geforderte Leistungsfähigkeit herangeführt:

„Dass er sich erst mal betrieblich erprobt einfach mal eine Woche oder irgendwie auch reinschnuppert, dass vielleicht auch der Arbeitgeber sieht, der ist auch bereit, trotz vielleicht fachlicher Defizite oder irgendwie so was, sich da einzubringen, und der ist richtig motiviert, und dann probieren wir es [die Einstellung beim Arbeitgeber] dann trotzdem mal letztendlich.“ (JC1 B3: 72)

Mit Blick auf den Bereich Beratung und Vermittlung können somit aus den Interviews zwei Funktionen der MAG identifiziert werden. Zum einen ließe sich aus dem Ergebnis einer durchgeführten MAG weiteres Vermittlerhandeln ableiten und so im Rahmen einer phasenweise Integrationsstrategie den nächsten Schritt zur Arbeitsmarktintegration einleiten. Dabei kann möglicherweise auch festgestellt werden, dass eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht möglich erscheint und eine Tätigkeit im geschützten Rahmen für die Kundin oder den Kunden besser geeignet wäre.

„Zum Beispiel habe ich auch Bewerber gehabt, die ein Praktikum erst mal aufgenommen haben, nur dass wir schauen wollten, inwieweit sind sie belastbar. Das war mein Hintergrund mit den Praktikas, inwieweit erst mal nur eine reine Belastbarkeit gegeben ist. Und da muss ich natürlich im Vorfeld auch aus meiner Sicht mit den Arbeitgebern drüber sprechen und sagen: Schaut mal genauer drüber, wie ist die Einschätzung, ist vielleicht eher eine Tätigkeit im geschützten Rahmen hier vielleicht sinnvoll.“ (JC2 B1: 104)

Zum anderen hat die Maßnahme bei einem fortgeschrittenen Bewerbungsprozess eine unterstützende Funktion, um in Form eines Probearbeitens eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anzubahnen. Die Vermittlungsfachkräfte schildern Kleebeffekte, auch in Kombination mit weiteren Instrumenten wie dem Eingliederungszuschuss (EGZ) (siehe Unterabschnitt 4.5.2.1).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die lt. der befragten Jobcentermitarbeitenden MAG eine von Arbeitgebern gern und häufig genutzte Maßnahme ist, um die Bewerberin oder den Bewerber kennenzulernen und dessen Kenntnisse und Fähigkeiten konkret einschätzen zu können. Von Seiten der Jobcenter wird diese Maßnahme gerne unterstützt. Bei der Dauer der Maßnahme wird insbesondere darauf geachtet, dass ein Missbrauch nicht möglich ist, d. h. es werden nur Maßnahmen für eine bis vier Wochen genehmigt. So soll verhindert werden, dass durch die Maßnahme lediglich saisonale Auftragsspitzen abgemildert werden.

4.5 Maßnahmen zur direkten Arbeitsmarktintegration

4.5.1 Vermittlungsbudget (VB)

Mit dem Vermittlungsbudget werden v. a. integrationsnahe Langzeitarbeitslose unterstützt. Gemäß § 16 SGB II i. V. m. § 44 SGB III können damit Arbeitslose finanziell unterstützt werden, um eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit anzubahnen oder aufzunehmen. Diese finanzielle Unterstützung wird als Zuschuss oder als Übernahme der tatsächlich entstandenen Kosten gewährt.

Klassisches Beispiel für die Anwendung dieses Instruments ist die Herstellung der Mobilität, welche bei der Arbeitsaufnahme eine wichtige Rolle spielt. Dies gilt v. a. für Kundinnen oder Kunden der Jobcenter, zu deren Verwaltungsgebiet auch ländliche Gebiete zählen beziehungsweise bei denen eine Unterversorgung des öffentlichen Personennahverkehrs reklamiert wird. Diese Unterversorgung bezieht sich sowohl auf die (Nicht-)Existenz eines entsprechenden Angebotes als auch auf eine zu seltene Anbindung von Orten, insbesondere bei Tätigkeiten im Schichtbetrieb. Und, *„wer schon fünf Kilometer abseits dieser Bahn wohnt, der hat nicht in dem Takt einen Zubringerbus zu den Haltestellen und ist damit von Möglichkeiten abgeschnitten, wenn es vor Ort im Wohnort nichts gibt“* (JC6 GD2: 132-134).

Die Jobcenter haben sich auf diese Herausforderung eingestellt und unterstützen (Langzeit-) Arbeitslose dabei, einen PKW-Führerschein zu erwerben oder einen angemessenen PKW zu kaufen. Eine Voraussetzung ist häufig jedoch, dass ein konkretes Arbeitsangebot vorliegt. Das VB kann auch anderweitig genutzt werden, um Kundinnen oder Kunden bei den verschiedensten Aktivitäten im Bewerbungsprozess finanziell zu unterstützen. Vor Ort bedeutet dies Hilfen, *„wie zum Beispiel [...] Fahrtkostenbeihilfe bei Arbeitsaufnahme [oder] für Vorstellungsgespräche auch die Reisekostenübernahme“* (JC2 B1: 91). Die Interviews zeigen, dass diese finanzielle Unterstützung der erwerbsfähigen Leistungsbezieher, um Kosten der Anbahnung zu er-

statten oder das persönliche Erscheinungsbild aufzuwerten von den Fach- und Führungskräften als ein notwendiges und teils auch als flexibles und gutes Instrument angesehen wird.

„Wenn es natürlich auch darum geht, okay, die waren jetzt schon lange nicht mehr in Arbeit und, ja, wie sollen sie jetzt aber dahin kommen. Oder Kleidung oder so was. Da berät man natürlich auch dann individuell: Okay, Sie können von uns jetzt noch Arbeitsmittel bekommen. Dann machen wir mal was weiß ich Arbeitskleidung, ein Poloshirt oder ein T-Shirt oder eine Hose. [...] Oder Pendelfahrten. [...] Dann sagen wir: Okay, dann machen wir halt die Fahrtkosten wenigstens, die ersten zwei Monate. Bis zu sechs Monate ist das auch möglich. Oder Umzug. Ich habe auch einige Kunden, wo jetzt ich zweimal einen Umzug finanziert habe für eine Arbeitsaufnahme. Ja. Das geht.“ (JC4 B12: 179-181)

4.5.2 Lohnkostenzuschuss

Die Jobcenter haben die Möglichkeit, Unternehmen bei der Integration von Arbeitslosen zwei Arten von Lohnkostenzuschuss zu gewähren. Zum einen können die Jobcenter den im SGB III verankerten Eingliederungszuschuss (EGZ) nutzen. Zum anderen kann die Aufnahme eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses durch die Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV) unterstützt werden. Beide Instrumente sollen dem Arbeitgeber einen finanziellen Anreiz bieten, eine Person einzustellen, die teils erhebliche Defizite für die vorgesehene Tätigkeit aufweist.

4.5.2.1 Eingliederungszuschuss (EGZ)

Die gesetzliche Grundlage des EGZ und sein Anwendungsbereich für die Jobcenter findet sich in den §§ 16 Abs. 1 Nr. 5 SGB II i. V. m. § 88 – 92 SGB III. Als Ermessensleistung kann er Arbeitgebern zur Eingliederung „von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, deren Vermittlung wegen in ihrer Person liegenden Gründen erschwert ist“ (§ 88 SGB III), in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als Zuschuss zum Arbeitsentgelt gewährt werden. Die Förderdauer richtet sich nach den Einschränkungen der Arbeitsleistung der Arbeitnehmerin beziehungsweise des Arbeitnehmers sowie nach den Anforderungen des jeweiligen Arbeitsplatzes. Maximal kann 50 Prozent des zu berücksichtigenden Arbeitsentgelts für eine Dauer von bis zu zwölf Monaten gezahlt werden.¹⁵ Der Eingliederungszuschuss berücksichtigt individuelle Hemmnisse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Bewertung der Unterstützung einer Arbeitsmarktintegration. Er wird bei integrationsnahen Kundinnen oder Kunden angewandt.

In den Beratungsgesprächen mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern werde der Eingliederungszuschuss thematisiert und stellte einen aktiven Bestandteil von In-

¹⁵ Gemäß § 89 Satz 3 SGB III ist für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die das 50. Lebensjahr vollendet haben eine Förderdauer von bis zu 36 Monaten bezuschussbar.

tegrationsstrategien dar. Diese Informationen zur Unterstützungsleistung bei Einstellung können die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dem Arbeitgeber in einem Gespräch weitergeben.

„Ich mache es teilweise auch direkt, [...] dass ich mit dem Arbeitgeber Kontakt aufnehme. Dem Kunden vorher [erkläre]: ‚Hör zu, also es besteht die Möglichkeit, dass du auch einen Lohnkostenzuschuss kriegen kannst. Gib das in einem [Bewerbungsgespräch] mit dem Arbeitgeber gerne an.‘ [...] Und dann gebe ich dem Kunden meine Karte und sage: ‚Kannst du dem Arbeitgeber geben, der soll sich mit mir in Verbindung setzen.‘ Dann versuche ich auf direktem Wege was auszuhandeln.“ (JC3 B7: 134)

Arbeitgeber werden lt. der befragten Jobcentermitarbeitenden ebenfalls von den zuständigen Vermittlungsfachkräften zum EGZ beraten und informiert. In diesen Gesprächen wird der EGZ von Seiten der Vermittlungsfachkräfte thematisiert. Am konkreten Einzelfall könne der Hinweis auf eine Förderung eines Beschäftigungsverhältnisses mit Hilfe des EGZ ein aktives Element zur Arbeitgeberansprache beinhalten.

Er orientiere sich bei seiner Gewährung als Ermessensleistung an verschiedenen Kriterien. Zu seiner Gewährung unterliege er einer *„detaillierten Prüfung der individuellen Vermittlungshemmnisse und Minderleistungen am Arbeitsplatz“* (JC1 GD1: 290-294). Liegen Vermittlungshemmnisse und/oder Minderleistungen vor, könne ein entsprechender Zuschuss individuell in Förderhöhe und Förderdauer dem Arbeitgeber unter Berücksichtigung arbeitsplatzbezogener Defizite gewährt werden.

„Wer noch keine 100 Prozent Leistung erbringen kann, da bekommt der Arbeitgeber eine Förderung über uns. Und der Arbeitgeber muss uns genau Minderleistungen darlegen.“ (JC2 GD1: 203-204)

Auf Seiten der Arbeitgeber erfolge ein monetärer Ausgleich für Einarbeitungsaufwendungen über das normale Maß hinaus. Diese müsse man *„immer ein bisschen abwägen, weil, es ist eine Ermessensleistung. Wir haben keine Vorgaben [...] ab wann man fördern muss. [...] Man muss es halt auch immer ermesen und aus der Erfahrung heraus dann machen“* (JC5 B3: 127-130).

In zwei Drittel der befragten Jobcentern liegt die Zuständigkeit der Entscheidung über Förderdauer und Förderhöhe bei der für das Unternehmen zuständigen arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkraft. Dabei hielten die arbeitgeberorientierten und arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräfte zur Entscheidungsfindung Rücksprache. Der Umgang mit dem EGZ sei jedoch nicht konfliktfrei. So argumentiert die Arbeitnehmervermittlung, dass eine restriktive Gewährung des Eingliederungszuschusses im Sinne des Arbeitgeber-Services bei einfachen Tätigkeiten, Anlern Tätigkeiten oder Tätigkeiten auf Helferniveau die Gefahr einer erschwerten Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen berge, da diese im Allgemeinen Zeit benötigen, um sich an das Arbeiten wieder zu gewöhnen.

„Wir sind eigentlich als Vermittler immer davon ausgegangen, dass, wenn jemand langzeitarbeitslos ist oder drei Jahre zu Hause [...], dass dem Arbeitgeber dann generell, ein hoher Eingliederungszuschuss angeboten werden kann. Das sieht unser Arbeitgeber-Service aber nicht so. Sie sind der Meinung, wenn jemand beispielsweise eine Helfertätigkeit aufnimmt, dass dann überhaupt kein Eingliederungszuschuss gezahlt werden sollte, weil das Helfertätigkeiten sind, wo man nicht eingearbeitet werden muss. [...] Ich will die Leute in Arbeit bringen. Ich würde diesen Eingliederungszuschuss eher befürworten, selbst wenn es Helfertätigkeiten sind. Ich als Vermittler betrachte das ja so: Der muss an Arbeitstätigkeit gewöhnt werden. Egal, was er für eine Arbeit er macht. Er muss stabilisiert werden, der muss sich an einen geregelten Tagesablauf gewöhnen, der muss seinen innerlichen Schweinehund überwinden, jetzt eine Arbeit aufzunehmen.“ (JC5 B2: 185-205)

Bei den untersuchten Jobcentern, die in einer Region mit guter wirtschaftlicher Lage liegen, beschreiben die befragten Mitarbeitenden ihr Verhalten bei der Vergabe von EGZ als restriktiv und bewilligen ihn mit einer geringen Förderdauer und –höhe. Die befragten Jobcenter hingegen, die einen hohen Bestand an Langzeitarbeitslosen aufweisen sowie in einer Region mit einer schlechteren wirtschaftliche Lage angesiedelt sind, verwenden ebenfalls das Argument der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, allerdings um ihr Verhalten dahingehend zu beschreiben, dass sie den EGZ als wichtiges Instrument sehen, dass sie mit längeren und höheren Förderungen vergeben.

4.5.2.2 Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV)

Mit der FAV gibt der Gesetzgeber den Jobcentern ein Instrument an die Hand, welches sie exklusiv für die Integration von Langzeitarbeitslosen nutzen können.¹⁶ Zudem muss bei diesen Langzeitarbeitslosen die Arbeitsmarktintegration aufgrund von mindestens zwei weiteren beliebigen in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen besonders erschwert sein. Zu diesen drei Kriterien muss eine sechs monatige verstärkte und letztendlich vergebliche Vermittlungsaktivität stattgefunden haben (vgl. § 16e SGB II). Dann werde, gemeinsam mit dem Arbeitgeber-Service, versucht, gezielt Arbeitgeber für eine FAV anzusprechen oder die Kundin beziehungsweise den Kunden bei Arbeitgeberanfragen zur FAV zu vermitteln.

