

Projekt

MAKE IT WORK

Qualitätsprozesse im
arbeitsmarktpolitischen
Dreieck

REPORT Nr. 1, Dez. 2024

Auf dem Weg zu einer relationalen Arbeitsmarktpolitik

Erkenntnisse zur Wirksamkeit der Praxis der Jobcenter und ihrer
Kooperationspartner in Hessen

Fabian Engler und Matthias Schulze-Böing unter Mitarbeit von Sonja Lutz

Gefördert von der Europäischen Union und aus Mitteln des Landes Hessen



Kofinanziert von der
Europäischen Union

HESSEN



Hessisches Ministerium für
Arbeit, Integration, Jugend
und Soziales

Inhalt

Problemstellung und quantitative Evidenz.....	2
Neue Unwuchten am Arbeitsmarkt.....	2
Markt und Kooperation – das arbeitsmarktpolitische Dreieck	3
Der Markt für Arbeitsmarktdienstleistungen – Entwicklung und Struktur	5
Nutzung der Eingliederungstitel im SGB II.....	7
Struktur der Maßnahmen im SGB II	12
Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.....	16
Interaktion im arbeitsmarktpolitischen Dreieck: Die Sicht von Trägern und Jobcentern.....	21
Einleitung.....	21
Datengrundlage und Methode	21
Interviews	22
Daten aus den Online-Umfragen.....	23
Vorbemerkung.....	23
Strukturdaten Jobcenter.....	24
Träger - Strukturdaten und Maßnahmenangebot.....	24
Herausforderungen und Probleme.....	27
Befunde aus den qualitativen Interviews.....	29
Professionelle Selbstbilder	29
Selbstbilder Jobcenter	29
Selbstbilder Träger.....	30
Förderliche und hemmende Faktoren.....	32
Jobcenter-MA und Leitungen zur Interaktion mit Trägern	32
Jobcenter-MA und -Leitungen zur Interaktion mit Kundinnen und Kunden	33
Träger-Mitarbeitende und Leitungen zur Interaktion mit den Jobcentern	34
Träger-Mitarbeitende und -Leitungen zur Interaktion mit Maßnahmenteilnehmenden.....	35
Diskussion und Ausblick	37
Qualitätsprozesse im Arbeitsmarktpolitischen Dreieck	37
Optimierungspotenziale.....	37
Literatur	40
Anhang 1: Weiterführende Daten	42
Anhang 2: Ergebnisse der Online-Geschäftsführenden-Umfrage Träger	45
Anhang 3: Erläuterungen zur Rekrutierung und Datenerhebung	49
Anhang 4: Online-Umfrage Jobcenter	51
Anhang 5: Teilnehmende Träger Fokusgruppeninterviews	54
Anhang 6: Make it Work-Interviews.....	55

Problemstellung und quantitative Evidenz

Neue Unwuchten am Arbeitsmarkt

Das Gespenst der Arbeitslosigkeit schien gebannt. Deutschland, noch bis tief in die 2000er Jahre ein Land mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit, verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit und strukturellen Verwerfungen am Arbeitsmarkt, glänzte mit Arbeitslosenquoten nahe den Werten, die man in der Wissenschaft als Vollbeschäftigung betrachtet, mit rückläufiger Langzeitarbeitslosigkeit und rekordhohen Beschäftigungsquoten. Die ungebrochene Arbeitskräftenachfrage, verbunden mit der immer deutlicher werdenden demographischen Perspektive eines stark rückläufigen Arbeitsangebots schien dafür zu sorgen, dass künftig nicht mehr die Arbeitslosigkeit Sorgen macht, sondern die „Arbeiterlosigkeit“ (Dettmers 2022). Nicht ganz unumstritten, aber doch breit geteilt ist die Auffassung, dass die „Hartz-Reformen“ der Jahre 2002 bis 2003 einen großen Anteil an dieser positiven Entwicklung hatten. Die Aktivierungsformel „Fördern und Fordern“ hat wichtige Weichenstellungen in der Arbeitsmarktpolitik, aber auch in der Sozialpolitik angestoßen und begleitet. Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) durch das vierte der Hartz-Gesetze und der Schaffung eines integrierten Systems von Grundsicherung, Aktivierung und Arbeitsförderung wurden, so ein relativ breiter Konsens in der Wissenschaft auch über Deutschland hinaus, die Grundlage für eine neue und zeitgemäße Praxis der Unterstützung von Arbeitsuchenden geschaffen. Zwar gab es heftige Debatten um den seinerzeit neuen Kurs der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und viel Kritik am vermeintlich allzu rigiden Sanktionsregime des SGB II. Wissenschaftliche Evidenz aber weist deutlich in die Richtung einer arbeitsmarktpolitischen Erfolgsgeschichte. Bei fast allen Schlüsselkennziffern zur Bewertung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation steht Deutschland im internationalen Vergleich überaus positiv da, wo es zuvor anderen Ländern hinterherhinkte.

Doch nach der noch recht glimpflich verlaufenen Corona-Krise, beginnen sich am Arbeitsmarkt neue Unwuchten abzuzeichnen. Es gibt neue wirtschaftliche Unsicherheiten durch Energiepreise, neue Wettbewerbssituationen auf den Weltmärkten und Tendenzen der De-Globalisierung. Die Arbeitslosigkeit ist wieder deutlich angestiegen. Auch die Zahl der Leistungsberechtigten im SGB II geht wieder deutlich nach oben. Die Integration der Zuwanderer aus der Flüchtlingswelle der Jahre nach 2015 in das Beschäftigungssystem ist bis heute nur in Teilen gelungen. Die Eingliederung der 2022 und danach aus der Ukraine nach Deutschland geflüchteten Menschen in das Beschäftigungssystem fand bisher trotz günstiger Rahmenbedingungen kaum statt.

Mit der ambitionierten Reform des SGB II zum Bürgergeld wollte man eigentlich die jahrelangen heftigen Diskussionen um „Hartz 4“ befrieden. Stattdessen hat sich der Streit eher verschärft. Die Bürgergeld-Reform wollte ein als zu streng und fordernd empfundenen System durch die Milderung der Konditionalität der Grundsicherungsleistungen und mehr Kooperation „auf Augenhöhe“ überwinden und weniger streitbehaftet machen. Das ist ganz offenkundig nicht gelungen. Die Abschwächung der Konditionalität der Leistungen trug nicht zu einer besseren Akzeptanz des Systems bei, bisher zumindest nicht. Stieß sich die kritische Diskussion zuvor an der Strenge der Aktivierungslogik, befürchtet man nun ein zu lasches Regime, fehlende Anreize zur Aufnahme von Erwerbsarbeit und die Einladung, die aus Steuermitteln finanzierte Grundsicherung als eine Art rentenähnliche Dauerleistung auszunutzen. Die Regierung reagierte auf die zunehmende öffentliche Kritik mit Symbolpolitik, etwa indem man nun sog. „Totalverweigerer“ ins Visier nahm. Die Konditionalität des Bürgergeldes will die Regierung nach nur einem Jahr Erfahrung mit dem neuen Recht mit einer erneuten Änderung der Regeln für Leistungsminderungen im Rahmen ihrer Wachstumsinitiative wieder verschärfen.

Fast noch schwerer als der Zickzackkurs beim Bürgergeld wiegt jedoch die Schwächung der Jobcenter als der entscheidenden Umsetzungsebene des SGB II durch die nicht fachlich, sondern rein haushaltspolitisch motivierte Verschiebung der Zuständigkeit für die Förderung der beruflichen Weiterbildung in das SGB III und zu den Arbeitsagenturen, vor allem aber der zunächst schleichende und zuletzt beschleunigte Ressourcenentzug durch die Kürzung der real für die Arbeit der Jobcenter und für den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente zur Verfügung stehenden Mittel. Eine so ambitionierte Vision wie die der Kooperation „auf Augenhöhe“ zwischen Behörde und leistungsberechtigten Arbeitssuchenden mit einem Primat der intensiven und qualitätsvollen Beratung statt Verwaltung im Massengeschäft hätte, wenn überhaupt, nur mit personell gut ausgestatteten Jobcentern, niedrigen Betreuungsschlüsseln und ausreichend dotierten Budgets für die Beauftragung von Fördermaßnahmen bei Dritten eine Chance auf Realisierung gehabt. Mit schrumpfenden Budgets jedoch ist die Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit des Systems insgesamt gefährdet. Die Kennziffern zur Zielerreichung des SGB II deuten bereits seit einiger Zeit auf eine abnehmende Performance des Systems hin, das immerhin 5,5 Millionen Menschen sichert und betreut.

Markt und Kooperation – das arbeitsmarktpolitische Dreieck

Eine gute und wirksame Umsetzung des SGB II ist nicht nur auf funktionierende Jobcenter angewiesen, sondern auch auf ein Ökosystem von Ko-Akteuren, die die Arbeit der Jobcenter unterstützen und umgekehrt auf der Arbeit der Jobcenter im Rahmen ihres jeweiligen Auftrags aufbauen. Dazu gehören korrespondierende Behörden wie die Agenturen für Arbeit, Ausländerämter, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und Jugendämter, Kammern der Wirtschaft, Unternehmen als Arbeitgeber, zivilgesellschaftliche Organisationen und viele andere. Besonders wichtige Bausteine des Ökosystems der Grundsicherung sind Bildungs- und Beschäftigungsträger und private arbeitsmarktpolitische Dienstleister. Sie führen Fördermaßnahmen im Auftrag der Jobcenter durch, setzen aber vielfach eigene Akzente durch innovative Maßnahmen und produktive Partnerschaften mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Ein soziales Ökosystem kann sich aber nur dann stabilisieren, wenn alle seine Elemente von dem Austausch von Ressourcen und Produkten profitieren, wenn die Austausch- und Kooperationsbeziehungen im System berechenbar und einigermaßen stabil sind und wenn es ein Gleichgewicht der Interessenlagen gibt, an denen sich die Akteure orientieren. Natürlich bewegt sich ein solches System in einem kritischen Umfeld. Es braucht eine hinreichende Akzeptanz in der Gesellschaft, auf Bundesebene wie vor Ort. Und es braucht ausreichende finanzielle Ressourcen. Beides hängt zusammen, wird doch über finanzielle Ressourcen politisch entschieden.