„FAV ist [...] ein ganz seltenes, ein teures Instrument, was man auch wirklich nur für Personen einsetzt, die sehr arbeitsmarktfremd [sind] [...] In aller Regel machen wir das für zwei Jahre und es gibt kaum Fälle, die weniger als 75 Prozent Förderung kriegen. Da kommt schon einiges zusammen, auch an Bindung für die Folgejahre. Aber es sind dann Leute, die sonst mit höchster Wahrscheinlichkeit in den nächsten zwei Jahren eben nicht in Arbeit wären. Dafür ist das dann schon wirklich mal ein Instrument, wo man gucken kann: Was passiert

¹⁶ Dieser seit 1. April 2012 neu gefasster Artikel im SGB II beinhaltet zuvor die Möglichkeit des Beschäftigungszuschusses. Siehe dazu Abschnitt 5.1.

hinten raus? Die werden ja in den meisten Fällen ein Stück weit fitter sein. [...] Macht aus meiner Sicht häufig mehr Sinn als Arbeitsgelegenheiten, wo wirklich so gut wie gar nichts hinten rauskommt in den meisten Fällen, in Richtung Beschäftigung.“ (JC2 GD1: 206-207)

Aus den Interviews wird deutlich, dass die Jobcenter das Instrument der FAV für ihre arbeitsmarktfernen Kundinnen und Kunden nutzen, um sie in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Mit der finanziellen Zuwendung an die Arbeitgeber bestehe die Möglichkeit, diesen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern unter Berücksichtigung ihrer individuellen Leistungsfähigkeit die Chance zu geben, in ihrem Arbeitstempo entsprechend eine Beschäftigung in einem regulären Arbeitsverhältnis auszuüben. Gleichzeitig werde der Arbeitgeber ermutigt, eine Person einzustellen, die über zum Teil erhebliche Defizite für die vorgesehene Tätigkeit verfügt. Weiterhin können die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im betrieblichen Umfeld Kenntnisse erwerben, die sie auf zukünftige Tätigkeiten vorbereiten. Zudem helfe die Maßnahme, soziale Kompetenzen im Arbeitsumfeld zu fördern.

Um Klebeeffekte zu erzeugen, ist es aus der Perspektive der Jobcentermitarbeitenden wichtig, wer der Partner auf Arbeitgeberseite ist. Aus den Interviews lässt sich ableiten, dass der Klebeeffekt höher eingeschätzt wird, wenn die Maßnahme in einem Unternehmen durchgeführt wird, welches privatwirtschaftlich organisiert ist. Dies sei aber eher die Ausnahme. Bei einer Tätigkeit bei öffentlichen Arbeitgebern, Trägern oder Vereinen komme es eher nicht zu einer Weiterbeschäftigung. Es könne sogar Drehtüreffekte geben, indem die Kundinnen oder Kunden nach Ablauf der Förderung erneut arbeitslos werden. Zu den Unternehmen, die diese FAV anbieten, äußert sich ein Befragter:

„Da haben wir schon wirklich viel unternommen und es sind nur ganz wenige, die eben aus dem klassischen Arbeitsmarkt kommen. Die meisten sind eben wirklich so in Richtung Tendenz zweiter Arbeitsmarkt, die diese Instrumente nutzen. Und das zeigt eigentlich auch, dass auch mit viel an Förderung da nicht so viel zu machen ist.“ (JC2 GD2: 158-162)

Dies könnte damit zusammenhängen, dass der finanzielle Aufwand für den Arbeitgeber eine Arbeitnehmerin beziehungsweise einen entsprechenden Arbeitnehmer in das Unternehmen zu integrieren, trotz hoher finanzieller Förderung von bis zu 75 Prozent, höher als die Förderung ist. Dazu führt eine befragter Jobcentermitarbeiter bzw. eine befragte Jobcentermitarbeiterin aus:

„Das Ansinnen des Gesetzgebers war, dass Unternehmen diese Menschen aufsaugen. Ich sage mal, denjenigen, der die Schrauben zählt, damit das der Facharbeiter nicht machen muss. Derjenige, der den Hof fegt, damit das nicht der Geselle tun muss. Dafür war der FAV mal gedacht. Und wenn wir zu mindestens hier [...] uns anschauen, wer FAV macht, das sind unsere Vereine, das sind unsere Träger. Das ist aber nichts nachhaltiges, wo Menschen auf Dauer in

Arbeit bleiben. Das heißt, wenn die Förderung ausgelaufen ist, sitzen die wieder auf der Straße.“ (JC2 GD2: 217)

Somit setzen die Jobcenter die FAV als relativ teure Maßnahme für arbeitsmarktferne Kundinnen und Kunden ein. Der Klebeeffekt sei allerdings gering, da sie v. a. von öffentlichen Arbeitgebern, Trägern oder Vereinen angeboten werde, die anschließend keine Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten bieten. Zudem könne der Intention des Gesetzgebers laut Aussage der Jobcenter nicht Rechnung getragen werden, wenn die Stellen, für die eine FAV genutzt werden sollen, von den Arbeitgebern kaum angeboten werden.

5 Arbeitsmarktintegration Langzeitarbeitsloser

Bei der Einsatzweise und der Kombination der im Kapitel 4 beschriebenen Maßnahmen bestehen Freiheitsgrade¹⁷. Neben der Nutzung von Standardwegen und -instrumenten nutzen Vermittlungsfachkräfte beziehungsweise Jobcenter diese Freiheitsgrade mitunter, um eigene Ideen umzusetzen (siehe dazu auch Boockmann et al. 2013). Sie entwickeln unterschiedliche Wege und Strategien, um für langzeitarbeitslose Kundinnen und Kunden Perspektiven zu schaffen und diese einer Integration näher zu bringen. Sie berichten zudem von Projekten, die ihnen diese Freiheitsgrade ebenso ermöglichen beziehungsweise von Projekten, die ihrer Meinung nach zum Abbau von Arbeitslosigkeit beigetragen haben. Weiterhin äußern sich die Befragten über die Rahmenbedingungen ihrer Arbeit. Insgesamt zeigt sich, dass es in der Umsetzung und Konzeption von Maßnahmen vor Ort Ideen und Ansätze gibt und die Bereitschaft

Im Folgenden werden zunächst die Wege dargestellt, die die befragten Jobcenter gehen, um mit den in Kapitel 3 idealtypisch unterschiedenen Gruppen Langzeitarbeitsloser zu arbeiten. Dies sind zunächst Ansätze und Vorschläge für arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose (Abschnitt 5.1). Daran anschließend folgen Unterstützungsangebote, Maßnahmen und Programme für integrationsferne Langzeitarbeitslose (Abschnitt 5.2). Schließlich werden Ideen und Ansätze für integrationsnahe Langzeitarbeitslose diskutiert (Abschnitt 5.3).

5.1 Arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose

Bei arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen bedarf es grundsätzlich v. a. sehr niederschwelliger Maßnahmenangebote. Sie sollen zur Förderung der Motivation und Selbstständigkeit beitragen sowie zum Abbau von Vermittlungshemmnissen. Bei diesem Personenkreis ist jedoch häufig selbst bei einer längerfristigen Förderung oder Maßnahmenkette eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt kaum oder gar nicht

¹⁷ Je nach Maßnahme können Vermittlungsfachkräfte Ermessensspielräume nutzen, z. B. bezüglich der Höhe einer Leistung (EGZ) oder der Dauer einer Maßnahme (AGH).

möglich. Angebote für arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose werden daher häufig daran gemessen, inwiefern sie die Beschäftigungsfähigkeit erhöhen und eine soziale Teilhabe ermöglichen.

Kontaktdichte

Zunächst wird von einer Mehrzahl der Befragten für alle Gruppen, insbesondere aber für arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose, eine intensive Betreuung mit hoher Kontaktdichte d. h. eine hohe Anzahl von Kontakten mit der Kundin beziehungsweise dem Kunden in Form von persönlichen Gesprächen oder Telefonaten gefordert. Damit könne die Forderung nach individuellerer Betreuung besser umgesetzt werden. Der aufgrund vielschichtiger Problemlagen mitunter intensiven Arbeit mit Langzeitarbeitslosen könne so besser und nachhaltiger nachgegangen werden. Der Wunsch nach einer intensiveren Betreuung wird von den Befragten nicht im Sinne einer stärker fordernden und mit Sanktionselementen durchzusetzenden Aktivierungspolitik geäußert. Sie solle vielmehr unterstützend und fördernd wirken und an den individuellen Bedürfnissen ansetzen.

Ein Befragter berichtet von der Relevanz, gerade mit den Kundinnen und Kunden häufiger in Kontakt zu stehen, deren Vermittlungshemmnisse besonders gravierend sind und deren Selbstvertrauen erst wieder aufgebaut werden muss:

„Ich habe hier viele, die sich gar nichts mehr richtig zutrauen. Deshalb die größere Kontaktdichte, die häufig auch zielführend ist, weil man dann immer noch mal motivieren kann. Wenn man das nur alle halbe Jahre [macht], dann haben sie immer ein Motivationsloch, aus dem keiner sie rausholt in der Zwischenzeit.“
(JC4 B13: 122)

Ein Befragter aus einem anderen Jobcenter berichtet, von einer Zeit als er zwischen 150 und 200 Kundinnen und Kunden in der Betreuung hatte:

„Da konnte ich auch diejenigen einladen, die sich im System eingerichtet haben beziehungsweise die aus anderen Gründen länger arbeitslos waren. Und da habe ich Integrationsfortschritte gesehen. Die kannten das nicht und wunderten sich erstmal warum [...]. Und sie kommen in kleinen Schritten voran.“ (JC3 B2: 160)

Zwar stelle die festgeschriebene Kontaktdichte einen Mindeststandard dar, von welchem die Vermittlungsfachkräfte individuell zu einer engeren Kontaktdichte ausweichen können, dies ist jedoch bei einer hohen Anzahl zu betreuender Kundinnen und Kunden kaum möglich.

Intensive (sozialpädagogische) Betreuung

Insbesondere für arbeitsmarktferne Kundinnen und Kunden scheint somit die intensive Betreuung von besonderer Bedeutung. Eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt stehe hier nicht im Vordergrund. Vielmehr sollen Langzeitarbeitslose sich wie-

der an feste Tagesabläufe gewöhnen und zur Selbstständigkeit aktiviert werden. Zunächst gilt es, lt. der Befragten, eine Basis zu schaffen, ein gemeinsames Verständnis über die bevorstehende Zusammenarbeit. Ein Befragter berichtet davon, dass seine Arbeit mit arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen bereits dann erfolgreich sei, wenn es ihm gelingt *„die Hauptursache für die andauernde Arbeitslosigkeit festzustellen und mit dem jeweiligen Betroffenen eine Art Arbeitsbündnis herzustellen, wie man dagegen vorgehen könnte. Wenn mir das gelingt, dann habe ich eine Grundlage, auf deren Basis ich arbeiten kann. Und dann habe ich eigentlich auch die Chance im Regelfall, wenn die Probleme nicht zu groß sind“* (JC6 B1: 65-70).

Eine intensive Betreuung beschränkt sich in vielen Fällen nicht allein auf die Beratungs- und Vermittlungsgespräche. Einige Vermittlungsfachkräfte sehen sich als Unterstützende, Begleitende oder sozialpädagogische Fachkräfte.¹⁸ So fahren sie beispielsweise mit den Kundinnen und Kunden Bus, um ihnen die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel wieder näher zu bringen. Ein Befragter schildert:

„Wir haben zum Beispiel [Bus fahren] wieder geübt, wie erreiche ich den Arbeitsplatz und all solche Dinge, wie geht es in einem Betrieb zu. Das sind Dinge, die man eigentlich voraussetzen müsste, aber nicht mehr kann durch die teilweise jahrzehntelange Abwesenheit vom Arbeitsmarkt.“ (JC6 B1: 43; dazu auch JC2 B7: 212-213 sowie JC2 GD2: 63-65)

Auch begleiten manche Vermittlungsfachkräfte ihre Kundinnen und Kunden auf dem ersten Weg zum Maßnahmeträger, um ihnen die Angst vor Neuem zu nehmen und unterstützend zur Seite zu stehen. In einem Jobcenter führt diese intensive Betreuung in Einzelfällen auch zu Hausbesuchen, mit dem Ziel Zugang zum Kunden oder zur Kundin zu erreichen:

„Wenn wir jetzt Kunden haben, von denen wir wissen, es ist psychisch oder ein Suchtproblem, die auch über einen längeren Zeitraum nicht kommen, auch nicht erreichbar sind, dann gehen wir mal gucken.“ (JC4 B13: 110; dazu auch JC6 B5)

Gerade wenn bei Kundinnen oder Kunden eine Suchterkrankung vorliegt, bräuchten diese bei ihrer Heranführung an den Arbeitsmarkt entsprechende sozialpädagogische Betreuung und Unterstützung, da die Sucht mit allen Nebenerscheinungen den Alltag Betroffener dominiert und eine Arbeitsaufnahme möglicherweise ein weniger wichtiges Problem für diese Person darstellt.

Ein Jobcenter berichtet von einer Maßnahme zur Betreuung von Bedarfsgemeinschaften, mit dem Ziel ein Familienmitglied in den Arbeitsmarkt zu integrieren, und damit auch Einfluss auf die Entwicklung von Kindern zu nehmen:

¹⁸ Siehe dazu auch Boockmann et al. 2013.