Vor welchen Herausforderungen das System der Förderung im SGB II steht, was es leistet und was noch zu tun ist – darum soll es in den nachfolgenden Ausführungen gehen, als erste Annäherung an einen komplexen Gegenstand, so weit es geht durch Empirie und Evidenz gestützt, mit Mut zur Lücke und offen für Ergänzungen, Fragen und konträre Auffassungen.

Die Durchführung von Fördermaßnahmen und die Kooperation mit privaten Trägern sind zentrale Bestandteile der Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik. Private Träger führen im Auftrag der beiden Arbeitsverwaltungen, der Arbeitsagenturen und der Jobcenter, die verschiedensten Maßnahmen der Arbeits- und Beschäftigungsförderung durch – Umschulungen und Qualifizierungsmaßnahmen, Maßnahmen zur beruflichen Orientierung und Ausbildung, Maßnahmen zum Coaching von Zielgruppen mit besonderem Unterstützungsbedarf, Beschäftigungsmaßnahmen und einiges andere. Der Kreis Träger umfasst Organisationen in verschiedenen Rechtsformen, mit gemeinnützigen und gewinnorientierten Organisationszwecken. Statistische Daten zur Trägerkulisse in Deutschland gibt es im Bereich der beruflichen Bildung und Weiterbildung (Horn/Lux 2024), für die gesamte Breite der Träger jedoch nicht. Es ist auf jeden Fall eine sehr heterogene Struktur mit national, teilweise sogar international agierenden Arbeitsmarktdienstleistern, regionalen Anbietern und nur lokal arbeitenden Trägern, die zum Teil auf eine lange Tradition zurückblicken, in lokale Netzwerke eingebettet sind und sich als Promotoren lokaler Förderansätze verstehen, mit großen und auch sehr kleinen Unternehmen.

Der Markt von Arbeitsmarktdienstleistungen ist auch wirtschaftlich nicht unbedeutend. So wurden von den Arbeitsagenturen und Jobcentern im Jahr 2023 rund 7,6 Milliarden Euro für Fördermaßnahmen ausgegeben. Im Bundesland Hessen waren es 470 Millionen. Dazu kommen Mittel des Europäischen Sozialfonds, aus dem Deutschland in der Programmperiode 2021-2027 gut 940 Millionen Euro pro Jahr erhält, von denen rund 317 Millionen in Programme des Bundes und 620 Millionen in Programme der Länder fließen, die überwiegend die Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik¹ verstärken. In Hessen ergeben sich aus einem Mittelzufluss von 169 Millionen in der Programmperiode etwa 24 Millionen pro Jahr, die sich auf ein breites Spektrum von Programmlinien für verschiedene Zielgruppen und Inhalte verteilen². Weitere Mittel aus dem Landeshaushalt und von Kommunen kommen als nationale Kofinanzierung der Europamittel dazu.

Aktive Arbeitsmarktpolitik findet in großen Bereichen in einer Struktur der Kooperation von öffentlichen und privaten Dienstleistern statt³, die allerdings besondere Merkmale hat, die sie von anderen Konstellationen ausgelagerter Wertschöpfung, etwa Zulieferbeziehungen in der gewerblichen Wirtschaft, unterscheiden. Die Arbeitsverwaltungen beider Rechtskreise und die beauftragten Träger unterhalten der Natur ihres Auftrags gemäß gleichermaßen eine enge Arbeitsbeziehung zu den Kundinnen und Kunden bzw. den Klienten ihrer jeweiligen gesetzlichen Leistungen. Diese Arbeitsbeziehungen haben jeweils einen eigenen Charakter, sie sind aber Teil eines übergreifenden Leistungsprozesses mit dem Ziel der Integration von Arbeitslosen und Arbeitsuchenden in Erwerbsarbeit. Die rechtliche Verantwortung für die gesamte Leistung liegt bei der Arbeitsagentur oder dem Jobcenter. Allerdings haben Träger in aller Regel gewisse Freiheitsgrade in der Auslegung ihres Auftrags und der Erbringung ihrer Leistung, ähnlich wie bei anderen sozialen Dienstleistungen etwa in der Sozial-, Behinderten- oder Jugendhilfe, für die sich zur Beschreibung der Rechtsverhältnisse der Begriff des „sozialrechtlichen Dreiecks“ eingebürgert hat (Bieritz-Harder 2022, S. 199-200)⁴. Berzel und Mittermüller (2024, S. 257-259) sprechen deshalb in Anlehnung daran von einem „arbeitsmarktpolitischen Dreieck“ von Jobcentern, Bildungsträgern und freien Anbietern von Arbeitsmarktdienstleistungen sowie, nicht zuletzt, den Klientinnen und Klienten der Förderung als Endbegünstigten, das es in der Praxis produktiv zu gestalten gelte.

Die Eingliederungsleistungen der Rechtskreise SGB II und SGB III werden in den meisten Fällen nach den Regeln der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL), die dafür je nach Vergabeumfang und Vergabegegenstand verschiedene Formen der Ausschreibung und Vergabe vorsieht. Das Vergaberecht ist hier in aller Regel zwingend anzuwenden. Träger, die an Ausschreibungen teilnehmen, müssen nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) zertifiziert sein. Sollen Bildungsgutscheine oder Vermittlungsgutscheine (AVGS) eingesetzt werden, ist auch die angebotene Maßnahme gesondert zu zertifizieren. Im Bereich der Förderung durch Mittel des ESF, der Länder oder der Kommunen herrschen eher Verträge im Zuwendungsrecht vor.

¹ In der gesamten Periode sind es knapp 6,6 Mrd. Euro; <https://www.esf.de/portal/DE/ESF-Plus-2021-2027/inhalt.html>; Abruf 2. November 2024

² Siehe <https://www.esf-hessen.de/esf-hessen/der-esf-plus-in-hessen>

³ Zu beachten ist allerdings, dass andere Teile der aktiven Arbeitsmarktpolitik, etwa die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber und Qualifizierungsmaßnahmen, die direkt in Betrieben durchgeführt werden ohne Einschaltung von Trägern als privaten Arbeitsmarktdienstleistern stattfinden.

⁴ Zu beachten ist hier, dass dieser Begriff für Formen der Erbringung sozialer Dienstleistungen geprägt wurde, in denen die Finanzierung und die Leistungserbringung auseinanderfallen, also im Verhältnis Behörde-Träger die Finanzierung und Spezifizierung der Leistung erfolgt und im Verhältnis zwischen Träger und Klienten die Leistungserbringung. In den letzten Jahren gab es jedoch vor allem im Bereich der Leistungen für Menschen mit Behinderungen mit dem Bundesteilhabegesetz von 2016 sehr nachdrückliche Bestrebungen, auf Seiten der Betroffenen durch die Einrichtung von „Budgets“ so etwas wie Konsumentensouveränität herzustellen, die dann idealerweise mit einem gewissen Wettbewerb unter den Leistungsanbietern verbunden wäre. Das Verhältnis zwischen Behörde, Träger und Betroffenen wäre dann nicht mehr als sozialrechtliches Dreieck im strengen Sinne zu bezeichnen. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik gibt es dazu Entsprechungen in Form des Bildungsgutscheins und des Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins (AVGS), die mit gleicher Intention schon im Jahr 2002 mit dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz 1“) eingeführt worden waren.

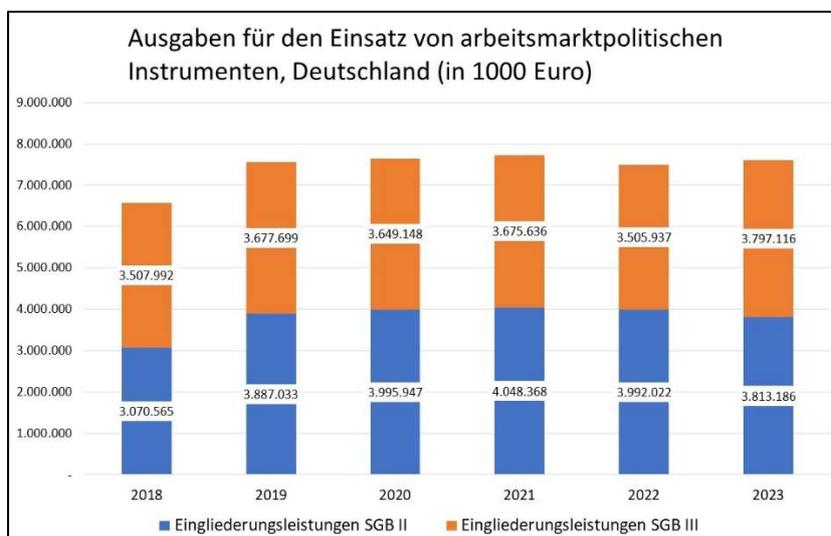
In der Umsetzung von Auftragsverhältnissen stellen sich vielfältige Fragen der Qualitätssicherung und Steuerung aus Sicht der auftraggebenden Stellen, die in der Verhaltensökonomie im Rahmen des „Principal-Agent-Modells“ beschrieben worden sind (Lane 1993, S. 114-177 und 185-188; Sesselmeier/Blauermehl 1993, S. 72-75). Das dort zentrale Problem der Sicherung der Ausführung von Aufträgen im Sinne des Auftraggebers trotz einer gewissen Unbestimmtheit des konkreten Leistungsinhalts hat im Bereich der Arbeitsförderung ohne Zweifel große Bedeutung. Will man die Dynamik im „arbeitsmarktpolitischen Dreieck“ (AMD) jedoch inhaltlich fassen, kann es sinnvoll sein, an die Konzepte der sozialen Leistungsketten und der „Produktionsnetzwerke“ (Reis u. a. 2016; Reis 2020) anzuknüpfen, die im Zusammenhang mit Fragestellungen entwickelt worden sind, die den Problemstellungen im AMD in vieler Hinsicht entsprechen. Allerdings ist in diesem Modell der Charakter der marktvermittelten Kooperation mit den dafür typischen Problemen, wie sie zumindest für den von wettbewerblicher Vergabe geprägten Teil des Maßnahmemarktes typisch sind, eher wenig berücksichtigt. Ein weiteres für unsere Fragestellungen interessantes Konzept ist das der „relationalen Ökonomie“ bzw. des „relationalen Staates“ (Wieland 2018; Cooke/Muir 2012), das die Beziehungsdimension zwischen den Akteuren in Märkten und im Verhältnis Staat-Markt-Gesellschaft in den Mittelpunkt rückt. Daran anknüpfend wäre zu prüfen, welche Eigenschaften und Voraussetzungen eine „relationale Arbeitsmarktpolitik“ aufweisen müsste, um die Gestaltungsrichtung von für den Gegenstand der Arbeitsmarktpolitik geeigneten „Marktdesigns“ und „Kooperationsdesigns“ herauszuarbeiten.