„Wir versuchen, auch wirklich ungewöhnliche Maßnahmen zu machen mit den Trägern, was Familienarbeitslosigkeit betrifft, um auch eben einen aus der Familie wieder in Arbeit zu bringen, was für die Familie manchmal auch besser ist zu sehen: Oh Papa geht tatsächlich arbeiten. Das haben sie vielleicht seit drei, vier Jahren nicht gesehen, weil beide Elternteile zu Hause sind.“ (JC2 B14: 44-46)

Im Rahmen der sozialpädagogischen Unterstützung für Langzeitarbeitslose wird von den Jobcentern auch externe Unterstützung in Anspruch genommen. Ein Befragter berichtet von einer AGH, in der mit besonders betreuungsintensiven Personen gearbeitet wird:

„Die [betreuungsintensiven Kunden] kriege ich nicht mal in der Anfangsphase, dass sie sich von A nach B bewegen. [...] Da muss ich erstmal rankommen. Da muss ich Sozialpädagogen nach Hause schicken. Wir lösen es über AGH, dass wir das miteinander verknüpfen. Sodass erst mal ein Kontakt hergestellt wird und dann nach der AGH eine weiterführende Betreuung gemacht wird.“ (JC2 GD2: 74)

Diese Beispiele zeigen, wie fern manche Langzeitarbeitslose vom ersten Arbeitsmarkt sind. Gerade bei dieser Gruppe erscheint es daher wichtig, dass Vermittlungsfachkräfte oder sozialpädagogische Fachkräfte sich entsprechend Zeit nehmen können um gemeinsam mit dem Langzeitarbeitslosen Grundlegendes neu zu erarbeiten.

Beschäftigungszuschuss

Neben möglichst intensiven Kontakten mit arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen und einer sozialpädagogischen Unterstützung wird anhand von Maßnahmen und Programmen an der Herstellung von Tagestrukturen sowie am Abbau von Vermittlungshemmnissen gearbeitet. Eine Möglichkeit dies zu tun war bis Anfang 2012 der Beschäftigungszuschuss.

Mit dem Beschäftigungszuschuss (Bundesministerium für Arbeit 2011) wurden im Jahr 2007 nach § 16e SGB II Leistungen zur Beschäftigungsförderung eingeführt. Er sah eine unbefristete Förderung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung vor. Dabei wurden Personen, bei denen in den nächsten 24 Monaten keine Integration zu erwarten war, die also mehrere Vermittlungshemmnisse und besondere Problemlagen aufwiesen, von Arbeitgebern auf reguläre Arbeitsplätze eingestellt. Diese Arbeitsplätze konnten mit einem Beschäftigungszuschuss in Höhe von bis zu 75 Prozent gefördert werden. Die Förderdauer betrug zunächst zweimal zwölf Monate. Stellte sich nach erneuter Prüfung der Integrationschancen keine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit ein, wurde eine unbefristete Förderung in Betracht gezogen (Koch et al. 2010; Fertig et al. 2011). So berichtet einer der Befragten, dass viele der arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen die Tätigkeit, das „gebraucht werden“ und damit letztlich die soziale Teilhabe als Erfolgserlebnis sahen:

„Diese Menschen, warum auch immer, die blühen plötzlich auf, ja? Es waren wirklich Kunden, die viele Hemmnisse hatten, wo man alles wirklich probiert hat. [...] Und dann hat das wirklich in ganz vielen Fällen funktioniert. Also die haben ja dann diesen Zuschuss zwei Jahre oder sogar unbefristet zum Teil bekommen.“ (JC1 GD1: 50)¹⁹

Weiterhin wird von den befragten Jobcentern berichtet, dass diese Art der Förderung den Langzeitarbeitslosen einen geschützten Rahmen bot und zugleich der Beschäftigungszuschuss auch für Arbeitgeber attraktiv war – viele hätten so den Einstieg in das Erwerbsleben geschafft. Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt wurde § 16e SGB II ab 1. April 2012 neu gefasst und der „Beschäftigungszuschuss“ durch die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ abgelöst (siehe Unterabschnitt 4.5.2.2).

Arbeitsgelegenheiten für erweiterten Personenkreis

Um die soziale Teilhabe von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen zu fördern, setzen einige Jobcenter Arbeitsgelegenheiten ein. Wie in Unterabschnitt 4.3.1 vorgestellt, besteht die Funktion einer AGH laut § 16d Abs. 1 SGB II darin, erwerbsfähige Leistungsberechtigte zu unterstützen und sie in Arbeit einzugliedern. Von den Befragten werden Arbeitsgelegenheiten überwiegend positiv bewertet: Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer hätten eine sinnvolle Beschäftigung, eine Ansprache in den Einrichtungen, und sie bekommen für ihre Arbeit eine Entlohnung. Dies sei auch förderlich für die Motivation sowie für das Selbstvertrauen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Die befragten Jobcentermitarbeitenden äußern jedoch Kritik an der Begrenzung der Maßnahmedauer auf 24 innerhalb von 60 Monaten (Rahmenfrist nach § 16d Abs. 6 SGB II). Dieser Zeitraum reiche in der Regel nicht aus, um eine Integration zu erreichen oder um arbeitsmarktferne Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Die befragten Fach- und Führungskräfte zweifeln bei diesem Personenkreis grundsätzlich an der Beschäftigungsfähigkeit und sehen sie perspektivisch ohne Aussicht auf ungeforderte Erwerbsarbeit. Da die erfolgreiche Absolvierung einer AGH ein Teilziel ist, wird ihre Funktion für arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose darin gesehen, Beschäftigungsaktivitäten und damit soziale Teilhabe in einem Arbeitskontext zu ermöglichen. Somit wird soziale Teilhabe gesichert und eine Verschlechterung des individuellen Zustands verhindert:

„Die sind eine Möglichkeit für Menschen, für sich Würde zu behalten oder wieder zu entdecken, weil sie produktiv sind in irgendeiner Art und Weise. Und das formelle Entgelt der Mehraufwandsentschädigung ist ein Punkt, der hilft auch, sich gut zu fühlen, vielleicht auch weil ich mehr konsumieren kann, aber vor allen Dingen weil es ein Entgelt gibt für etwas und weil eine Ansprache da ist in

¹⁹ Forschungsergebnisse zeigen, dass eine öffentlich geförderte Beschäftigung ein gesteigertes Empfinden sozialer Teilhabe zur Folge haben kann (Bauer et al. 2013; Christoph et al. 2015; Hirseland et al. 2012).

den Einrichtungen, in denen ich bin.“ (JC3 B13: 71-80)

Seit August 2016 wurde die von den Jobcentern als zu restriktiv kritisierte 24-monatige Rahmenfrist um ein weiteres Jahr erhöht, so die Voraussetzungen für eine Zuweisung in die Arbeitsgelegenheit weiterhin bestehen. Somit können erwerbsfähige Leistungsberechtigte nun insgesamt 36 Monate innerhalb von fünf Jahren in AGH zugewiesen werden. Zwar stellt dies eine Verbesserung dar, löst die von den Jobcentern genannten Probleme jedoch nicht gänzlich. Dabei wird auch berichtet, dass die Maßnahme für viele Teilnehmende motivierend und stabilisierend wirke, gerade dann, wenn eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht mehr möglich sei. Für diesen Personenkreis wirke sich die maximale Zuweisungsdauer besonders negativ aus. Sie seien dann enttäuscht und traurig wenn sie diese maximale Zuweisungsdauer erreicht haben. Dabei können sie mitunter genau einschätzen, wie ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt stünden.

Dennoch bleibt ihnen auch eine dauerhafte Tätigkeit in einer AGH versagt. Insgesamt stimmen die befragten Jobcentermitarbeitenden dabei wesentlich darin überein, dass im SGB II ein Instrument (dauerhafter) geförderter Beschäftigung für Personen ohne realistische Eingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt notwendig sei:

„Wenn ich meine Klientel vor Augen habe, dann sehe ich eigentlich vor allen Dingen den zweiten Arbeitsmarkt der leider Gottes in der letzten Zeit zurückgefahren worden ist. Aber es ist einfach so, dass Leute, die 10, 15 Jahre aus dem allgemeinen Betrieb raus sind, dass diese kaum noch eine Chance haben, dem Anspruch, der heute auf dem Arbeitsmarkt herrscht, was Arbeit angeht, was der Arbeitgeber verlangt, dem gerecht zu werden.“ (JC3 B7: 107)

Modellprojekt „Bürgerarbeit“

Weiterhin berichten einige Befragten von dem Modellprojekt „Bürgerarbeit“, insbesondere von der zweiten Phase, der sogenannten „Beschäftigungsphase“. Dieses Modellprojekt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales richtete sich, von 2010 bis 2014, an erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Dieser Ansatz sollte arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte durch intensive und konsequente Aktivierung unterstützen, eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen. Das Projekt bestand zunächst aus einer „Aktivierungsphase“ mit dem Ziel, bereits währenddessen eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu bewirken (zur genaueren Projektkonzeption siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015a). Konnte eine Integration im Verlauf der „Aktivierungsphase“ nicht realisiert werden, bestand die Möglichkeit an der „Beschäftigungsphase“ teilzunehmen und einen öffentlich geförderten Arbeitsplatz zu erhalten. Dabei handelte es sich um eine geförderte, zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit begleitendem Coaching. Die Tätigkeit konnte beispielsweise aus der Pflege von Grünanlagen bestehen oder als Begleitservice für Ältere. Ein Befragter berichtet von seinen positiven Erfahrungen mit diesem Modellprojekt:

„Viele Kunden, die aus Bürgerarbeit gekommen sind, [...] sind sehr motiviert wiedergekommen. Für einen Teil der Kunden, [...] hat es sogar dazu gereicht, dass sie dann eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt [...] entweder bei dem vorigen Arbeitgeber [aufgenommen haben] oder manchmal auch bei dem Verein beschäftigt worden sind.“ (JC4 B11: 121)

Anders als beim Beschäftigungszuschuss oder den Arbeitsgelegenheiten lag das Ziel auch in der Beschäftigungsphase darin, möglichst viele Übergänge in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu erreichen (Brändle et al. 2015). Hierfür, so das Ergebnis der Evaluation des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. und des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, ist eine öffentlich geförderte Beschäftigung von bis zu drei Jahren eher kontraproduktiv, v. a. dann, wenn das Anspruchsniveau der Tätigkeiten nicht so hoch war, dass durch längeres Ausüben der Tätigkeit von weiteren Gewinnen hinsichtlich beschäftigungsrelevanter Fähigkeiten auszugehen ist (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015b).

Insgesamt zeigt sich in den Ausführungen der Befragten immer wieder, dass es zum einen an intensiveren Betreuungsmöglichkeiten für arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose fehlt und es zum anderen adäquater Lösungen bedarf, um einem Klientel soziale Teilhabe zu ermöglichen, welches auch auf längere Sicht keinen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt schaffen wird. Gerade für diesen Personenkreis fordern die befragten Jobcentermitarbeitenden einen anderen Weg.

Sozialer Arbeitsmarkt

Für diejenigen Langzeitarbeitslosen, für die eine Eingliederung in ungeforderte Beschäftigung unrealistisch sei, sei laut der Befragten der Aufbau eines öffentlich geförderten sozialen Arbeitsmarkts²⁰ notwendig:

„Wenn man es ganz drastisch ausdrückt, haben wir in unserem Bestand an Langzeitarbeitslosen einen gewissen Anteil an Personen, die eigentlich nicht vermittelbar sind auf den ersten Arbeitsmarkt.“ (JC1 GD2: 72)

Dies verdeutlicht, dass die formale Feststellung der Erwerbsfähigkeit nach § 8 SGB II keine Aussage über die Chancen der Person auf eine ungeforderte Beschäftigung trifft.²¹ Hier ist die Beschäftigungsfähigkeit entscheidend, die Eigenschaften und Potenziale einer Person zur Aufnahme, zum Erhalt oder zur Ausweitung einer Erwerbs-

²⁰ Zur politischen Debatte um einen sozialen Arbeitsmarkt siehe Kupka/Wolff (2013a) sowie Kupka/Wolff (2013b).

²¹ Um erwerbsfähig im Sinne des Sozialgesetzbuches zu sein, müssen Personen nach den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarkts mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein können (§ 8 SGB II).

tätigkeit beschreibt (Brussig/Knuth 2009). Hier tritt das Ziel einer schnellen Arbeitsmarktintegration hinter die Ermöglichung sozialer Teilhabe zurück (Kupka/Wolff 2013a).

Die Forderung nach einem sozialen Arbeitsmarkt wird in allen befragten Jobcentern laut. Ein Befragter berichtet von verschiedenen Maßnahmen und Programmen, die dieser Personenkreis bereits ohne erfolgte Integration durchlaufen hat: Es gibt Kundinnen oder Kunden bei denen

„es nicht am Wollen scheitert, aber die wirklich sehr, sehr einfach strukturiert sind, die über die Sonderschulen gekommen sind, wo die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen von BVJ, Reha, Ausbildung und so weiter alles schon hervorgebracht hat und man da irgendwo jetzt einen bestimmten Stand erreicht hat, die aber zu gut sind, um in die Werkstatt²² zu gehen“ (JC5 B5: 144-148).

Aus Sicht der befragten Fach- und Führungskräfte müsse es für diesen Personenkreis eine dauerhafte Lösung geben, die nicht darin bestehen könne, sie weiterhin als Langzeitarbeitslose zu führen, zu alimentieren und auf ein „Abstellgleis“ zu stellen. Es solle daher einen geschützten Bereich geben, einen Arbeitsmarkt mit dem soziale Teilhabe außerhalb des ersten Arbeitsmarkts möglich sei. Anders als Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarkts wie AGH oder Bürgerarbeit sollte dieser möglichst barrierefrei sein und aus Sicht der Jobcenter nicht durch Bedingungen wie ‚wettbewerbsneutral‘, ‚zusätzlich‘ und ‚im öffentlichen Interesse liegend‘ beschränkt werden.