Es geht dabei um die institutionellen, organisatorischen und fachlichen Voraussetzungen einer zielgerichteten und effektiven arbeitsteiligen Bearbeitung komplexer Problemlagen, wie sie für die Aufgaben der Arbeitsförderung, insbesondere im Rechtskreis des SGB II typisch sind. Vor allem öffnet sich damit auch der Blick auf die vielfältigen Aspekte des sozialen Handelns im AMD mit all der dort vorzufindenden Vielfalt von Perspektiven, fachlichen Aufgabenverständnisse, Organisationskulturen und Handlungslogiken.

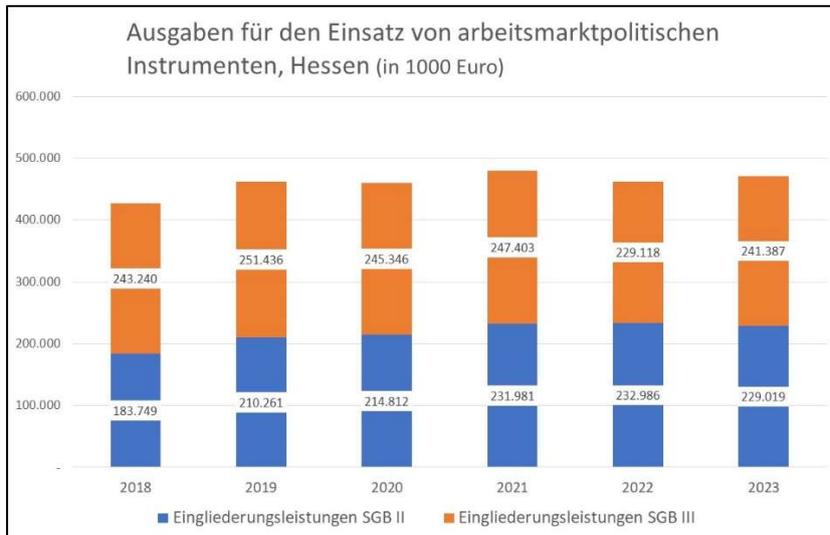
Wir werden auf diesen Ansatz im Rahmen unserer Ausführungen zum AMD immer wieder zurückkommen.

Der Markt für Arbeitsmarktdienstleistungen – Entwicklung und Struktur

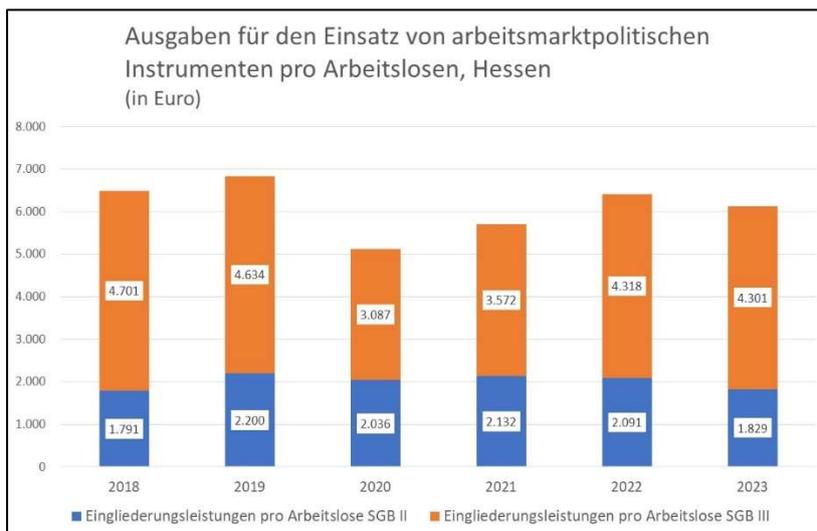
Der Markt für Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung hat sich in den beiden Rechtskreisen SGB II und SGB III seit 2019 unterschiedlich entwickelt. Während bundesweit im Bereich des SGB III noch eine leichte Ausweitung der Ausgaben zu verzeichnen war, stagnierten die Ausgaben im SGB II, was angesichts des seit 2020 deutlich um gut 19 Prozent gestiegenen Preisindex real auf eine deutlich reduzierte Förderintensität hinweist.



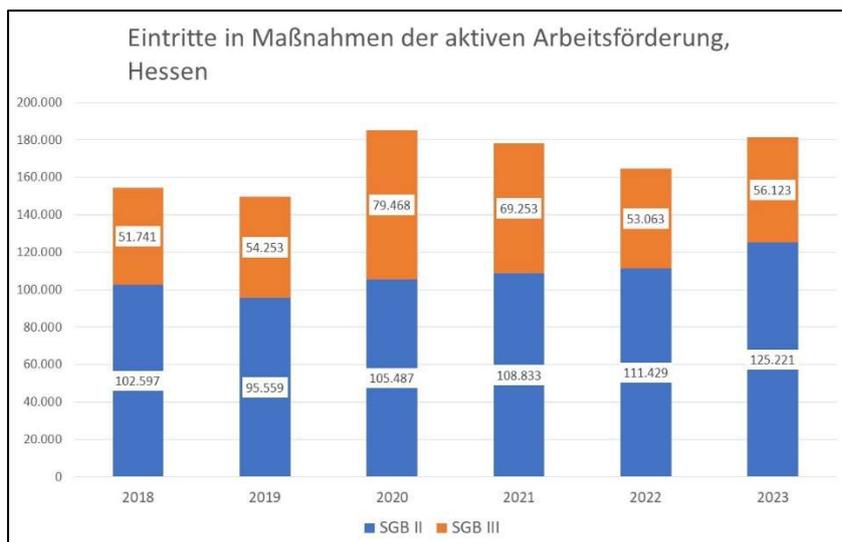
Auch im Bundesland Hessen ist diese Stagnation der Ausgaben festzustellen, wenn auch hier im SGB III am aktuellen Rand 2023 eine leichte Aufwärtsentwicklung zu beobachten ist.



Auch wenn man die Ausgaben auf die Zahl der registrierten Arbeitslosen bezieht wird eine im Zeitverlauf deutlich reduzierten Förderintensität erkennbar, in der sich auch die insgesamt gestiegene Zahl von Arbeitslosen spiegelt.



Das personelle Volumen der aktiven Arbeitsförderung kann mit der Betrachtung der Maßnahmeeintritte erfasst werden. Hier ist in Hessen zuletzt im SGB II interessanterweise ein deutlicher Zuwachs zu verzeichnen gewesen, was auf eine Umschichtung bei den eingesetzten Maßnahmen hin zu kürzer laufenden und damit pro Kopf weniger kostenaufwendigen Maßnahmen hindeutet.



Die arbeitsmarktbezogenen Aktivierungsquoten, d. h. der Anteil der an Maßnahmen teilnehmenden Personen an allen jeweils registrierten Arbeitslosen ist im Zeitverlauf deutlich zurückgegangen, vor allem im Bereich des SGB II. Lag die Aktivierungsquote in diesem Rechtskreis 2010 deutschlandweit noch bei knapp 25 Prozent, ist sie bis zum aktuellen Rand 2023 auf gut 15 Prozent zurückgegangen. Auch in Hessen gab es diesen deutlichen Rückgang. Bemerkenswert ist dabei, dass sich der Einbruch in der Covid-19-Krise, als das Maßnahmegeschehen pandemiebedingt stark eingeschränkt war, in der Zeit nach der Aufhebung der einschränkenden Hygieneregulungen im Rechtskreis SGB II fortsetzte, während die Aktivierungsquoten im Bereich des SGB III wieder auf das Vor-Corona-Niveau zurückkehrten.

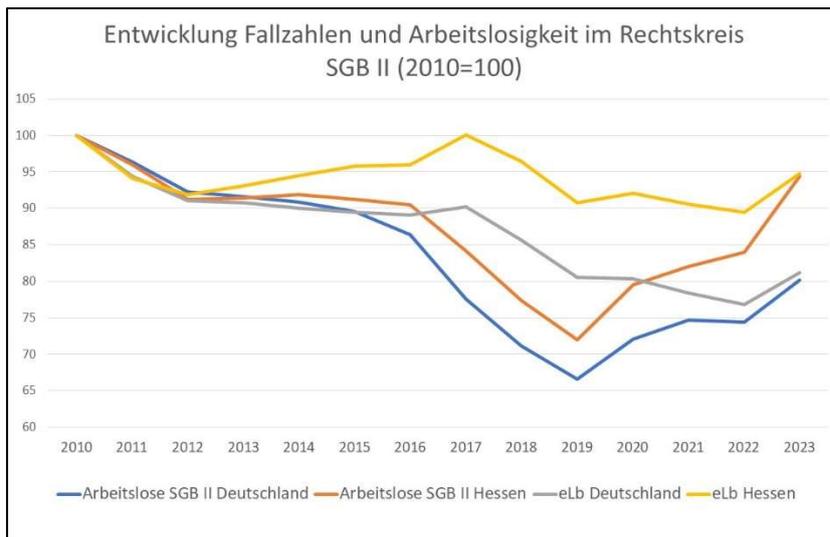
	Hessen Insgesamt	Hessen SGB III	Hessen SGB II	Deutschland Insgesamt	Deutschland SGB III	Deutschland SGB II
2010	25,6	31,5	22,3	26,6	30,1	24,8
2015	18,6	22,4	16,8	17,6	20,6	16,1
2017	21,0	24,7	19,1	20,9	22,9	19,8
2018	21,6	25,7	19,4	21,0	23,3	19,7
2019	22,7	25,5	21,0	22,6	23,4	22,1
2020	18,1	18,7	17,7	18,5	17,7	19,1
2021	19,2	21,4	17,7	18,8	19,6	18,3
2022	18,9	24,4	16,0	19,1	22,0	17,6
2023	16,9	23,8	13,4	17,6	21,6	15,4

Nutzung der Eingliederungstitel im SGB II

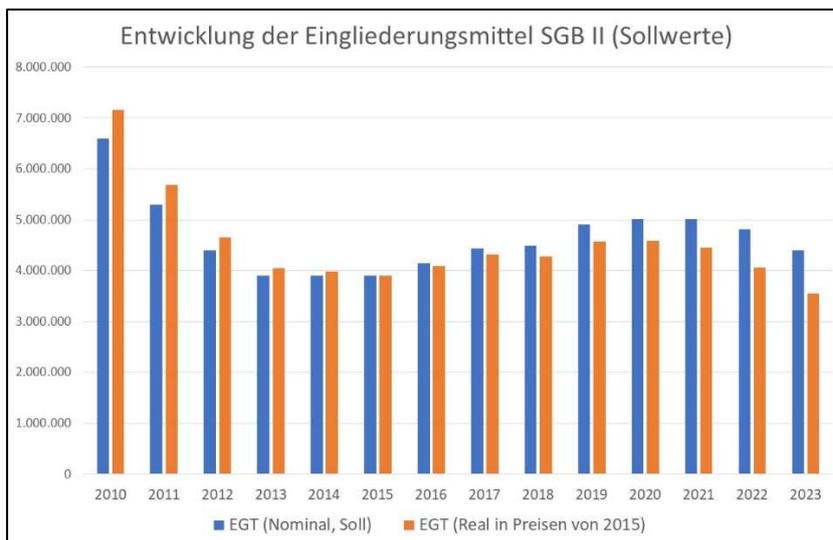
Neben der Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen und Leistungsberechtigten sind es die vorhandenen Budgets der Jobcenter und nicht zuletzt die lokalen Umsetzungsstrategien der Jobcenter, die den Markt für Maßnahmen bestimmen.

Während die Zahl der Arbeitslosen und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb) im SGB II nach einem starken Rückgang in den Jahren 2010 bis 2019 seit 2020 durch die Einwirkungen der Corona-Krise und ab 2022 auch der Fluchtbewegungen aus der Ukraine wieder deutlich angestiegen sind, sind die verfügbaren Mittel für Eingliederungsmaßnahmen langfristig deutlich zurückgegangen, nominell, vor allem aber auch real, was ein Blick auf inflationsbereinigte Werte zeigt.

Hier zunächst die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug.

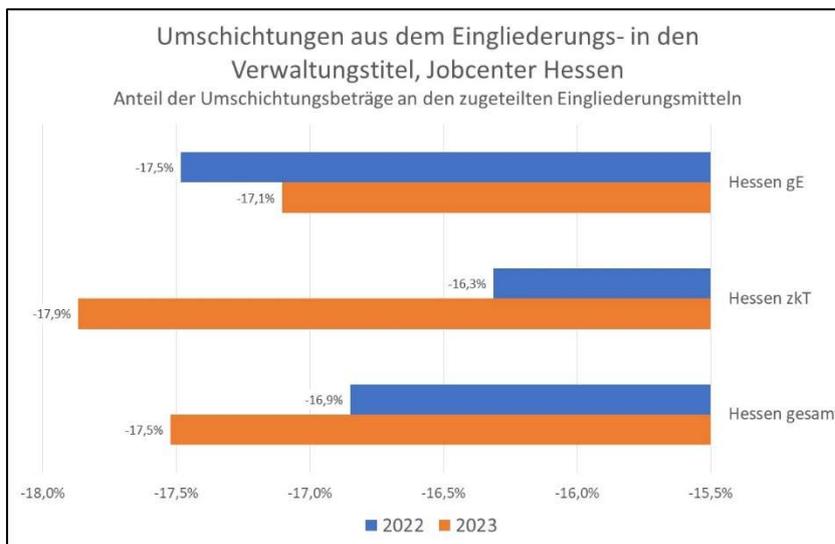
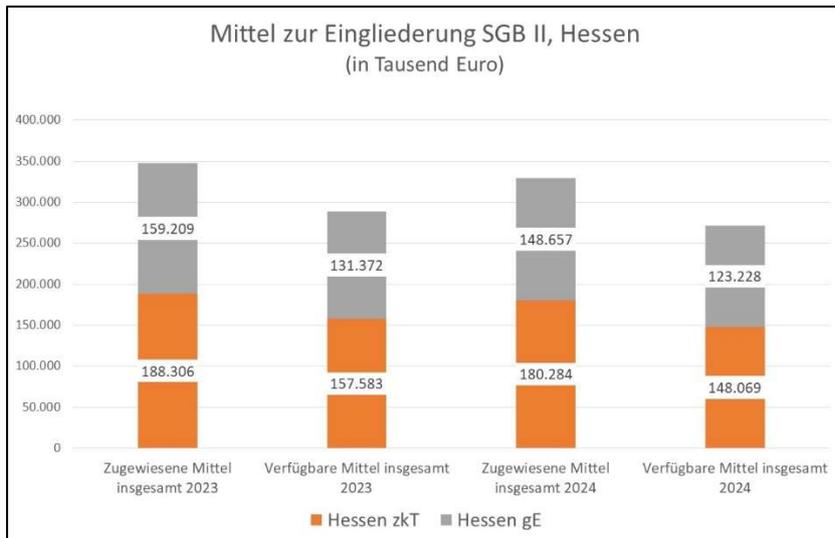


Die Daten der Entwicklung der Eingliederungsmittel liegen in einer längeren Zeitreihe nur auf Bundes-ebene vor.

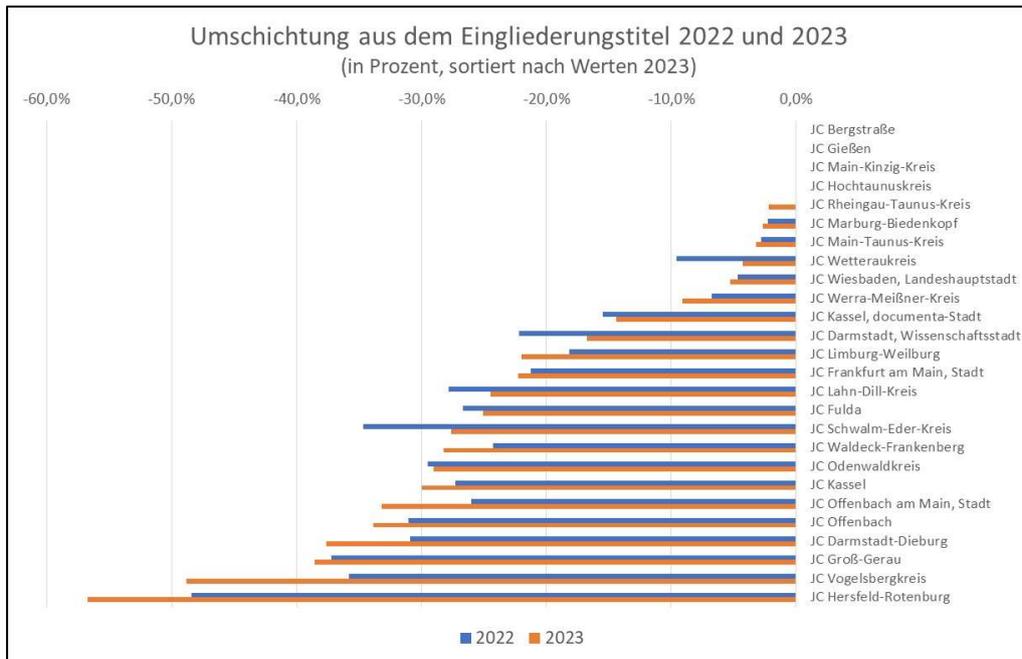


Quelle: Hammer (2023)

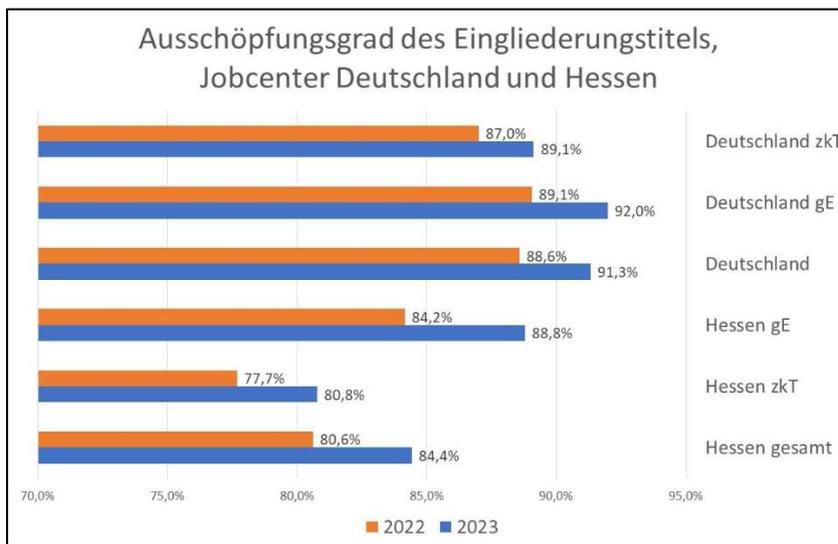
Für Hessen liegen die Daten für 2023 und 2024 vor. Auch hier gab es trotz steigender Fallzahlen einen erkennbaren Rückgang bei den vom Bund bereitgestellten Mitteln für Eingliederungsmaßnahmen. Diese werden in aller Regel noch weiter geschmälert durch die im SGB II seit Beginn bestehende Regelung, dass die Titel für Sach- und Personalkosten der Jobcenter und für Eingliederungsmittel vollständig gegenseitig deckungsfähig sind, dass also in beide Richtungen Mittel umgeschichtet werden können. Da die bereitgestellten Verwaltungsmittel schon seit vielen Jahren nicht mehr auskömmlich sind, greifen die meisten Jobcenter auf die Möglichkeit zurück und schichten Eingliederungsmittel um, um ihre Sach- und Personalaufwendungen decken zu können. Das führt dazu, dass die tatsächlich für den Einkauf von Maßnahmen verfügbaren Mittel deutlich geringer sind als die zugewiesenen Mittel. Im Jahr 2023 standen in Hessen dadurch von den zugewiesenen rund 329 Millionen Euro nur rund 271 Millionen tatsächlich zur Verfügung. 17,5 Prozent der Mittel wurden umgeschichtet. Damit hat Hessen deutliche höhere Umschichtungsraten als Deutschland insgesamt mit 11,1 Prozent (10,6 Prozent bei den gemeinsamen Einrichtungen, 12,8 Prozent bei den kommunalen Jobcentern).