Ein Befragter fasst die Forderung nach einem Sozialen Arbeitsmarkt wie folgt zusammen:

„Wir haben AGH's in guter Ausprägung [...] mit diversen Abstufungen [...] Und wir haben einen anderen Sektor, beschützende Werkstätten, die ja anders aufgebaut sind. Aber was mir immer wieder auffällt: Wir haben nichts dazwischen, sondern genau der sogenannte, für mich sogenannte dritte oder soziale Arbeitsmarkt, dass diese Leute produktiv, wertgeschätzt tätig werden können. Sie stellen doch einen Wert dar. Und wir geben unheimlich viel Geld für Arbeitsgelegenheiten und auch im Bereich Werkstätten, was alles zielgerichtet gut ist, aus, aber wir machen uns nie Gedanken: Können wir nicht mal einen Schritt dazwischen gehen?“ (JC3 GD2: 93-103)

5.2 Integrationsferne Langzeitarbeitslose

Während für arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose zunächst niederschwellige Maßnahmen zur Anwendung kommen, jedoch selbst bei längerfristiger Förderung oder Maßnahmenkette eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt unwahrscheinlich ist, ist

²² In diesem Kontext wird unter „Werkstatt“ eine Behindertenwerkstätte verstanden.

bei integrationsfernen Langzeitarbeitslosen mit einer gezielten Förderung die Heranführung an den Arbeitsmarkt mit dem Ergebnis einer Integration durchaus möglich. Auch für diesen Personenkreis gilt zunächst die Forderung der Arbeitsvermittlung nach einer höheren Kontaktdichte, um so einer intensiveren Betreuung und Aktivierung nachkommen zu können. Neben den zur Verfügung stehenden Standardinstrumenten nutzen die befragten Jobcenter wiederum eigene Strategien, beispielsweise um Vermittlungshemmnisse abzubauen und die Arbeitsmarktnähe weiter zu erhöhen. Im Fokus stehe auch hier der Abbau von Vermittlungshemmnissen sowie die Herstellung von Kontakten mit Arbeitgebern.

Unterstützung der Selbsthilfe

So berichtet ein Befragter vom Ansatz der Selbsthilfegruppen. Dieses Jobcenter bietet Selbsthilfekurse für Arbeitslose an, die von Vermittlungsfachkräften moderiert werden, mit dem Ziel Menschen mit ähnlichen Schicksalen und Problemen zu Gesprächsrunden zusammenkommen zu lassen. Dies diene dazu, „um wieder zu Selbstvertrauen zu kommen, um dort gemeinsam zu überlegen, wie man zu Arbeit kommen könnte. Also eine Art Selbstvermittlungsstrategie. Und das ist relativ erfolgreich“ (JC6 B13: 86-90). Die Selbsthilfegruppen sollen Informations- und Erfahrungsaustausch sowie gegenseitige (emotionale) Unterstützung und Motivation bieten. Sie seien somit als Ergänzung zu professionellen Hilfsangeboten zu sehen. Gerade die Motivation ist ein wichtiger Faktor bei der Arbeitssuche. Ohne sie können bei Misserfolgen weitere Suchanstrengungen negativ beeinflusst werden (siehe Kapitel 3). Mit Hilfe der wiedergewonnenen Motivation sollen zudem Durchhaltewillen, Zuverlässigkeit oder Teamarbeit positiv beeinflusst werden.

Gesundheits- und Ernährungsberatung

Neben fehlender weicher Qualifikationen stellt auch ein schlechter gesundheitlicher Zustand ein Vermittlungshemmnis dar, das die Chancen auf einen Wiedereinstieg in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung negativ beeinflusst (siehe Kapitel 3). Ein Jobcenter berichtet von einer ungewöhnlichen Maßnahme, die sich an stark übergewichtige Kundinnen und Kunden richtet. Mit Hilfe von Bewegung, Ernährungsberatung und psychologischer Betreuung sollen Langzeitarbeitslose dabei unterstützt werden auf ein gesundes Körpergewicht zu achten. Ein Befragter berichtet von einem Fall:

„Da sind Psychologen mit drin, da sind Ernährungsberater mit drin, die machen richtig Wassersportgymnastik und alles Mögliche. Wir haben auch den einen [Kunden] zum Beispiel, der hat 75 Kilo abgenommen, der musste ganz einfach aufhören zu arbeiten, weil er nicht mehr hinter das Lenkrad beim Trecker gepasst hat. Der arbeitet jetzt seit anderthalb Jahren wieder, [...] ist froh und glücklich, ist eine ganz andere Person.“ (JC2 GD2: 112-114)

Die befragte Person berichtet weiter davon, dass es sich trotz zunächst hoher Kosten gelohnt hätte, da der Kunde dadurch wieder in den ersten Arbeitsmarkt zurückgefunden habe und so den Grundsicherungsbezug verlassen konnte.

Bewegung und Sport mit in den Aktivierungs- und Beratungsprozess einzubeziehen, erachtet auch ein weiteres der befragten Jobcenter als sinnvoll. Sie nutzen den positiven Einfluss, den Bewegung und Sport auf Motivation und Selbstwertgefühl hat und damit auch auf Tagesstrukturen und Arbeitssuche. Ein Befragter beschreibt diese ungewöhnliche Maßnahme aus einer Kombination von Coaching in Arbeit, kombiniert mit Sportangeboten:

„Die Leute kriegen die Möglichkeit, sechs Monate in ein Fitnessstudio zu gehen, dass der Träger mit ausgewählt hat [...], es ist erstaunlich, wie motiviert die Leute sind, nachdem sie das gemacht haben. Es ist erst mal, dass dadurch eine Tagesstruktur hergestellt wird, was auch immer schon ein Problem ist. Und aber auch die körperliche Fitness, wie die wieder bewirkt, dass die Leute wieder ganz anders an die Arbeitssuche herangehen und auch dann tatsächlich wieder Arbeit finden. Das hat mich schon erstaunt.“ (JC3 B7: 60-63)

Coaching

Um individuelle Betreuung geht es auch bei Coaching-Maßnahmen. Davon haben die befragten Vermittlungsfachkräfte eine sehr hohe Meinung, insbesondere vom Einzelcoaching. Hierbei werden die Probleme der betreffenden Langzeitarbeitslosen intensiv und individuell behandelt und aufgearbeitet. Das Coaching werde zum Teil in speziellen Maßnahmen von Mitarbeitenden der Träger, aber auch von den Vermittlungsfachkräften selbst vorgenommen. Zudem gibt es Jobcenter, in denen einige Mitarbeitende zusätzlich als Coach qualifiziert werden, um intensiv mit den Arbeitslosen zu arbeiten. Ein Jobcenter habe dazu das Fallmanagement aufgestockt (JC3 B1: 166-167). Auch beim Coaching steht die intensive Betreuung im Vordergrund:

„Gerade gestern [hat uns] ein Kollege erzählt, er hat ein Projekt auch für Langzeitarbeitslose mit schwierigem Hintergrund, [bei denen] diverse Hemmnisse da sind, mit einem Einzelbetreuer, der die Kunden dann ein, zwei Stunden pro Woche hatte und sich dann mit ihnen intensiv beschäftigt hat. Und er hat dann bei Langzeitarbeitslosen, die eben schon wie gesagt Schwierigkeiten hatten und insoweit nicht leicht zu vermitteln sind, der hatte nachher eine Erfolgsquote von über 30 Prozent, was ich wirklich beachtlich finde.“ (JC3 B7: 123-127)

Bei ein- bis zweistündigen Treffen pro Woche haben externe Coaches deutlich mehr Zeit als Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler, um sich intensiv mit dem Langzeitarbeitslosen zu beschäftigen und gemeinsam mit ihm zu arbeiten.

Perspektive 50plus

Ein Programm, welches die bereits erwähnten Elemente enthalten hat beziehungsweise Raum für diese Elemente geschaffen hat, war das Bundesprogramm „Perspektive 50plus - Beschäftigungspakete für Ältere in den Regionen“.²³ Dieses Programm, welches von 2005 bis 2015 lief, wurde von einem großen Teil der Befragten

²³ Ergebnisse der Evaluation siehe Knuth et al. 2014.

wegen dieses Spielraums positiv bewertet. Ziel war es, die beruflichen Chancen älterer Langzeitarbeitsloser zu verbessern und dadurch eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen (Knuth et al. 2014). Das Programm ermöglichte den Jobcentern, für die Personengruppe neue Ideen im Rahmen der Beratung und Vermittlung zu entwickeln und zu testen, um Motivation und Selbstwertgefühl der Zielgruppe zu stärken. Die Jobcenter nahmen dabei v. a. intrinsisch motivierte und an der Teilnahme interessierte Langzeitarbeitslose mit Berufs- und Lebenserfahrung auf. So formuliert eine Interviewpartnerin:

„Gerade die Leute über 50, die haben wir dann geguckt, wer ist motiviert, wer hat gute Voraussetzungen, die gingen natürlich sofort in die Betreuung 50plus über. Dort haben die Kolleginnen natürlich noch andere Möglichkeiten [...] die Leute ein bisschen zu motivieren und zu betreuen, als wenn sie hier bei mir in der Masse untergehen. Schade, dass das Projekt ausläuft.“ (JC6 B3: 181)

Neben einer intensiven, assistierten Beratung und Vermittlung mit hoher Kontaktdichte wurden verschiedene Unterstützungsangebote für die Projektteilnehmerinnen und Projektteilnehmer entwickelt, beispielsweise mit dem Ziel, die Gesundheit zu fördern, soziale Kompetenzen (wieder) zu erlangen, Tagesstrukturen herzustellen und Ängste abzubauen; letzteres beispielsweise durch die Einübung und Aufführung von Theaterstücken zur Stabilisierung der Kundinnen und Kunden. Auch gab es durch die Vermittlungsfachkräfte moderierte Angebote, in der Gruppe mit anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern die eigene Situation zu reflektieren und eigene Strategien zur Arbeitsaufnahme zu entwickeln. Insbesondere der geringe Betreuungsschlüssel und die damit verbundene hohe Kontaktdichte in Kombination mit einer assistierten Vermittlung wird von einigen Interviewpartnern als Erfolgsfaktor für die Vermittlungsergebnisse in diesem Projekt bewertet (JC6 B6: 76; JC6 B1: 54). Zudem zeigt sich, dass gerade mit einer Fokussierung auf die Älteren deren spezifischer Situation Rechnung getragen werden kann.

Ehrenamt und Bundesfreiwilligendienst

Individuell wird auch bei vielen Langzeitarbeitslosen mit einer phasenweisen Integration gearbeitet, welche wie in Abschnitt 4.2 beschrieben erfolgt. Oft wird sie allerdings durch weitere Maßnahmen ergänzt: Im Großteil der befragten Jobcenter verweisen Vermittlungsfachkräfte auf die Möglichkeiten des Ehrenamts sowie des Bundesfreiwilligendienstes, um ihren Kundinnen und Kunden einen geregelten Tagesablauf näher zu bringen und dadurch auch dem Arbeitsmarkt. Der Bundesfreiwilligendienst wird in der Regel für zwölf zusammenhängende Monate, mindestens jedoch sechs und höchstens 18 Monate geleistet. Beim Freiwilligendienst handelt es sich grundsätzlich um einen ganztägigen Dienst. Dieser kann jedoch von Frauen und Männern ab 27 Jahren auch in Teilzeit von mehr als 20 Stunden pro Woche geleistet werden. Engagieren sich Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Bundesfreiwilligendienst, werden ihnen bei Bezug von Arbeitslosengeld II grundsätzlich alle Einnahmen in Geld oder Geldeswert (unter anderem das

gewährte Taschengeld sowie Sachleistungen beziehungsweise Geldersatzleistungen) angerechnet. Von der Anrechnung ausgenommen ist beim Bundesfreiwilligendienst in der Regel ein Taschengeldfreibetrag in Höhe von 200,00 Euro (Bundesamt für Familie und Zivildienstliche Aufgaben 2016).

Damit wird es v. a. als Alternative zu einer AGH genutzt, so deren Rahmenfrist bereits ausgeschöpft wurde (siehe hierzu Abschnitt 5.1). Ein Befragter berichtet:

„Wir haben jetzt [...] die Möglichkeit [des Bundesfreiwilligendienstes], dazu aktivieren wir auch. Um die Leute wieder überhaupt ein bisschen marktfähig [zu machen] oder die Marktfähigkeit zu erhalten. Und das klappt eigentlich ganz gut. Dieser Bundesfreiwilligendienst war auch für viele von unseren Kunden eine tolle Sache.“ (JC2 B2: 54-56; siehe auch JC4 B12: 77; JC5 B4: 145-159)

Dabei sei den Vermittlungsfachkräften bewusst, dass dieser Weg zunächst für die Zielerreichung im SGB II nicht angerechnet wird:

Das Ehrenamt „bringt eigentlich nichts, es bringt keine Erfolge in der Zielsteuerung, es bringt auch für den [Kunden] wenig, der ist nach wie vor langzeitarbeitslos. Aber ich glaube, jeder Kontakt, jede Bereitschaft, sich irgendwo zu engagieren, mitzumachen in der Gesellschaft, bringt sie wieder näher ran“ (JC1 B1: 95-98).

Ehrenamt und Bundesfreiwilligendienst sind somit, ebenso wie Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarkts, für integrationsferne Langzeitarbeitslose als Zwischenziel beziehungsweise als Schritt in Richtung ersten Arbeitsmarkt zu sehen.

5.3 Integrationsnahe Langzeitarbeitslose

Integrationsnahe Langzeitarbeitslose zeichnen sich dadurch aus, dass beschäftigungsrelevante Stärken bereits vorhanden sind. Bei dieser Personengruppe ist eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zeitnah zu erwarten. Mitunter lassen sich bereits bestehende geringfügige Beschäftigungen oder Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen umwandeln oder es bedarf weiterer Aktivierung und Unterstützung.

Einsatz der freien Förderung

Mit der „freien Förderung“ nach § 16f SGB II gibt der Gesetzgeber den Jobcentern ein Instrument an die Hand, mit dem sie selbständig eigene Leistungen zur Eingliederung in Arbeit entwickeln können. Diese selbstentwickelten Leistungen dürfen gesetzliche Leistungen weder aufstocken noch umgehen. Eine Ausnahme davon bilden u. a. die Leistungen für Langzeitarbeitslose. In einem Jobcenter wird die Möglichkeit der freien Förderung genutzt, um Langzeitarbeitslose, die sich in einer Nebentätig-

keitbefinden, dabei zu unterstützen, bei ihrem Arbeitgeber in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis einmünden.²⁴ Der Arbeitgeber kann einen Lohnkostenzuschuss beim Jobcenter beantragen, wenn er den Arbeitsvertrag für eine geringfügige Erwerbstätigkeit des Langzeitarbeitslosen auf mindestens 20 Wochenstunden aufstockt und die Tätigkeit sozialversicherungspflichtig ausgeführt wird. Diese Form des Lohnkostenzuschusses wird für maximal neun Monate gewährt und beinhaltet eine Förderhöhe von 50 Prozent des Bruttoentgelts. Da die Förderung von einer Nachbeschäftigungspflicht befreit ist, und nur Langzeitarbeitslosigkeit und Leistungsbezug im SGB II zu prüfen sei, ist sie für Arbeitgeber „*eigentlich lukrativer als ein EGZ, von der Anwendung her einfacher*“ (JC5 B3: 217-219). Nach Aussagen der Interviewpartner weist die Form der Eingliederungsleistung hohe Klebeeffekte auf. So werden „*56% der Kunden [...] auch nach Auslaufen der Förderung weiterbeschäftigt, das ist für uns ein Erfolg*“ (JC5 B6: 29).

Diese Art der Förderung für die Arbeitgeber könne jedoch, nach Aussagen der befragten Jobcenter, auch negative, nicht intendierte Auswirkungen haben. So gibt ein Interviewpartner zu Bedenken, dass diese Nutzung der freien Förderung bereits einmal vom Bundesrechnungshof kritisch hinterfragt wurde. Zudem gab es einen Hinweis auf Mitnahmeeffekte bei der Einführung des Mindestlohns.

„[D]a gab es einen Boom zu Beginn des Jahres [2015], vielleicht wegen des Mindestlohns. Da die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse bei Zahlung des Mindestlohns von 8,50 € ohnehin in eine SV-Beschäftigung übergegangen wären, haben mehrere AG schon vorher reagiert und dieses Programm genutzt, die Arbeitsverträge umgewandelt und den [Lohnkostenzuschuss] für neun Monate dazu noch in Anspruch genommen. Damit kann der Arbeitgeber seine höheren Kosten durch den Mindestlohn etwas abfedern, zumindest für neun Monate.“ (JC5 B6: 29)

Geringfügige Beschäftigungen und Teilzeit

Neben der „freien Förderung“ werden bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse, die zur Ergänzung des Leistungsbezugs ausgeübt werden, genutzt, um Langzeitarbeitslose auf dem Weg in den ersten Arbeitsmarkt zu unterstützen.²⁵ Dies kann eine Beschäftigung mit nur wenigen Wochenstunden sein, ein Mini-Job oder eine Teilzeitstelle. Bereits vorhandene Tätigkeiten lassen sich mitunter in der Stundenzahl erhöhen und so zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung umwandeln. Dies geschehe häufig auch ohne gezielte Förderung in Absprache mit dem Langzeitarbeitslosen als auch mit dem Arbeitgeber. Ein Vorteil sei unter anderem darin zu

²⁴ Nebentätigkeiten von 15 Wochenstunden und mehr sind für den Status der Langzeitarbeitslosigkeit schädlich, d. h. die Person gilt nicht länger als langzeitarbeitslos.

²⁵ Um weiterhin als „langzeitarbeitslos“ definiert zu werden, muss das Beschäftigungsverhältnis weniger als 15 Wochenstunden betragen.

sehen, dass beide Parteien sich bereits kennen und der Arbeitgeber die individuelle Beschäftigungs- und Leistungsfähigkeit besser einschätzen kann.

Zum anderen versuchen die befragten Jobcenter integrationsnahe Langzeitarbeitslose angesichts einer begrenzten Leistungsfähigkeit zunächst nicht in Vollzeit, sondern in Teilzeit zu integrieren, auch wenn damit in der Regel der Leistungsbezug nicht verlassen werden kann. Langzeitarbeitslose können so die Eignung für eine ungeforderte Beschäftigung nachweisen. Die Teilzeitbeschäftigung dient zudem der Stabilisierung und ist damit Teil einer phasenweisen Integration:

„Wo ich ganz gute Erfahrungen gemacht habe, ist, wenn man erst mit Teilzeit einsteigt und eine gewisse Stabilisierungsphase hat, erst mal vielleicht mit halbtags, wo dann auch Schwächere sich eben dann langsam an die Beschäftigung gewöhnen können und es auch besser durchhalten.“ (JC1 GD1: 66; siehe auch JC4 B12: 77; JC5 B4: 145-159)

Bei einer vorhandenen Teilzeitstelle bestehe die Möglichkeit, diese im Laufe der Zeit zu einer Vollzeitbeschäftigung auszubauen.

Job Coaches und assistierte Vermittlung

Unterstützend werden die Vermittlungsfachkräfte, unter anderem im Rahmen der sogenannten assistierten Vermittlung, auch als Job Coaches tätig. Zur assistierten Vermittlung gehört ein Bewerbercoaching ebenso dazu, wie die Akquise und Ansprache potenzieller Arbeitgeber, arbeitsplatzbezogene Qualifizierung oder auch die Einarbeitung am Arbeitsplatz.

Eine Form der assistierten Vermittlung zeigt das Beispiel einer Vermittlungsfachkraft, die speziell ausgewählte integrationsnahe Langzeitarbeitslose einem Arbeitgeber vorstellt und diesen über die Situation dieser Personen informiert:

„Da geht’s nicht um Poolbildung, sondern da geht’s um konkrete Arbeitsplatzangebote. Initiiert von einem Kollegen hauptsächlich, der da viel Energie reinsteckt, die Arbeitgeberkontakte aufbaut und dann Einzelbetreuung mit den Kunden auch nach Arbeitsaufnahme betreibt. Das sind Einzelprojekte, die wir haben. [...] Individuelle Ansätze, die dann aus unserer Sicht den größten Erfolg haben.“ (JC3 B13: 71)

Ebenso begleiten die Job Coaches integrationsnahe Langzeitarbeitslose zu Vorstellungsgesprächen. Dazu ein Befragter:

„Manche sind schon total beeindruckt, wenn man sagt: Ich komme heute mal mit zu Ihrem Vorstellungsgespräch. Da freuen sie sich total [über] diese Aufmerksamkeit. Ihnen gelingt es dann auch, sich besser darzustellen und das ist schon mal gut.“ (JC5 B4: 110-123)

Die Darstellung der eigenen Person und der eigenen Fähigkeiten in Vorstellungsgesprächen dürfte gerade aufgrund der Anwesenheit einer vertrauten Person, welche

in dieser Situation Halt gibt, positiver ausfallen. Möglicherweise ist die Unsicherheit größer, wenn Vorstellungsgespräche alleine gemeistert werden müssen. Dabei sei dieses Angebot als Unterstützung und nicht als Kontrolle gedacht und wird so auch überwiegend von den Langzeitarbeitslosen wahrgenommen. Die Befragten verbinden mit dem Angebot einer assistierten Vermittlung oder eines Job Coachings eine Veränderung, die sich vom rein elektronischen Matching hin zu dem Wunsch nach einer sehr individuellen Beratungs- und Vermittlungstätigkeit bewegt.

Nachbetreuung

Eine intensive Betreuung, sofern sie in der täglichen Arbeit der Jobcentermitarbeitenden möglich ist, findet im Regelfall nur bis zur Aufnahme einer Beschäftigung statt. Eine einheitliche Regelung zur Nachbetreuung gebe es zum Zeitpunkt der Erhebung nicht. Scheiden ehemalige Langzeitarbeitslose aus dem Leistungsbezug aus, sind die Jobcenter für sie nicht mehr zuständig.²⁶ Somit ist die Nachbetreuung auch nicht im SGB-II-Zielsystem verankert. Ein Befragter berichtet:

„Wenn sie Vollzeit arbeiten, haben wir nicht mehr viel Kontakt mit den Kunden oder jetzt auch eine Beziehung zum Arbeitgeber. Wir kriegen es halt dann wieder mit, wenn sie wieder da sind, gekündigt worden sind.“ (JC1 GD1: 58)

Den Jobcentern sei es somit freigestellt, eine Nachbetreuung anzubieten. Diese Möglichkeit scheint nicht jedes Jobcenter anzubieten. In den Interviews wird von vielen der Befragten der Wunsch geäußert, die Betreuung nicht mit dem Abgang in Erwerbstätigkeit enden zu lassen. Es bedarf vielmehr der Möglichkeit auch für erwerbstätige ehemalige Langzeitarbeitslose sowie deren Arbeitgeber als Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen.

Dennoch gibt es durchaus Jobcenter, die diese Möglichkeit anbieten. In manchen Jobcentern sind die Job Coaches daher auch nach einer Integration für die Nachbetreuung zuständig. Während der Anfangsphase einer neu begonnenen Erwerbstätigkeit stehen sie für beide Seiten, d. h. Langzeitarbeitslose und Arbeitgeber, für eine gewisse Zeit als Ansprechpartner, Berater und Vermittlerinnen beziehungsweise Vermittler bei Problemen oder Differenzen zur Verfügung. Eine Nachbetreuung könne sich dabei auf den ehemaligen Langzeitarbeitslosen konzentrieren, aber auch den Arbeitgebern bei ihren Fragen helfen oder bei Schwierigkeiten in der Beziehung beider Seiten bestehen. So können ehemalige Langzeitarbeitslose weiterhin Probleme

²⁶ Mit dem neunten Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch wurde in § 16g SGB II die Förderung bei Wegfall der Hilfebedürftigkeit geregelt. Durch diese seit 01. August 2016 in Kraft getretene Regelung ist eine Nachbetreuung für erwerbsfähige Personen, deren Hilfebedürftigkeit aufgrund des zu berücksichtigenden Einkommens entfällt, bis zu sechs Monate nach Beschäftigungsaufnahme möglich. Dabei können Leistungen aus dem Vermittlungsbudget (§ 44 SGB III), zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 SGB III), der Freie Förderung gem. § 16f SGB II oder kommunale Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II) erbracht werden.

mit der Einhaltung einer klaren Tagesstruktur oder mitunter ungelöste private Probleme haben, die sich negativ auf die Arbeit oder das Arbeitsverhältnis auswirken. Job Coaches haben als fester Ansprechpartner an dieser Stelle die Möglichkeit zu beraten oder zu intervenieren, um so mögliche Probleme und Konflikte zu beseitigen.

Mitunter suchen sie auch selbst den Kontakt zu ihren ehemaligen Langzeitarbeitslosen, um Erkundigungen darüber einzuholen, wie es mit der neuen Stelle läuft. Ein Befragter berichtet von einem seiner Fälle:

„Ich war sehr intensiv an einer Integration beteiligt und der Arbeitgeber hat mich angesprochen, weil er Probleme mit dem Arbeitnehmer hat. War schwierig, die Diskussion zu führen [...] Aber da der Kontakt über die Förderung schon mal war und da auch das Einverständnis des Kunden war mit dem Arbeitgeber direkt zu verhandeln über das Thema Förderung. Jetzt geht es darum, eine Nachbetreuung bei dem Kunden zu initiieren und nachzufragen. [...] Es gibt noch weiter Leistungsbezug, das rechtfertigt durchaus den Kontakt und da ein Angebot zu machen. Und das ist auch genau der Punkt, über den immer mal wieder Nachhaltigkeit erreicht werden kann, wenn Ansprache beim Kunden durch uns erfolgt, um Probleme abzufragen oder auch Gutes abzufragen und zu bestärken.“ (JC3 GD1: 83)

Dass eine Nachbetreuung nicht nur bei Schwierigkeiten sinnvoll ist, zeigt zudem der folgende Bericht eines Befragten über die Strategie seines Jobcenters zur Nachbetreuung:

„Wir fahren jetzt seit über einem Jahr das Konzept, dass wir eine Nachhaltung machen. Das heißt: Ist derjenige in Arbeit integriert, sind wir weiterhin Ansprechpartner. Aus unserer Sicht wird das sehr gut angenommen. Es gibt immer noch Leute, die private Probleme haben oder das Gefühl hatten, dass sie in der Zeit, in der sie betreut wurden durch den Vermittler, dass sie einen vertrauensvollen Ansprechpartner hatten, dem sie mitunter ihre Lebensgeschichte anvertraut haben. Und da wollen sie auch selbst kleine Erfolgserlebnisse, sie sich dahingehend eingestellt haben, nach wie vor mitteilen. Und wir haben auch das Gefühl, dass diese Interaktion [...] sich auch mitunter positiv auf die Nachhaltigkeit der Beschäftigung auswirkt.“ (JC4 GD2: 45)

Dieses Beispiel zeigt zum einen die Relevanz eines festen Ansprechpartners, zu dem der Kunde Vertrauen hat, über die Zeit der Arbeitslosigkeit hinaus. Zum einen liegt die Vermutung nahe, dass dies die Aufarbeitung individueller Vermittlungshemmnisse positiv beeinflusst. Zum anderen können so positive Erfahrungen geteilt und die Kundinnen und Kunden in ihrem Weg bestärkt werden.

5.4 Zwischenfazit

Neben dem Einsatz von Standardwegen und -instrumenten nutzen die Vermittlungsfachkräfte der befragten Jobcenter die zur Verfügung stehenden Freiheitsgrade, um eigene Ideen zur Integration Langzeitarbeitsloser umzusetzen.

Bei arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen verfolgen Vermittlungsfachkräfte zunächst das Ziel, geregelte Tagesabläufe wieder herzustellen sowie Motivation und Selbstständigkeit wieder aufzubauen. Um dies adäquat umsetzen zu können, äußern die Befragten den Wunsch nach einer höheren Kontaktdichte sowie nach der Möglichkeit, ihre Kundinnen und Kunden intensiver betreuen zu können. Vielfach sehen sich die Vermittlungsfachkräfte als Unterstützende, Begleitende oder sozialpädagogische Fachkräfte. Gerade bei dieser Gruppe ist es von Bedeutung, dass Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler oder sozialpädagogische Fachkräfte sich die Zeit nehmen können, da mitunter grundlegende Dinge wie Busfahren, soziale Interaktionen oder geregelte Tagesabläufe neu erlernt werden müssen. Bei dem Personenkreis der arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen wird jedoch häufig selbst bei längerfristiger Förderung oder Maßnahmenkette eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt kaum oder gar nicht als möglich erachtet. In solchen Fällen versuchen die Vermittlungsfachkräfte, zumindest die soziale Teilhabe ihrer Kundinnen und Kunden zu ermöglichen.