Innerhalb der Jobcenter gibt es dabei jedoch eine große Varianz, sowohl im Hinblick auf die Organisationsmodelle „zugelassene kommunale Träger“ (zkt) und „gemeinsame Einrichtungen“ (gE) als auch zwischen den einzelnen Jobcenter. Während einige Jobcenter keine Mittel umschichten, sind es bei anderen mehr als die Hälfte der Eingliederungsmittel. Hier können strukturelle Probleme eine Rolle spielen (kleinere Jobcenter haben z. B. weniger Skalenvorteile und einen höheren Anteil sprungfixer Kosten). Es sind aber auch strategische Entscheidungen bei der Frage von „make or buy“, und der Gewichtung intern erbrachter oder extern eingekaufter Dienstleistungen, die sich hier auswirken.



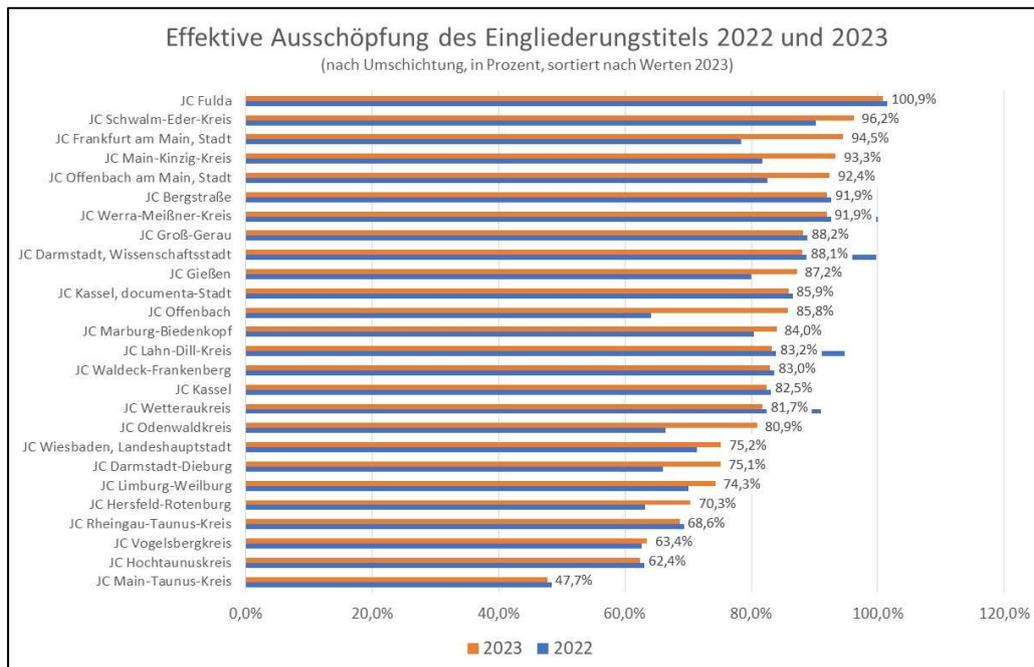
Die durch Umschichtungen reduzierten Eingliederungsbudgets werden zudem oft nicht vollständig genutzt. Hessenweit wurden gut 84 Prozent der Mittel auch tatsächlich verausgabt, auch hier mit deutlich erkennbarer Variation innerhalb der Gruppe der Jobcenter⁵. Auch bei diesem Thema weist Hessen deutlich niedrigere Werte auf als Deutschland insgesamt, interessanterweise in beiden Organisationsmodellen der Jobcenter. Das ist insofern ein problematischer Befund, als diese Unteraus-schöpfung sowohl als verlorenes Förderpotential als auch als Schmälerung des Marktes für arbeits-marktpolitische Dienstleistungen in der oben skizzierten Dreieckskonstellation anzusehen ist. Die ohnehin eingegengten finanziellen Spielräume der Arbeitsförderung werden dadurch noch einmal verkleinert, was angesichts der großen Budgetkonkurrenz auf allen politischen Ebenen schwer vermittelbar sein dürfte.



Betrachtet man diesen Aspekt auf der Ebene der Jobcenter, wird auch hier eine große Varianz sichtbar. Die Ausgaben für Eingliederungsmaßnahmen liegen beim Jobcenter Fulda bei 100 Prozent, beim

⁵ Berechnet auf der Basis der Daten des Statistik-Produkts 1873 der BA-Statistik „Arbeitsmarktpolitische Instrumente SGB II - Ausgaben und Teilnehmende“ als Anteil der Leistungen zur Eingliederung an den verfügbaren Mitteln.

Jobcenter des Hochtaunus-Kreises nur bei gut 60 Prozent, der des Main-Taunus-Kreises sogar bei unter 50 Prozent.



Woran diese unterschiedliche Ausschöpfung der verfügbaren Mittel liegt, müsste in den einzelnen Organisationen näher untersucht werden. Theoretisch kann es verschiedene Gründe dafür geben, u. a.

- späte Bereitstellung der Mittel im Jahr; wenn etwa die Budgets durch nachträgliche Zuteilung im laufenden Jahr weiter aufgestockt werden, sind diese oft nicht mehr innerhalb des Jahres zu binden, weil die vergaberechtlich vorgegebenen Prozesse zu viel Zeit beanspruchen,
- Mängel in der Maßnahmeplanung,
- Mängel in der Steuerung von Vergabeverfahren,
- Rückzug von Trägern aus dem Markt,
- zu späte oder unvollständige Maßnahmebesetzungen durch die operativen Fachkräfte der Jobcenter, was auf Defizite im Prozessmanagement hindeuten könnte.

Aber unabhängig von den jeweiligen Ursachenkonstellationen ist dieses Thema von großer Bedeutung, wenn es um die Optimierung der Wirksamkeit des Arbeitsmarktpolitischen Dreiecks geht.

Die Problematik wird weiter verschärft durch die Tatsache, dass von den eingekauften Maßnahmeplätzen ein großer Teil nicht besetzt wird. Der Bundesrechnungshof hat 2022 in einer Untersuchung festgestellt, dass im Rechtskreis SGB III 72,5 Prozent und im Rechtskreis SGB II bei Jobcentern (gE) 74,1 Prozent der Maßnahmen nicht ausgelastet waren. Der Rechnungshof beziffert den finanziellen Schaden durch nicht besetzte, aber vergütete Maßnahmeplätze auf 94 Millionen Euro (Bundesrechnungshof 2022).

Diese verschiedenen Restriktionen der Förderpraxis kumulieren in ihrer Wirkung. Die Einengung der finanziellen Spielräume der Jobcenter und die dadurch notwendigen Umschichtungen aus einem ohnehin deutlich reduzierten Eingliederungstitel reduzieren das theoretische Vergabevolumen im Markt für arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen. Die Nicht-Inanspruchnahme von Teilen der verbleibenden Eingliederungsmittel verringert das effektive Vergabevolumen. Die Nichtauslastung von eingekauften Maßnahmen führt zu reduzierten Erlösen bei den Trägern, wenn die Verträge eine variable Vergütung nach besetzten Plätzen vorsehen. Wenn auch leer bleibende Plätze aufgrund der Vertragsgestaltung vergütet werden, mindert dies zwar die finanziellen Auswirkungen auf die betroffenen Träger. Aus Sicht des Zweckes des Einsatzes von Beitragsmitteln (im SGB III) oder von Steuermitteln (im SGB II) wird dadurch aber der Wirkungshebel der aktiven Arbeitsförderung weiter geschwächt.

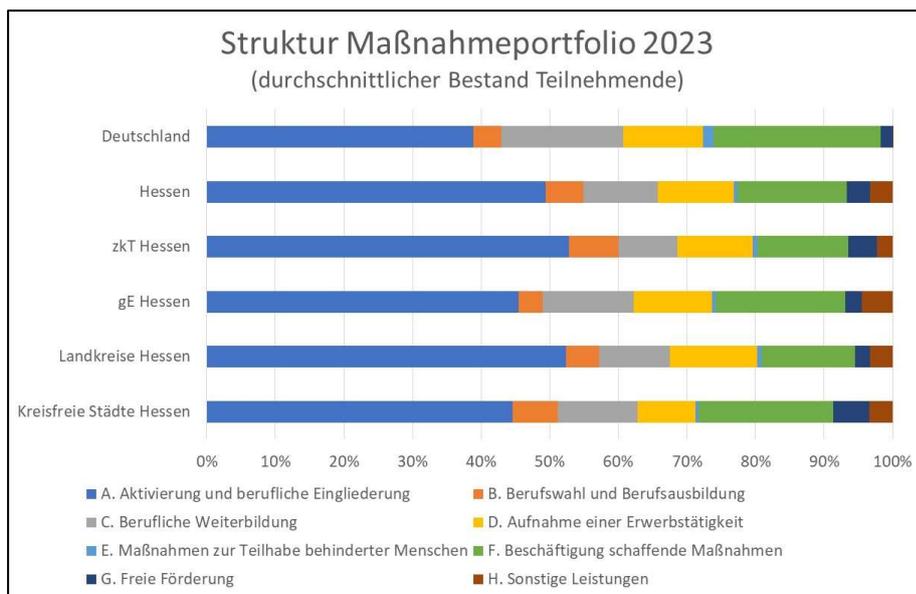
Auch bei diesem Thema ist von einer Vielzahl von Ursachen auszugehen, die nur teilweise auf der operativen Ebene der Arbeitsagenturen und Jobcenter beeinflussbar sind. Organisatorische dürften dabei ebenso wie fachliche Faktoren eine Rolle spielen, etwa in Form von über den faktisch eintretenden Bedarf hinausgehenden Angeboten, von „Mismatches“ zwischen den von Beratungskräften bei den Arbeitsuchenden festgestellten Förderbedarfen und dem inhaltlichen Profil der eingekauften Maßnahmen usw. Aber auch unzureichendes „internes Marketing“ des Maßnahmeangebots mit fehlender oder lückenhafter Information der über die Maßnahmezuzuweisung entscheidenden Beratungsfachkräfte über Maßnahmeinhalte, organisatorische Rahmenbedingungen der Maßnahme und das Leistungsprofil des jeweiligen Trägers kann dazu führen, dass eingekaufte Maßnahmeplätze nicht besetzt werden. Seit dem „Sanktionsmoratorium“ im SGB II, also der (teilweisen) Aussetzung von Leistungsminderungen bei Verletzung von Obliegenheiten der Klienten, etwa der Verweigerung einer Fördermaßnahme oder einem vorzeitigen verhaltensbedingten Maßnahmeabbruch, im Jahr 2022 und der darauffolgenden Neuregelung der Leistungsminderungen im Bürgergeldgesetz ab 2023 ist auch dies als mögliche Ursache der Nicht-Besetzung von vorhandenen Maßnahmeplätzen einzubeziehen. Die mit dem Bürgergeldgesetz deutlich abgemilderte Sanktionsbewehrung der Mitwirkungspflicht bei der Integration in Erwerbsarbeit könnte einen lockeren Umgang der Leistungsberechtigten mit Vereinbarungen und Verbindlichkeiten gegenüber dem Jobcenter zur Folge haben. Aus der Arbeitsmarktforschung gibt es Hinweise, dass sich das Sanktionsmoratorium von 2022 negativ auf die Mitwirkungsbereitschaft der Arbeitsuchenden und die Integrationschancen ausgewirkt hat (Weber 2024; Wolf 2024). Wir werden weiter unten vertieft auf dieses Thema eingehen.