Die Befragten berichten dabei vom Einsatz von (ehemaligen) Maßnahmen wie dem Beschäftigungszuschuss, Arbeitsgelegenheiten oder der Bürgerarbeit. Anhand dieser Maßnahmen und Programme wird zudem weiter an der Herstellung von Tagesstrukturen sowie am Abbau von Vermittlungshemmnissen gearbeitet. Die geförderte Beschäftigung soll den Teilnehmerinnen und Teilnehmern vor allen Dingen aber soziale Teilhabe ermöglichen und ihnen das Gefühl vermitteln „gebraucht zu werden“. Arbeitsgelegenheiten werden beispielsweise entgegen der gesetzlichen Intention auf diesen Personenkreis angewendet. Diese Maßnahme ist zeitlich jedoch begrenzt, was von den Jobcentern kritisiert wird.

Insgesamt wird über alle Interviews hinweg deutlich, dass sich die Befragten einig sind hinsichtlich der Einschätzung, dass ein Instrument dauerhafter geförderter Beschäftigung für Personen ohne realistische Eingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt notwendig sei. Dies verdeutlicht, dass die formale Feststellung der Erwerbsfähigkeit nach § 8 SGB II keine Aussage über die Chancen der Person auf eine ungeforderte Beschäftigung trifft. Für diejenigen Langzeitarbeitslosen, für die eine Eingliederung in ungeforderte Beschäftigung unrealistisch ist, sei laut der Befragten ein öffentlich geförderter Arbeitsmarkt notwendig. Anders als Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarkts sollte dieser möglichst barrierefrei sein und lt. der Befragten nicht mit Bedingungen wie „wettbewerbsneutral“, „zusätzlich“ oder „im öffentlichen Interesse liegend“ eingeschränkt werden.

Bei integrationsfernen Langzeitarbeitslosen sei es dagegen möglich, sie mit einer gezielten Förderung wieder an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen. Im Fokus steht

der Abbau von Vermittlungshemmnissen sowie die Herstellung von Kontakten mit Arbeitgebern. Zunächst gilt auch für diesen Personenkreis die Forderung der Vermittlungsfachkräfte nach einer höheren Kontaktdichte, um so einer intensiven Betreuung und Aktivierung nachkommen zu können. Die Befragten versuchen dies unter anderem mit individuellen Coaching-Maßnahmen umzusetzen. Für diesen Personenkreis bieten die befragten Jobcenter zudem Maßnahmen und Aktivitäten wie Selbsthilfegruppen als Ergänzung zu den Standardwegen der Integration. Die Vermutung liegt nahe, dass derartige Angebote nicht nur die Motivation steigern können, sondern auch auf Kompetenzen wie Durchhaltewillen oder Teamorientierung positiv wirken. Mitunter werden in Maßnahmen Elemente wie Bewegung und Ernährung eingebaut. Dies diene nicht nur dazu, auf ein gesundes Körpergewicht zu achten. Vielmehr heben die Befragten den Einfluss von Bewegung und Sport auf Motivation, Selbstbewusstsein und Tagesstrukturen hervor. Ein Programm, welches diese Elemente vereinte und von den Befragten positiv bewertet wird, jedoch auf die Gruppe der über 50-Jährigen abzielte, war das Modellprogramm „Perspektive 50plus“. Insbesondere der geringe Betreuungsschlüssel und die damit verbundene hohe Kontaktdichte in Kombination mit einer assistierten Vermittlung werden von einigen Interviewpartnern als Erfolgsgarant für die Vermittlungserfolge in diesem Projekt bewertet. Standardinstrumente wie AGH werden auch für integrationsferne Langzeitarbeitslose angewendet, wurden jedoch in den letzten Jahren zurückgefahren (siehe Unterabschnitt 4.3.1). Als Alternative hierfür nutzen manche Jobcenter Ehrenamt und Bundesfreiwilligendienst. Diese Möglichkeiten werden zudem dann genutzt, wenn Rahmenfristen der AGH ausgeschöpft sind.

Bei der Personengruppe der integrationsnahen Langzeitarbeitslosen sei eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zeitnah zu erwarten. Beschäftigungsrelevante Eigenschaften sind bei ihnen bereits vorhanden. Gehen Langzeitarbeitslose bereits einer geringfügigen Beschäftigung oder einem Minijob nach, so wird versucht, diese in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umzuwandeln. Dies geschehe häufig auch ohne gezielte Förderung in Absprache mit dem Arbeitgeber. Ist dennoch eine Förderung notwendig, nutzen die befragten Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler die „freie Förderung“ nach § 16f SGB II, mit dem Jobcenter selbstständig eigene Leistungen zur Eingliederung in Arbeit entwickeln können. Zudem arbeiten die befragten Jobcenter auch bei diesem Personenkreis mit Coaches und einer assistierten Vermittlung. Anders als bei arbeitsmarkt- oder integrationsfernen Langzeitarbeitslosen konzentriert sich das Job Coaching bei integrationsnahen Kundinnen oder Kunden auf ein Bewerbungscouaching oder die Akquise und Ansprache von Arbeitgebern sowie auf die Einarbeitung am Arbeitsplatz. Einige der Befragten begleiten integrationsnahe Langzeitarbeitslose zu Vorstellungsgesprächen oder stellen ihre Kundinnen und Kunden gezielt bei Arbeitgebern vor. Dieses Angebot eines Job Coachings beziehungsweise der assistierten Vermittlung gibt einen Hinweis darauf, dass die Jobcenter sich vom rein elektronischen Matching weg, und hin zu einer sehr individuellen Beratungs- und Vermittlungsarbeit bewegen. Einer der Befragten fasst die Arbeit mit integrationsnahen Kundinnen und Kunden folgendermaßen zusammen:

„Die Vermittler [haben] die Aufgabe, möglichst von Anfang an dabei zu sein, bei der Integration, sprich möglichst schon in den Vorstellungsgesprächen, um Hindernisse aus dem Weg zu räumen, und wenn das dann hoffentlich gelungen ist, in einer halbjährlichen Nachbetreuung die Abbrecherquote zu senken. Das ist unser Weg: assistierte Vermittlung, individuelle Betreuung während des gesamten Prozesses. Und wir denken, ohne dem geht gar nichts.“ (JC6 B1: 43)

Mit der Nachbetreuung spricht der Befragte eine Maßnahme beziehungsweise ein Angebot an, für die es keine einheitliche Regelung gibt. Scheiden ehemalige Langzeitarbeitslose aus dem Leistungsbezug aus, ist das Jobcenter für sie formal nicht mehr zuständig. Einige der befragten Jobcenter nutzen ihren Freiraum und stehen auch nach dem Übergang in Erwerbstätigkeit für ihre Kundinnen und Kunden als auch für Arbeitgeber zur Verfügung. Die Vermittlungsfachkräfte können dann u. a. auch bei Konflikten und Differenzen beider Seiten beratend zur Seite stehen. Um eine möglichst nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu bewirken, scheint es zudem notwendig auch während der ersten Zeit eines neuen Beschäftigungsverhältnisses den ehemals Langzeitarbeitslosen sowie den Arbeitgeber zu unterstützen.

Die intensive Betreuung mit ihren verschiedenen Facetten und Ausprägungen, von hoher Kontaktdichte, Coaching, Unterstützung, Begleitung und assistierter Vermittlung bis hin zu Gesprächsrunden und Nachbetreuung sieht den Langzeitarbeitslosen als Menschen, den es zu unterstützen gilt und dessen Hemmnisse gemeinsam abgebaut werden sollen. Dabei geht es auch darum, das Selbstwertgefühl und damit die Motivation zu stärken und letztlich der Integration in Arbeit näher zu kommen. Dies scheint v. a. dann realistisch, wenn die Anzahl der zu betreuenden Kundinnen und Kunden pro Vermittlerin beziehungsweise Vermittler entsprechend angepasst wird oder spezielle Coaches und Teams geschaffen werden, die sich gezielter Langzeitarbeitslosen annehmen können. Für diejenigen Langzeitarbeitslosen, die perspektivisch keine Aussichten auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben, plädieren alle Befragten für einen sozialen Arbeitsmarkt.

6 Zusammenfassung und Ausblick

6.1 Zusammenfassung

Mit 2,79 Millionen als arbeitslos bei der Bundesagentur für Arbeit registrierten Menschen, sind im Durchschnitt des Jahres 2015 in Deutschland am wenigsten Personen seit der Wiedervereinigung ohne Beschäftigung. Allerdings ist etwa jeder Dritte der aktuell Arbeitslosen bereits mehr als ein Jahr arbeitslos und gilt somit gemäß offizieller Definition (§ 18 SGB III) als langzeitarbeitslos. Zwar konnte die Zahl der Langzeitarbeitslosen in den Jahren 2007 und 2008 deutlich reduziert werden, seitdem verbleibt sie jedoch auf einem nahezu unverändert hohen Niveau.

Hemmnisse bei der Arbeitsmarktintegration

Die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt gilt als besonders schwierig. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Oftmals liegen mehrere Vermittlungshemmnisse vor, die sich zum Teil bedingen, sich mit der Dauer der Arbeitslosigkeit verschärfen und einer Beschäftigungsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt im Weg stehen. Diese reichen von gesundheitlichen Einschränkungen über mangelnde Qualifikationen, Flexibilität oder Motivation bis hin zu Betreuungspflichten von Familienmitgliedern. Mit jedem zusätzlichen Vermittlungshemmnis halbiert sich die Wahrscheinlichkeit einer Arbeitsmarktintegration und entsprechend erhöht sich das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit. Außerdem verringert sich mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer die Chance auf soziale Teilhabe. Dadurch werden einfache soziale Kompetenzen und Verhalten verlernt. Ein darauf folgender Versuch einer Arbeitsmarktintegration benötigt dann viel Zeit für die Beratung und eine Vielzahl individueller Maßnahmen.

Angesichts der verhärteten Zahl an Langzeitarbeitslosen bei gleichzeitig positiver Arbeitsmarktlage stellt sich somit die Frage, wie langzeitarbeitslose Personen effektiver und nachhaltiger in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Ein Gros der wissenschaftlichen Literatur konzentriert sich darauf, die vermittlungshemmenden Eigenschaften von Personen, die zu einem vorgegebenen Stichtag langzeitarbeitslos oder in der Grundsicherung sind, zu identifizieren. Weniger ist über Strategien der Jobcenter bekannt, wie sie eine (möglichst) nachhaltige Integration von Langzeitarbeitslosen erreichen wollen. Zwar stehen den Mitarbeitenden im Jobcenter im Rahmen von Beratung und Vermittlung gewisse Standardinstrumente der Förderung zur Verfügung, bei der Einsatzweise und der Kombination von Maßnahmen bestehen jedoch ebenso Freiheitsgrade im Handeln.

An diesem Punkt setzt die hier vorgestellte Untersuchung zu den Integrationsstrategien bei Langzeitarbeitslosen durch die Jobcenter an. Sie analysiert bereits erhobene Datenbestände aus dem Projekt „Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose“ mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration Langzeitarbeitsloser. Dabei werden drei Typen von Langzeitarbeitslosen unterschieden. Zum einen die integrationsnahen Kundinnen und Kunden, bei denen es lediglich einer Aktivierung bedarf und eine zeitnahe Integration in den ersten Arbeitsmarkt erwartet werden kann. Die Integrationsfernen sind Kundinnen und Kunden, die vor dieser Aktivierung einer Qualifizierungs- oder Trainingsmaßnahme bedürfen. Hier wird von einer längeren Zeit bis zur Arbeitsaufnahme ausgegangen. Schließlich gibt es die dritte Gruppe, die der arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen. Hier muss mit stabilisierenden Maßnahmen begonnen werden. Erst nach einer häufig langjährigen Maßnahmekette ist eine Integration denkbar. Jedoch fallen in diese Gruppe auch die Personen für die auch auf längere Sicht eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht erreicht werden kann und deren angestrebtes Ziel die soziale Teilhabe ist.

Betreuung und Beratung von Langzeitarbeitslosen

Die Auswertung der Jobcenterinterviews zeigt, dass die Beratungskonzeption im SGB II und das 4-Phasenmodell vor Ort im Vermittlungsprozess angewandt werden. Jedoch ist für die Betreuung und Beratung von Langzeitarbeitslosen v. a. eines unabdingbar: Zeit. So sei das Profiling für integrations- und arbeitsmarktferne Kundinnen und Kunden aufwändig, da hier vielschichtige Problemlagen zu erkennen und Lösungsansätze zu bearbeiten sind. Hierzu müsse zunächst eine Vertrauensbasis zwischen der Vermittlungsfachkraft und der Kundin beziehungsweise dem Kunden aufgebaut werden. Dieses aufwändige Profiling werde daher oft ausgelagert und im Rahmen einer Maßnahme beim Träger realisiert. Hierdurch erhält die Vermittlungsfachkraft zwar eine gute Rückmeldung, könne im Rahmen des Profilings jedoch nicht von Anfang an in die Beziehung investieren. Damit verzögere sich der Aufbau einer Vertrauensbasis zwischen der Vermittlungsfachkraft und den Kunden. Angesichts der heterogenen Problemlagen tauchen zum Teil nach Monaten neue Themen oder bisher nicht verbalisierte, aber seit längerem bestehende Hemmnisse auf, die zu einer neuen, dann geänderten Integrationsstrategie führen können.