Struktur der Maßnahmen im SGB II

Im Jahresdurchschnitt lag der Bestand an Maßnahmeteilnehmern im Jahr 2023 in Deutschland bei rund 3,8 Millionen⁶. In Hessen waren es 21.258.

Diese Maßnahmebestände verteilen sich sehr ungleich auf die einzelnen Maßnahmegruppen. Die Gruppe der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, die neben dem Vermittlungsbudget eine Reihe anderer spezifischer Maßnahmen enthält, nimmt im (virtuellen) Gesamtportfolio Hessens den größten Raum ein und hat hier ein noch größeres Gewicht als auf Bundesebene. Auffällig ist der in Hessen kleinere Anteil der Beruflichen Weiterbildung – und zwar in beiden Organisationsmodellen. Ebenfalls geringer gewichtet sind Beschäftigung schaffende Maßnahmen.

⁶ Quelle: Statistik der BA: Arbeitsmarktpolitische Instrumente SGB II - Ausgaben und Teilnehmende, Produkt 1873.



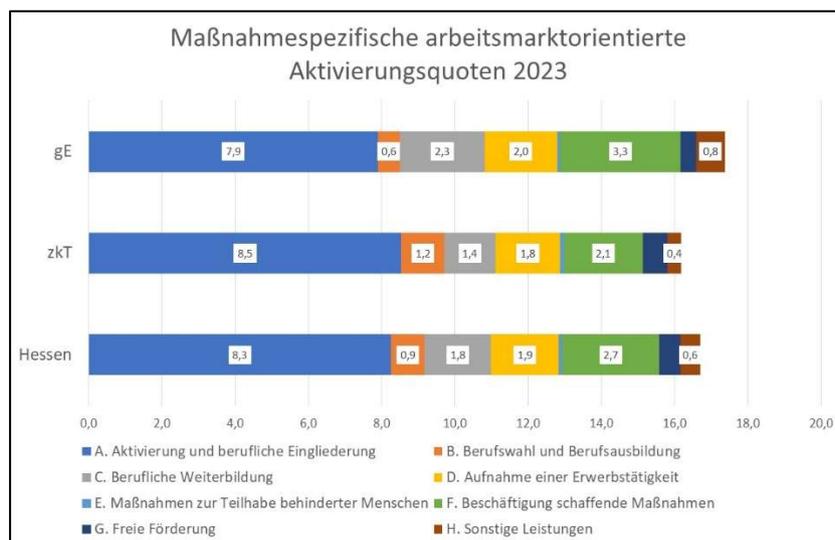
Die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland zeichnet sich im internationalen Kontext durch eine ausgesprochene diskretionäre Entscheidungslogik aus (Weishaupt 2014, S. 12-15; Lauringson/Lüske 2021, S. 11). Die Entscheidungen über Art und Umfang der eingekauften Maßnahmen liegen vor Ort bei den Agenturen für Arbeit und Jobcentern. Die „Maßnahmephilosophien“ der örtlichen Stellen können sich also deutlich unterscheiden, bei den Jobcentern noch stärker als bei den Arbeitsagenturen. Die Maßnahmeportfolios der einzelnen Jobcenter weichen deshalb sowohl im Umfang wie in ihrer Struktur relativ stark voneinander ab. Die einzelnen Maßnahmegruppen haben bei den einzelnen Jobcentern sehr unterschiedliche Anteile an den jeweiligen Portfolios. So hat die Maßnahmegruppe „Aktivierung und berufliche Eingliederung“ einen Anteil von fast 80 Prozent an allen vom Jobcenter eingekauften Maßnahmen. Im Kreis Waldeck-Frankenberg sind es dagegen nur rund 25 Prozent. Dagegen haben Beschäftigung schaffende Maßnahmen im Landkreis Waldeck-Frankenberg einen Anteil über 30 Prozent am Portfolio, im Main-Taunus-Kreis nur bei knapp vier Prozent. Im Odenwaldkreis sind 31 Prozent aller Teilnehmer in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, im Landkreis Hersfeld-Rotenburg nur 2,6 Prozent, um beispielhaft einige Extremwerte zu nennen.

Man kann die Varianz der Portfoliogewichte mit einem Variationskoeffizienten⁷ darstellen, der für die einzelnen Maßnahmegruppen in der nachfolgenden Übersicht dargestellt ist. Die geringste Streuung um den Mittelwert der jeweiligen Prozentanteile der Gruppen bei einzelnen Jobcentern gibt es bei Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung, die größte bei Maßnahmen für behinderte Menschen, die allerdings in den Portfolios insgesamt eine eher geringe Rolle spielen, wie aus der oben eingefügten Grafik ersichtlich. Die Anteile des Maßnahmetyps „Aktivierung...“ sind unter den Jobcentern ähnlicher als die der anderen Typen.

⁷ Den Variationskoeffizienten errechnet man, indem man die Standardabweichung einer Verteilung durch deren Mittelwert teilt.

Variationskoeffizienten bezogen auf Anteil der Maßnahmegruppen am Portfolio der einzelnen Jobcenter	
Aktivierung und berufliche Eingliederung	0,26
Berufswahl und Berufsausbildung	0,75
Berufliche Weiterbildung	0,51
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit	0,54
Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen	1,31
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	0,48
Freie Förderung	1,13
Sonstige Leistungen	0,65
Gesamt	0,00

Daraus folgen auch unterschiedliche maßnahmespezifische Aktivierungsquoten. Besonders ins Auge fällt dabei der Aktivierungsgrad durch Maßnahmen der beruflichen Bildung und Beschäftigung schaffenden Maßnahmen bei den gemeinsamen Einrichtungen (gE) gegenüber den kommunalen Jobcentern (zKT)⁸.

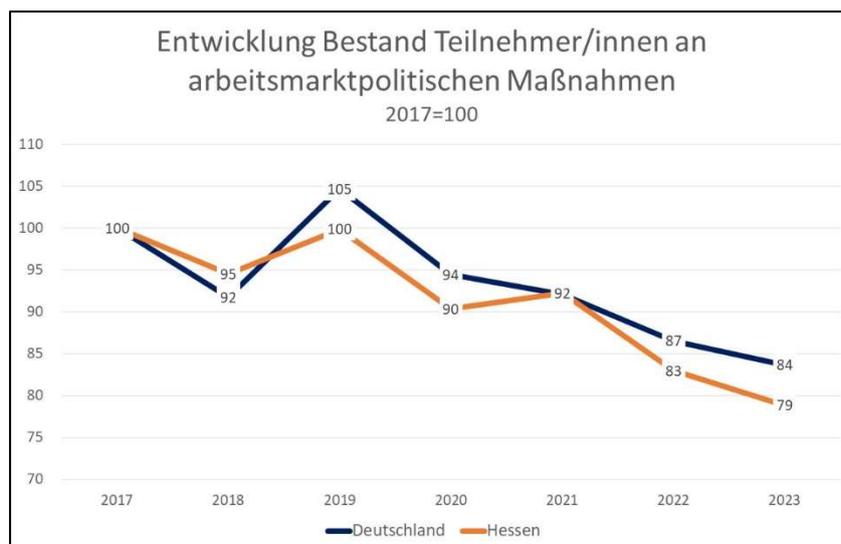


Auch hier gibt es eine große Varianz unter den Jobcentern innerhalb der beiden Organisationsmodelle. Zwischen den Maximal- und den Minimalwerten gibt es erhebliche Unterschiede, besonders in den Maßnahmebereichen Berufliche Weiterbildung und Berufliche Bildung. Trade-Offs im Sinne eher beschäftigungsorientierter oder eher qualifizierungsorientierter Maßnahmestrategien mit Akzenten eher im Bereich beschäftigungsschaffender Maßnahmen oder eher im Bereich beruflicher Bildung und Weiterbildung und einer negativen Korrelation beider Aktivierungsquoten scheint es jedoch nicht zu geben. Es ist vielmehr so, dass Jobcenter, die Maßnahmen der beruflichen (Weiter-) Bildung offensiver einsetzen auch im Bereich der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen stärker engagiert sind.

⁸ Diese Aktivierungsquoten wurden wie folgt berechnet: Durchschnittlicher Teilnehmerbestand in Maßnahmetyp X in Jobcenter Y / (arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Jobcenter Y + Gesamtbestand von Teilnehmern an Maßnahmen in Jobcenter Y). Hier ist zu beachten, dass Teilnehmer in Maßnahmen nicht mehr den Status von Arbeitslosen haben. Um die Aktivierungsquote korrekt zu berechnen, müssen die Maßnahmeteilnehmer im Nenner hinzugerechnet werden. Im Grunde entspricht diese Zahl dann der sog. Unterbeschäftigung, die ja ebenfalls die Verzerrung durch den Statuswechsel bei Maßnahmeteilnahme korrigiert.

Maßnahmespezifische Aktivierungsquoten			
	Minimum	Maximum	Vielfaches des Maximum
Aktivierung und berufliche Eingliederung	4,0	18,5	4,7
Berufswahl und Berufsausbildung	0,1	2,6	33,2
Berufliche Weiterbildung	0,3	3,4	12,3
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit	0,4	4,1	9,5
Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen	0,0	0,5	
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	0,5	5,9	11,6
Freie Förderung	0,0	1,9	
Sonstige Leistungen	0,0	1,3	
Gesamt	9,2	28,2	3,0

Gegenüber dem Jahr 2017 sind die Bestandszahlen in den Maßnahmen allerdings sehr deutlich zurückgegangen, in Deutschland um gut 16 Prozent, in Hessen um rund 21 Prozent.



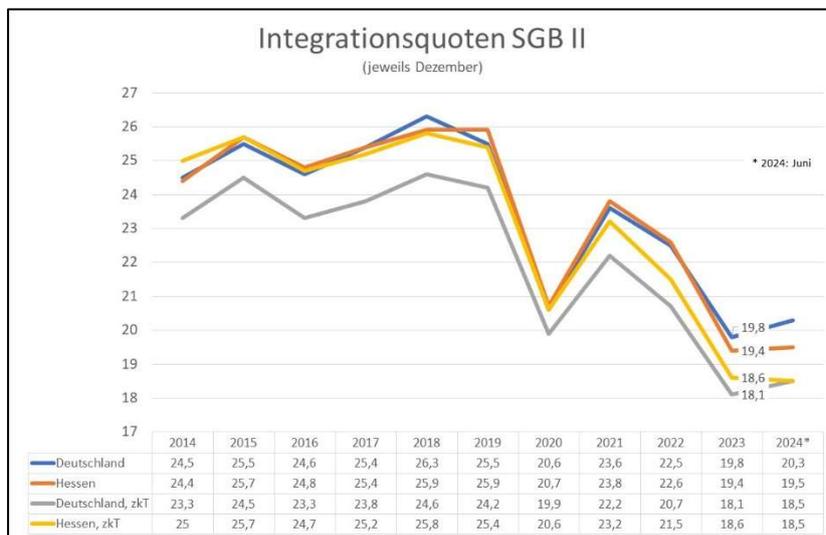
Dieser Rückgang fiel in den einzelnen Gruppen von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten unterschiedlich stark aus, wie der folgenden Tabelle zu entnehmen ist.

Veränderung Maßnahmebestand 2017-2023		
	Deutschland	Hessen
Aktivierung und berufliche Eingliederung	-24,5%	-34,2%
Berufswahl und Berufsausbildung	-44,0%	-29,3%
Berufliche Weiterbildung	-25,3%	-8,2%
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit	-12,4%	-5,0%
Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen	-38,4%	-15,7%
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	-1,7%	-3,9%
Freie Förderung	-45,4%	5,4%
Insgesamt	-16,3%	-21,1%

Während man den Rückgang des Fördervolumens in den Jahren 2017 bis 2019 und in den 2020 bis 2021 noch als konsequente Anpassung an rückläufige Fallzahlen bzw. als Wirkung und Nachwirkungen der Pandemie mit ihren umfangreichen Kontakteinschränkungen ansehen könnte, ist der weitere Rückgang der Förderung nach 2021 erklärungsbedürftig, steht er doch in krassem Widerspruch zu den deutlich verschlechterten Arbeitsmarkt- und Sozialindikatoren und den besonderen Herausforderungen, die etwa mit dem Zugang von hunderttausenden Menschen aus der Ukraine ins Grundsicherungssystem und in den Arbeitsmarkt entstanden. Noch im Jahr 2022 konnte man vorbringen, dass nach den Störungen des Geschäfts der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Pandemie der Neustart mit Schwierigkeiten verbunden ist, weil es immer noch Kontakteinschränkungen gab, die neuen Arbeitsmodelle in den Jobcentern mit großen Home-Office-Anteilen noch nicht eingespielt waren und in der Pandemie möglicherweise auch Lücken in der Trägerkulisse und damit dem Dienstleistungsangebot entstanden, die erst noch zu schließen sind. Im Jahr 2023 überzeugen diese Erklärungen jedoch nicht mehr. Neben den genannten prozyklischen Budgetkürzungen auf Bundesebene wird man auch Förderstrategien der Jobcenter, die Funktionalität der Organisation der Betreuung der Arbeitsuchenden in den Jobcentern und das Zusammenspiel der Akteure im „arbeitsmarktpolitischen Dreieck“ in den Blick nehmen müssen.

Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Die Schlüsselkennzahl für die Wirkung des SGB II im Hinblick auf das Ziel der Eingliederung in Erwerbsarbeit ist die Integrationsquote, die die über 12 Monate kumulierte Zahl Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Selbstständigkeit als Anteil an der durchschnittlichen Zahl erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in diesen 12 Monaten abbildet. Wie in dem nachfolgenden Schaubild ersichtlich, hat sich die „Performance“ des SGB II aus dieser Perspektive deutlich verschlechtert. Es gelang nach dem durch die Corona-Pandemie bedingten Einbruch nicht, wieder an das Vor-Pandemie-Niveau anzuknüpfen.



Auf der regionalen Ebene einzelner Jobcenterbezirke wird diese Integrationsquote vor allem von strukturellen Faktoren der wirtschaftlichen Umfeldes, der Bevölkerungsstruktur und der Sozialstruktur beeinflusst, weshalb für die Beurteilung des Erfolgs einzelner Jobcenter auf regionale Vergleichstypen mit ähnlichen strukturellen Rahmenbedingungen Bezug genommen wird⁹. Den Integrationserfolg von Jobcentern innerhalb einzelner Bundesländer zu vergleichen macht aufgrund der strukturell-

⁹ Siehe dazu Dauth u. a. (2013) sowie die Daten und Erläuterungen der Servicestelle SGB II des BMAS: <https://www.sgb2.info/DE/Service/Kennzahlen/kennzahlen.html>

len Unterschiede der Regionen wenig Sinn. Die Kennzahlen des SGB II haben das Ziel, die evidenzbasierte Steuerung der Umsetzung des SGB II durch die verschiedenen Governanceebenen des SGB II (Bund, BA, Länder, Kommunen) zu unterstützen.

Hierzu ein kleiner Exkurs:

Mit Blick auf die Steuerungsfunktion der Kennzahlen ist es natürlich von besonderem Interesse, ob bei gegebenen unterschiedlichen Rahmenbedingungen Zusammenhänge zwischen Strategien und Policies in den operativen Einheiten und den Integrationsergebnissen bestehen. Das ist ja zumindest die Unterstellung, wenn man die Ergebnisse nicht nur als Ergebnis der Gegebenheiten, sondern auch der tatsächlichen Praxis in der jeweiligen Region auffasst, die man im Rahmen von Fachaufsicht und regionalen Policies steuern will. Um dies zu überprüfen, könnte man in einem ersten Schritt prüfen, ob es erkennbare Zusammenhänge zwischen einzelnen, durch öffentliche zugängliche Statistiken abgebildete „Aktionsvariablen“ (als unabhängigen Variablen) und den Integrationsquoten einzelner Jobcenter (als abhängigen Variablen) gibt. Eine entsprechende Analyse der Zusammenhänge der Aktionsvariablen „Aktivierungsquote“ (siehe oben), Sanktionsquote bzw. in der neuen Terminologie nach der Bürgergeldreform Quote der Leistungsminderungen und dem Gewicht von Qualifizierungsmaßnahmen im Maßnahmeportfolio der Jobcenter mit den Zielgrößen Integrationsquote und „Kontinuierliche Beschäftigung nach Integration“ (als Proxy für die Nachhaltigkeit der Integrationen) zeigte allerdings, dass es diese Zusammenhänge kaum gibt, weder auf der Ebene aller Jobcenter aller Jobcenter Deutschlands, noch der Ebene Hessens, noch der Ebene der einzelnen Vergleichstypen. Aktionsvariablen und Ergebnisvariablen sind durchweg nicht oder nur sehr schwach korreliert¹⁰.

	Kennziffer		Integrationsquote	Kontinuierliche Beschäftigung nach Integration
			K2	K2E3
Kennzifferen gem. §48a SGB II und Ergänzungsgrößen	Veränderung LLU	K1	-0,4	-0,1
	Veränderung KdU	K1E1	-0,1	0,2
	Veränderung eLb	K1E2	-0,3	0,0
	Zugangsrate	K1E3	0,2	0,6
	Abgangsrate	K1E4	0,5	0,8
	EinQ eringf B	K2E1	0,4	0,4
	EinQ gef B	K2E2	0,4	0,1
	INT AE	K2E4	0,8	0,6
	Veränderung LZB	K3	-0,6	-0,6
	INT LZB	K3E1	0,8	0,4
	Aktivierung LZB	K3E2	0,3	-0,1
	Zugang LZB	K3E3	0,2	0,6
Abgang LZB	K3E4	0,7	1,0	
Strukturindikatoren	Männeranteil		0,2	0,3
	Frauenanteil		0,2	0,3
	Deutschenanteil		0,3	0,2
	Ausländeranteil		-0,3	-0,2
	Anteil Flucht		-0,1	0,1
	Anteil AE		0,0	0,1
	ALO-Quote		-0,2	-0,5
Aktionsindikatoren	Sanktions-Quote		-0,3	0,0
	Aktivierungsquote		0,2	0,0
	FbW-Quote		0,4	0,3

Korrelationskoeffizienten nach Pearson (R)¹¹, Bezug: alle Jobcenter Hessen (N=26)

¹⁰ Siehe dazu die Korrelationsmatrix im Anhang.

¹¹ Zur Bedeutung der Abkürzungen der einzelnen Variablen siehe Anhang sowie die Erläuterungen dazu unter <https://www.sgb2.info/DE/Service/Kennzahlen/kennzahlen.html>

Signifikante Korrelationen ließen sich nicht feststellen. Dies wäre sicher weiter zu untersuchen. Aber zumindest im ersten Zugriff, scheint es den intuitiv naheliegenden Zusammenhang zwischen typisierten Aktivitäten Aktivierung (im Sinne von Maßnahmeeinsatz), Sanktionierung und einer qualifizierungsorientierten Gestaltung des Maßnahmeportfolios in der Realität nicht zu geben, auf jeden Fall nicht im Sinne simpler Steuerungsmodelle. Jobcenter sind ebenso wie die arbeitsmarktpolitischen Akteurskonstellationen in den Regionen „nicht-triviale Maschinen“ im Sinne der Kybernetik Heinz von Försters. Input und Output sind nicht direkt gekoppelt. Die hier kurz skizzierten Befunde deuten darauf hin, dass Kultur, persönliche Haltungen und Kompetenzen und nicht zuletzt die Beziehungsqualität in regionalen Netzwerken eine größere Rolle spielen als simple Aktionsparameter.