Auch nach dem Profiling wünschen sich die Jobcentermitarbeitenden eine höhere Kontaktdichte. Dies sei v. a. deswegen von Bedeutung, um – insbesondere bei marktferneren Kundinnen und Kunden – in geeignetem Maße unterstützen und motivieren zu können, damit diese wieder über geregelte Tagesabläufe verfügen und ihre Vermittlungshemmnisse abbauen können. Vielfach sehen sich die Vermittlerinnen beziehungsweise Vermittler als sozialpädagogische Fachkräfte, die zunächst dabei helfen, grundlegende Dinge neu zu erlernen. So führen Jobcentermitarbeitende die Kundinnen und Kunden an die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel heran, begleiten sie auf dem ersten Weg zum Träger oder machen Hausbesuche, wenn sie von einer Kundin oder einem Kunden längere Zeit keine Rückmeldung erhalten. Auch bei der Gruppe der integrationsfernen Langzeitarbeitslosen spiele der Faktor Zeit eine wichtige Rolle. Zunächst gilt auch für diesen Personenkreis die Forderung der Vermittlungsfachkräfte nach einer höheren Kontaktdichte. Vor Ort wird diese häufig im Rahmen von Coaching Maßnahmen umgesetzt. Hier werden die Probleme der betreffenden Kundinnen und Kunden intensiv und individuell, im Gruppen- oder Einzelcoaching, behandelt und aufgearbeitet. Das Coaching wird in den befragten Jobcentern zum Teil in Maßnahmen durchgeführt, zum Teil aber auch von den Vermittlungsfachkräften selbst. Mitunter lassen sich diese selbst zu Coaches ausbilden. Unterstützend werden die Vermittlungsfachkräfte, u. a. im Rahmen der sogenannten assistierten Vermittlung, auch als Job Coaches tätig. Hierzu gehören u. a. Bewerbercoaching, die Begleitung zu Vorstellungsgesprächen oder die Organisation von Treffen, bei denen integrationsnahe Langzeitarbeitslose Arbeitgebern vorgestellt werden. Diese Möglichkeit der intensiven Betreuung sei v. a. für Langzeitarbeitslose von großer Bedeutung. Insgesamt zeichnet sich in den Gesprächen in den Jobcentern ein Trend weg vom elektronischen Matching hin zu einer sehr individuellen Beratungs- und Vermittlungstätigkeit ab. Erst durch eine größere Zeitsouveränität könne den individuellen Ansprü-

chen der Kundinnen und Kunden in der heterogenen Gruppe der Langzeitarbeitslosen adäquat geholfen werden, da sich die Vermittlungsfachkräfte an den Problemen der einzelnen Person bei der Betreuung und Beratung orientieren kann. Dies sei realistischerweise nur dann möglich, wenn die Anzahl der zu betreuenden Kundinnen und Kunden pro Vermittlerin beziehungsweise Vermittler entsprechend angepasst oder mit speziellen Coaches zusammengearbeitet wird.

Standardmaßnahmen und jobcenterspezifische Maßnahmen zur Teilhabe und Integration

Um arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose an den Arbeitsmarkt heranzuführen, bedarf es sehr niederschwelliger Angebote. Ein Ziel ist die Herstellung geregelter Tagesabläufe. Ebenso sollen Motivation und Selbstständigkeit gefördert sowie Vermittlungshemmnisse abgebaut werden. Die Befragten berichten dabei von (ehemaligen) Maßnahmen wie dem Beschäftigungszuschuss, Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante oder der Bürgerarbeit. Diese Maßnahmen sollen zur Herstellung von Tagesstrukturen sowie zum Abbau von Vermittlungshemmnissen dienen. Die geförderte Beschäftigung solle den Teilnehmerinnen und Teilnehmern vor allen Dingen aber soziale Teilhabe ermöglichen und ihnen das Gefühl vermitteln, „gebraucht zu werden“. Der Einsatz von Arbeitsgelegenheiten ist jedoch zeitlich begrenzt. Zudem hinterfragen die Jobcentermitarbeitenden, ob die Langzeitarbeitslosen für eine Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt tatsächlich geeignet seien und ob die Reduktion der Anzahl der Arbeitsgelegenheiten in den vergangenen Jahren nicht auch zu einer Verringerung der Chancen dieses Personenkreises geführt hat. Mit der Förderung von Arbeitsverhältnissen bestehe eine Alternative, die zwar sehr teuer sei, für arbeitsmarktferne Kundinnen und Kunden jedoch ein Weg in den Arbeitsmarkt sein könnte. Es deutet sich jedoch in den Interviews an, dass ihr Klebeeffekt gering ist, da sie v. a. von öffentlichen Arbeitgebern, Trägern oder Vereinen angeboten wird, die anschließend keine Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten bieten. Zudem kann der Intention des Gesetzgebers laut Aussage der Jobcenter nur selten Rechnung getragen werden, da die Arbeitgeber Stellen mit geringen Anforderungen kaum zur Verfügung stellen.

Bei integrationsfernen Langzeitarbeitslosen ist es dagegen möglich, sie mit einer gezielten Förderung an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen. Innerhalb der Standardinstrumente sei die Maßnahme bei Arbeitgebern bei den Vermittlungsfachkräften eine gern genutzte Maßnahme für integrationsferne Kundinnen und Kunden. Als Ergänzung der Standardwege bieten die befragten Jobcenter auch ungewöhnlichere Maßnahmen und Aktivitäten an, beispielsweise Selbsthilfegruppen mit dem Ziel, durch den gegenseitigen Austausch mit anderen Langzeitarbeitslosen die Motivation zu steigern und gemeinsam nach Wegen in den Arbeitsmarkt zu suchen. Zudem beinhalten einzelne Maßnahmen Elemente wie Bewegung und Ernährung, um eine positive Wirkung auf Motivation und Selbstbewusstsein zu erreichen. Zudem werden mit Hilfe der Förderung beruflicher Weiterbildung (Haupt-) Schulabschlüsse, Berufsab-

schlüsse oder Anpassungsqualifizierung beziehungsweise Qualifizierungserweiterung gefördert. Dabei werde v. a. Teilqualifizierungen positiv gesehen, da so ein Abbruch/Unterbrechung nicht zum kompletten Verlust der Qualifizierung führt.

Beschäftigungsrelevante Eigenschaften sind bei integrationsnahen Langzeitarbeitslosen bereits vorhanden, daher ist eine zeitnahe Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erwarten. Bei Kundinnen und Kunden mit einer geringfügigen Beschäftigung oder einem Minijob, wird häufig auch ohne gezielte Förderung in Absprache mit dem Arbeitgeber versucht, diese in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umzuwandeln. Alternativ nutzen die Befragten die „freie Förderung“, mit der sie selbstständig eigene Leistungen zur Eingliederung in Arbeit entwickeln können. Daneben würde zur direkten Arbeitsmarktintegration ein Eingliederungszuschuss gewährt, dessen Einsatz jedoch vom Arbeitgeber-Service bei Anlerntätigkeiten oder Tätigkeiten auf Helferniveau nicht unterstützt wird. Hier wird von den Befragten argumentiert, dass bei diesen Tätigkeiten kaum eine Minderleistung anzusetzen ist. Dadurch entstehe jedoch laut der Kollegen in der Arbeitnehmervermittlung, die die individuelle Leistungsfähigkeit und nicht den Anspruch an die Tätigkeit im Blick haben, die Gefahr einer erschwerten Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen. Interessant ist, dass Befragte in Jobcentern in Regionen mit guter wirtschaftlicher Lage ihren Umgang mit dem Eingliederungszuschuss als restriktiv beschreiben und geringere Förderdauer und -höhe bewilligen. Anders in Jobcentern in Regionen mit schlechter wirtschaftlicher Lagen mit einem hohen Bestand an Langzeitarbeitslosen. Dort wird das Vermittlerhandeln als liberal und mit langen und hohen Förderdauern bei der Gewährung des Eingliederungszuschusses beschrieben. Damit zeigt sich für die befragten Jobcenter, dass während bei arbeitsmarktfernen Kundinnen und Kunden deren individuelle Problemlage bei der Anwendung von Maßnahmen die größte Rolle spielt, dies bei integrationsnahen Langzeitarbeitslosen vielmehr das Kriterium der wirtschaftliche Lage ist, in dem das Jobcenter liegt.

Sozialer Arbeitsmarkt / SGB XII

Bei dem Personenkreis der arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen ist jedoch häufig selbst bei längerfristiger Förderung oder Maßnahmenkette eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt kaum oder gar nicht möglich. In solchen Fällen versuchen die befragten Vermittlungsfachkräfte ihre Kundin oder ihren Kunden zumindest soziale Teilhabe zu ermöglichen. Dies könne beispielsweise über die Zuteilung zu einer Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante gelingen. Die Befragten stimmen jedoch hinsichtlich der Einschätzung überein, dass ein Instrument dauerhafter geförderter Beschäftigung für Personen ohne realistische Eingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt notwendig sei. Dies entspricht auch einer gemeinsamen Forderung des Städtetages, des Landkreistags sowie der Bundesagentur für Arbeit zu Beginn 2016 (Bundesagentur für Arbeit 2015).

In Zusammenarbeit mit Trägern der Sozialhilfe wird versucht herauszufinden, ob bei arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen ohne Perspektive auf dem ersten Arbeitsmarkt eine teilweise oder volle Erwerbsminderung vorliegt. Ist dies der Fall werde der Kunde ins SGB XII überstellt.

Geringe Nachhaltigkeit

Aufgrund des Zielsystems im SGB II seien die Vermittlungsfachkräfte in den Jobcentern dazu angehalten, die Ziele Verringerung der Hilfebedürftigkeit (1) und Verbesserung der Integration in Erwerbsfähigkeit (2) sowie Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug (3) zu bedienen. Jedoch sind nicht alle Langzeitarbeitslosen in einer Situation, in der ein Übergang in den ersten Arbeitsmarkt möglich ist. Zum Teil sei diese Integration auch auf längere Sicht nicht realisierbar. Die Erwartungen der Steuerungsziele widersprechen damit einem Teil des täglichen Erlebens der Jobcentermitarbeitenden. Wenn mit zu geringer Unterstützung eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt (Ziel 2) forciert wird oder diese – anders als es die Ressourcen der Kundin oder des Kunden zulassen – in Vollzeit realisiert werden soll (Ziel 1), so widerspricht dies dem Gedanken der Befragten, ihre Kundinnen und Kunden zu unterstützen und zu befähigen und damit eine lange Zeit für die phasenweise Integration vorzusehen. Wird dieser Weg verkürzt, so kommt es, gerade bei Langzeitarbeitslosen, häufig zu einem Abbruch der Tätigkeit.

Ein weiterer Grund für die geringe Nachhaltigkeit von Beschäftigungsverhältnissen bei Langzeitarbeitslosen sei der, dass Sonderprogramme oder -prozesse, die speziell für die Bedürfnisse einer (Teil-)Gruppe von Langzeitarbeitslosen gestartet werden, eine zu kurze Laufzeit aufweisen. Wenn erste Erfolge durch schrittweise Heranführung und Unterstützung der Kundinnen und Kunden sichtbar werden – zumeist nach zwei bis drei Jahren – läuft das Programm häufig schon wieder aus. Im Regelgeschäft könne aufgrund der geringen Kontaktdichte eine weitergehende Unterstützung, wie sie zum Eintritt beziehungsweise zur Erhaltung der Integration notwendig wäre, vielfach nicht gewährleistet werden. Schließlich kommen auch nur einzelne Teilgruppen der Langzeitarbeitslosen in den Genuss solcher Programme, so dass der Großteil der Langzeitarbeitslosen einen dauerhaften Verbleib im Arbeitsmarkt selbst schaffen muss. Dies sei gerade für Langzeitarbeitslose eine sehr große Herausforderung.

Ein letzter Grund für eine geringe Nachhaltigkeit von Beschäftigungsverhältnissen könne auch an einer fehlenden Nachbetreuung liegen. Eine intensive Betreuung, sofern sie in der täglichen Arbeit der Jobcentermitarbeitenden möglich ist, findet im Regelfall nur bis zur Aufnahme einer Beschäftigung des Langzeitarbeitslosen statt. Eine einheitliche Regelung zur Nachbetreuung gäbe es nicht. Scheiden ehemalige Langzeitarbeitslose aus dem Leistungsbezug aus, seien die Jobcenter für sie nicht mehr zuständig. Somit ist die Nachbetreuung auch nicht im SGB-II-Zielsystem verankert. Den Jobcentern sei es freigestellt, eine Nachbetreuung anzubieten. Dies sei aber v. a. im Hinblick auf mögliche Schwierigkeiten seitens Langzeitarbeitsloser, aber auch bei Konflikten zwischen Arbeitgebern und Langzeitarbeitslosen besonders relevant.

Denn die Vermittlungsfachkräfte könnten im Rahmen einer Nachbetreuung bei Konflikten und Differenzen beiden Seiten beratend zur Seite stehen. Auch würde diese dazu führen, den zum Teil über lange Zeit erarbeiteten Arbeitsmarkterfolg zu bewahren.

6.2 Ausblick

Wie die Jobcenter-Befragung zeigt, werden die Spielräume, die im Rahmen der Standardwege bestehen, durchaus genutzt. Ebenso wird versucht, jobcenterspezifische Wege für einzelne Kundengruppen zu gehen und persönliche Betreuung zu ermöglichen. Bei den befragten Jobcentern zeigt sich ein Trend hin zur individuelleren, bedürfnisgerechteren Beratung. Dieser fällt je nach Kundengruppe etwas unterschiedlich aus. Umso arbeitsmarktferner die Kundinnen oder Kunden sind, desto intensiver die Betreuung der Langzeitarbeitslosen. So zeigen die Befragten zwar wenig jobcenterspezifische Ansätze bei integrationsfernen Kundinnen und Kunden. Dies könnte jedoch auch die Folge eines gut sortierten Instrumentenkastens sein, der einen alternativeren Umgang nicht nötig erscheinen lässt. Für arbeitsmarktfernere Kundinnen und Kunden hingegen sind die jobcenterspezifischen Ansätze sehr umfangreich. Ein Grund dafür könnten die größeren Spielräume sein und dass die vorhandenen Instrumente nicht allumfassend ermöglichen, die Unterstützung und Befähigung zu leisten, die die Vermittlungsfachkräfte ihren Kundinnen und Kunden gerne angedeihen lassen.

Literatur

Achatz, Juliane; Hirseland, Andreas; Lietzmann, Torsten; Zabel, Cordula (2013): Alleinerziehende Mütter im Bereich des SGB II. Eine Synopse empirischer Befunde aus der IAB-Forschung, IAB-Forschungsbericht 8/2013, Nürnberg.

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren, IAB-Discussion Paper 2/2011, Nürnberg.

Bauer, Frank (2015): Sozialer Arbeitsmarkt, IAB-Stellungnahme 4/2015, Nürnberg.

Bauer, Frank; Fuchs, Philipp; Jung, Matthias (2013): Bewältigungs- und Aneignungsmuster staatlich geförderter Beschäftigung bei ehemaligen Langzeitarbeitslosen. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 38. Jg., Nr. 3, S. 277-295.

Beblo, Miriam; Wolf, Elke (2002): Die Folgekosten von Erwerbsunterbrechungen. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 71. Jg., Nr. 1, S. 83-94.

Berge, Philipp vom; Klingert, Isabell; Becker, Sebastian; Lenhart, Julia; Trenkle, Simon; Umkehrer, Matthias (2016): Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose, IAB Forschungsbericht 8/2016, Nürnberg.

Beste, Jonas; Bethmann, Arne; Trappmann, Mark (2010): Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft: ALG-II-Bezug ist nur selten ein Ruhekissen, IAB-Kurzbericht 15/2010, Nürnberg.

Beste, Jonas; Trappmann, Mark (2016): Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich, IAB-Kurzbericht 21/2016, Nürnberg.

Boockmann, Bernhard; Osiander, Christopher; Stops, Michael; Verbeek, Hans (2013): Effekte von Vermittlerhandeln und Vermittlerstrategien im SGB II und SGB III (Pilotstudie), Abschlussbericht an das IAB durch das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V. (IAW), Tübingen, IAB-Forschungsbericht 07/2013, Nürnberg.

Brändle, Tobias; Fervers, Lukas; Kirchmann, Andrea; Weber, Regina; Boockmann, Bernhard; Apel, Helmut; Egenolf, Dennis; Fertig, Michael; Rosemann, Martin; Verbeek, Hans; Weimann, Marian (2015): Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“, Kurzfassung des Endberichts.

Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Rothe, Thomas; Saile, Anna-Theresa (2015): Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II: Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit, IAB-Kurzbericht 20/2015, Nürnberg.

Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2009): Individuelle Beschäftigungsfähigkeit: Konzept, Operationalisierung und erste Ergebnisse. In: WSI-Mitteilungen 6/2009, S. 287-294.

Bundesagentur für Arbeit (2015): Weiterentwicklung des SGB II. Vorschläge der SGB II-Träger, URL: <https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtcz/~edisp/egov-content435200.pdf> (abgerufen am 12.12.2016).

Bundesagentur für Arbeit (2014a): Arbeitshilfe EGZ für Vermittler, AZ 141-56217.04, Stand 23.Dezember 2014.

Bundesagentur für Arbeit (2014b): Beratung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende; Integrationsbegleitende Beratung – IBB SGB II, Stand: 1. November 2014.

Bundesagentur für Arbeit (2014c): Grundlagen einer Beratungskonzeption für die Grundsicherung für Arbeitssuchende, Stand: 1. November 2014.

Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung (2016): Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2015, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung (2010): Alleinerziehende im SGB II, Nürnberg.

Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (2016): Der Bundesfreiwilligendienst, URL: www.bundesfreiwilligendienst.de (abgerufen am 12.12.2016).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015a): Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“. Forschungsbericht Nr. 458 vom 25.11.2015, URL: <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsmarkt/fb-458-evaluation-der-modellprojekte-buergerarbeit.html> (abgerufen am 12.12.2016).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015b): Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“. Forschungsbericht Nr. 458, Anhang vom 25.11.2015, URL: <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsmarkt/fb-458-evaluation-der-modellprojekte-buergerarbeit.html> (abgerufen am 12.12.2016).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015c): Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, vom 01.01.2015 URL: <http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Sozialhilfe/grundsicherung-im-alter-und-bei-erwerbsminderung.html;jsessionid=88973A298E11B0F215B1A54BA28613DF> (abgerufen am 12.12.2016).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigung nach § 16e Abs.10 SGB II. Forschungsbericht Nr.413 vom 30.06.2011, URL:

<http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsmarkt/fb413-evaluation-beschaefigungsfoerderung.html> (abgerufen am 12.12.2016).

Chan, Sewin; Stevens, Ann Huff (2001): Job Loss and Employment Patterns of Older Workers. In: Journal of Labor Economics, 19. Jg., Nr. 2, S. 484-521.

Christoph, Bernhard; Gundert, Stefanie; Hirsland, Andreas; Hohendanner, Christian; Hohmeyer, Katrin; Ramos Lobato, Philipp (2015): Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss: Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? IAB-Kurzbericht 03/2015, Nürnberg.

Dahl, Espen; Lorentzen, Thomas (2003): Explaining Exit to Work among Social Assistance Recipients in Norway. Heterogeneity or Dependency? In: European Sociological Review, 19. Jg., Nr.5, S. 519-536.

Dauth, Wolfgang; Dorner, Matthias; Blien, Uwe (2013): „Neukonzeption der Typisierung im SGB-II-Bereich. Vorgehensweise und Ergebnisse“, IAB-Forschungsbericht 11/2013, Nürnberg.

Dieckhoff, Martina (2015): Arbeitslose sind sozial isolierter; Ländervergleich zeigt große Unterschiede beim Ausmaß der Benachteiligung, WZB Mitteilungen, Heft 149, September 2015, S. 21-23.

Dietz, Martin; Walwei, Ulrich (2011): Germany – no country for old workers? In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 44. Jg., Heft 4, S. 363-376.

Fertig, Michael; Koch, Susanne; Kluge, Jochen (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16 e Abs. 10 SGB II. Endbericht.

Flick, Uwe (2007): „Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung“, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Flick, Uwe; Kardoff von, Ernst; Steinke, Ines (2008): „Qualitative Forschung. Ein Handbuch“, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Frosch, Katharina (2007): Einfluss soziodemographischer Faktoren und der Erwerbsbiographie auf die Reintegration von Arbeitssuchenden: Schlechte Chancen ab Alter 50? Rostocker Zentrum – Diskussionspapier 11.

Heining, Jörg; Lings, Jörg (2006): Determinanten der Verweildauer in Arbeitslosigkeit in Deutschland. In: Wirtschaftsdienst 86. Jg., Nr. 3, S. 168-174.

Herbig, Britta; Dragano, Nico; Angerer, Peter (2013): Gesundheitliche Situation von langzeitarbeitslosen Menschen. In: Deutsches Ärzteblatt, 110. Jg., Nr. 23-24, S. 413-419.

Heyer, Gerd; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. In: Journal for Labour Market Research, 45. Jg., Nr. 1, S. 41-62.

Hirsch, Barry; Macpherson, David; Hardy, Melissa (2000): Occupational Age Structure and Access for Older Workers. In: Industrial and Labor Relations Review, 53. Jg., Nr. 3 S. 401-418.

Hirsland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp; Ritter, Tobias (2012): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses. In: WSI-Mitteilungen 65. Jg., S. 94-102.

Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Sowa, Frank; Theuer, Stefan; Wolf, Katja (2012): Wirkung und Wirkmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer. Analysen auf Basis eines Modellprojektes. In: Zeitschrift für Evaluation, Jg. 11, H. 1, S. 7-38.

Hohmeyer, Katrin; Lietzmann, Torsten (2016): Langzeitleistungsbezug und -arbeitslosigkeit: Struktur, Entwicklung und Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, Aktueller Bericht 8/2016, Nürnberg.

Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2010): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs für ALG-II-Bezieher: Macht die Dosierung einen Unterschied? IAB-Kurzbericht 04/2010, Nürnberg.

Holleder, Alfons (2008): Psychische Gesundheit im Fall von Arbeitslosigkeit. In: Praktische Arbeitsmedizin, 12. Jg., Nr. 10, S. 29-32.

Knuth, Matthias; Stegmann, Tim; Zink, Lisa (2014): Die Wirkungen des Bundesprogramms "Perspektive 50 Plus". Chancen für Ältere Langzeitarbeitslose, URL: http://www.perspektive50plus.de/fileadmin/user_upload/bundesprogramm/Dokumente/IAQ_Report2014-01.pdf (abgerufen am 12.12.2016).

Koch, Susanne; Kvasnicka, Michael; Wolff, Joachim (2010): Beschäftigungszuschuss im SGB II. Ein neues Instrument als Ultima Ratio, IAB-Kurzbericht 2/2010, Nürnberg.

Kruse, Jan (2014): „Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz“, Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Kuntz, Benjamin (2011): Bildung und Gesundheit. In: Schott, Thomas; Hornberg, Claudia (Hrsg.): Die Gesellschaft und ihre Gesundheit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 311-327.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013a): Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen – Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 15. April 2013, IAB-Stellungnahme, 02/2013, Nürnberg.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013b): Sozialer Arbeitsmarkt. Ein Gerüst, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht? IAB-Forum 2/2013, Nürnberg.

Loos, Peter; Schäffer, Burkhard (2001): „Das Gruppendiskussionsverfahren“, Opladen: Leske + Budrich.

Mauer, Andreas; Mosley, Hugh (2009): Arbeitslos – und dann? Erwerbsverläufe und Arbeitsmarktchancen von älteren Arbeitslosen, WZB Berlin: Hans-Böckler-Stiftung.

Mayring, Philipp (2010): „Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken“, 11. aktualisierte und überarbeitete Auflage, Weinheim: Beltz.

Müller, Steffen (2016): Vererbung von Arbeitslosigkeit: Wie der Vater, so der Sohn? In: Wirtschaft im Wandel, 22. Jg., Nr.2, S. 30-32.

Oberholzer-Gee, Felix (2008): Nonemployment stigma as rational herding: A field experiment. In: Journal of Economic Behavior/Organization, 65. Jg., S.30-40.

Przyborski, Aglaja; Wohlrab-Sahr, Monika (2009): „Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch“, München: Oldenburg Verlag.

Przyborski, Aglaja; Riegler, Julia (2010): Gruppendiskussion und Fokusgruppe. In: Mey, Günter; Mruck, Katja (Hrsg.) Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 436-448.

Rebien, Martina (2016): Langzeitarbeitslose aus Sicht der Betriebe: Fit genug für den Arbeitsmarkt? IAB-Forum 1, S. 18-25.

Schuring, Merel; Burdorf, Lex; Kunst, Anton; Mackenbach, Johan (2007): The Effect of ill Health on Entering and Maintaining Paid Employment. Evidence in European Countries. In: Journal of Epidemiology and Community Health, 61. Jg., S. 597-604.

Solga, Heike; Dombrowski, Rosine (2009): Soziale Ungleichheiten in schulischer und außerschulischer Bildung. Stand der Forschung und Forschungsbedarf, Arbeitspapier 171, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Sowa, Frank; Gottwald, Markus; Grimminger, Sandra; Ixmeier, Sebastian; Promberger, Markus; (2016): Vermittlerhandeln im weiterentwickelten Zielsystem der Bundesagentur für Arbeit. Zum Forschungsdesign einer organisationsethnografischen Studie. (IAB-Forschungsbericht, 02/2016), Nürnberg, 25 S.

Sowa, Frank; Staples, Ronald (2014): Accounting in der Arbeitsverwaltung. Vermittlungsfachkräfte zwischen Steuerungsimperativen und autonomem Vermittlungshandeln. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 60, H. 2, S. 149-173.

Sowa, Frank; Theuer, Stefan (2014): Im Dreieck der Arbeitsvermittlung. Agenturen für Arbeit zwischen Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- oder Prozessorientierung. In: Der moderne Staat, Jg. 7, H. 1, S. 215-235.

Steiner, Viktor (2001): Unemployment persistence in the West German labor market: Negative duration dependence or sorting? In: Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 63. Jg., Nr. 1, S. 91-113.

Thomsen, Stephan L. (2009): „Explaining the employability gap of short-term and long-term unemployed persons“. In: Kyklos, 62(3), S. 448–478.

Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr. IAB-Kurzbericht 02/2008, Nürnberg.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
6/2016	Szameitat, J.	Diversity Management und soziale Schließung in Betrieben in Deutschland: Ergebnisse aus Experteninterviews	4/16
7/2016	Bauer, F. Bendzulla, C. Fertig, M. Fuchs, P.	Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen	5/16
8/2016	Vom Berge, P. Klingert, I.	Mindestlohnbegleitforschung - Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose	6/16
9/2016	Brücker, H. Kunert, A. Mangold, U. Kalusche, B. Siegert, M. Schupp, J.	Geflüchtete Menschen in Deutschland – eine qualitative Befragung	7/16
10/2016	Fuchs, J. Söhnlein, D. Weber, B. Weber, E.	Ein integriertes Modell zur Schätzung von Arbeitskräfteangebot und Bevölkerung	7/16
11/2016	Tophoven, S. Wenzig, C. Lietzmann, T.	Kinder in Armutslagen	9/16
12/2016	vom Berge, P. Kaimer, S. Copestake, S. Croxtton, D. Eberle, J. Klosterhuber, W. Krüger, J.	Arbeitsmarktspiegel Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 2)	10/16
13/2016	Autorengemeinschaft	Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie	11/16
14/2016	Autorengemeinschaft	IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse	11/16
1/2017	Fuchs, P. Fuchs, S. Hamann, S. Wapler, R. Wolf, K.	Pilotierung der Weiterbildungsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit	2/17
2/2017	vom Berge, P. Kaimer, S. Copestake, S. Croxtton, D. Eberle, J. Klosterhuber, W.	Arbeitsmarktspiegel Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 3)	2/17

Stand: 20.02.2017

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Impressum

IAB-Forschungsbericht 3/2017

1. März 2017

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martin Schludi, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Renate Martin

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2017/fb0317.pdf>

ISSN 2195-2655

Rückfragen zum Inhalt an:

Martin Dietz
Telefon 0911.179 3123
E-Mail Martin.Dietz@iab.de