Betrachtet man die Art des Abgangs aus der Arbeitslosigkeit, werden die Auslöser des Übergangs aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung sichtbar, soweit dies aus den Registerdaten der BA-Statistik ersichtlich ist¹². Von den rund 30 Tausend Abgängen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung im Rechtskreis SGB II in Hessen im Jahr 2023 erfolgen knapp ein Viertel nach Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme. Wie aus der nachfolgenden Übersicht zu ersehen, gibt es erkennbare Unterschiede beim Anteil der Übergänge nach Maßnahmeteilnahme, sowohl zwischen der Ebene des Landes und der des Bundes als auch zwischen den beiden Organisationsmodellen gE und zKT innerhalb Hessens.

Abgänge aus Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Rechtskreis SGB II, Hessen, 2023 (Anteile in Prozent)					
	Vermittlung durch das Jobcenter (nach Auswahl und Vorschlag)	Mit Förderung durch Lohnkostenzuschuss u. ä.	Nach Teilnahme an einer Maßnahme innerhalb von 3 Monaten vor Beschäftigungsaufnahme	Nach Potenzialanalyse und Erarbeitung eines Eingliederungsplans bzw. Abschluss einer Kooperationsvereinbarung	Stelle selbst gefunden
Hessen insgesamt	7,5	5,7	17,4	23,1	46,2
Hessen, gE	3,4	9,1	16,5	29,4	41,7
Hessen, zKT	0,9	0,8	19,5	22,7	56,1
Deutschland insgesamt	4,2	13,4	12,2	33,6	36,6

Quelle: Statistik der BA, eigene Berechnungen

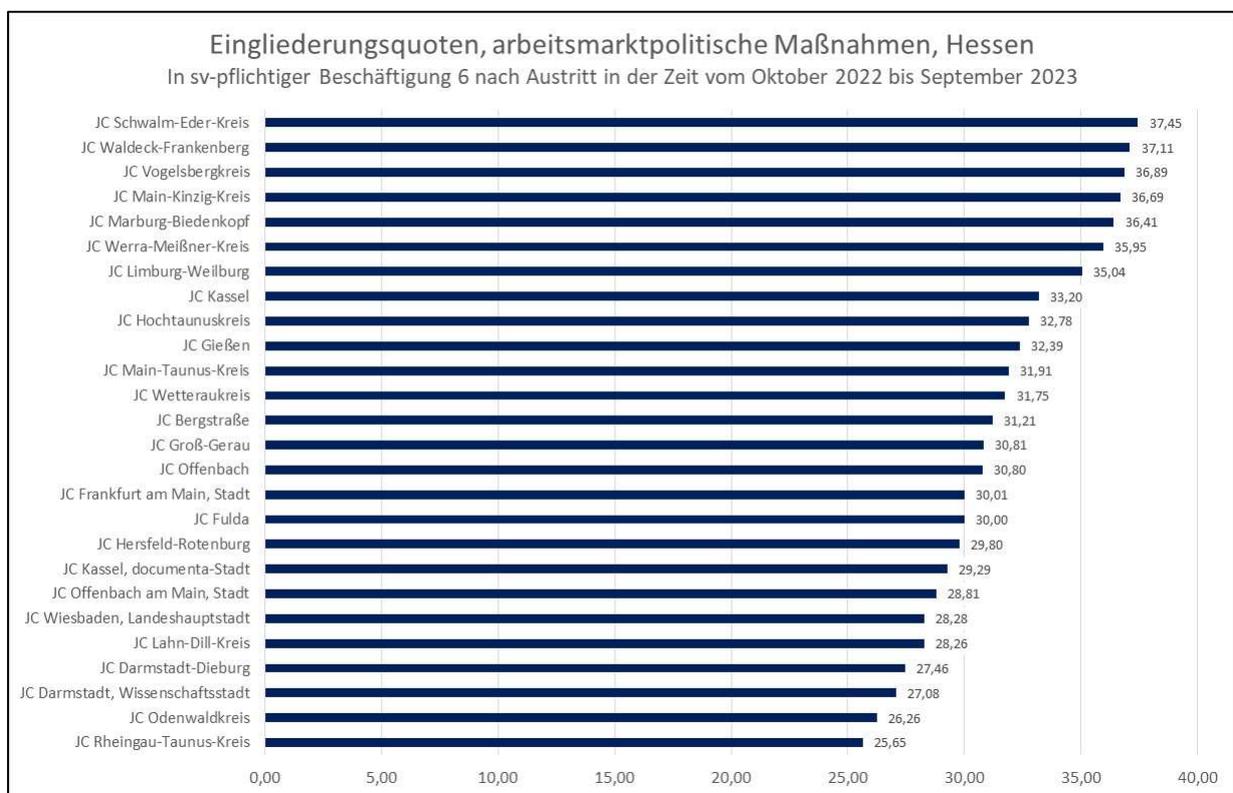
Die Qualität der zugrundeliegenden Daten ist allerdings schwer zu beurteilen. Es ist nicht auszuschließen, dass innerhalb der von der BA geführten gemeinsamen Einrichtungen stärkere Impulse an die Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte gegeben werden, Integrationen als Ergebnis der Vermittlungsbemühungen der Jobcenter darzustellen, weil man in der BA nach wie vor eine besondere Vermittlungskompetenz als Markenkern beansprucht¹³. Bei den kommunalen Jobcentern könnte man vermuten, dass man diese Frage dort „entspannter“ angeht und die eigenen Leistungen eher in einem ganz-

¹² Quelle: BA-Statistik: Erfolgreiche Arbeitsuche sowie Förderung vor und bei Beschäftigungsaufnahme (Jahreszahlen), Statistikprodukt 1881

¹³ Der Anteil der Vermittlungen durch die Arbeitsagenturen und Jobcenter an allen Stellenbesetzungen ist durch die Hartz-Reformen entgegen der Intentionen der Hartz-Kommission und wahrscheinlich auch des Gesetzgebers nicht gestiegen, eher sogar noch etwas zurückgegangen. Der entscheidende Erfolgstreiber war die Aktivierungspolitik, die zu einer signifikant höheren Nutzung privater Vermittlungskanäle geführt hat (Merkl/Sauerbier 2023, S. 3).

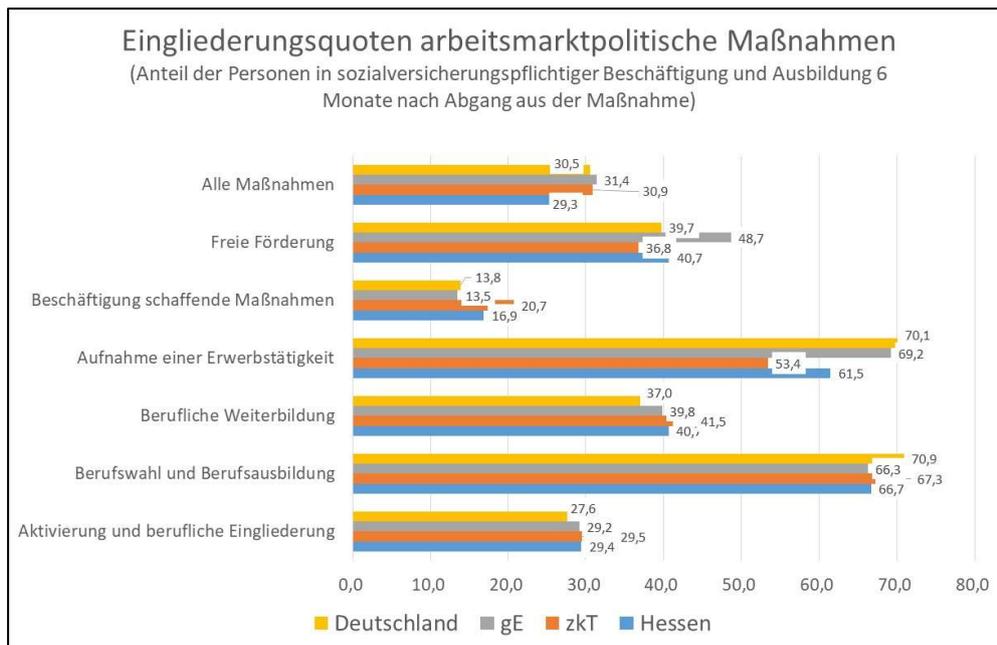
heitlichen Aktivierungs- und Unterstützungsprozess sieht, der auf den verschiedensten Wegen in Beschäftigung führen kann. In einer solchen Sichtweise würde man aus einem hohen Anteil durch die Arbeitsuchenden selbst gesuchter Stellen keineswegs auf eine mangelnde Wirksamkeit der Dienste des Jobcenters und seiner Partner schließen. Um diese Frage zu beantworten, wären jedoch vertiefte Untersuchungen der Vermittlungsprozesse und nicht zuletzt auch der Praxis der Datenerfassung bei Abgängen aus Arbeitslosigkeit erforderlich. Ins Auge fällt allerdings der bei den kommunalen Jobcentern deutlich niedrigere Anteil der Übergänge in Arbeit, die in einem Zusammenhang mit der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stehen.

Aus der Perspektive arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen kann der Arbeitsmarkterfolg mit der Eingliederungsquote dargestellt werden¹⁴. Diese Quote drückt den Anteil derjenigen Maßnahmeteilnehmer aus, die sich sechs Monate nach Austritt aus der Maßnahme in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis befinden. Auch gibt es innerhalb der Jobcenter in Hessen eine große Varianz. Die folgende Grafik zeigt die zusammengefassten Eingliederungsquoten über alle Maßnahmetypen hinweg.



Differenziert nach einzelnen Maßnahmetypen ergibt sich das folgende Bild.

¹⁴ Quelle: BA-Statistik: Verbleibsanalyse von Teilnehmenden an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten - Kostenträgerschaft SGB II, Statistik-Produkt 1587



Der Zeitbezug ist der gleiche wie in der vorhergehenden Darstellung. Zwischen den hier gewählten Aggregaten gibt es offenbar keine wirklich bedeutenden Unterschiede im Hinblick auf den Integrationserfolg von Maßnahmen. Hier zeigt sich, dass der Faktor des Zusammenspiels im arbeitsmarktpolitischen Dreieck in den einzelnen Regionen einen wichtigeren Einfluss hat als die Zugehörigkeit des jeweiligen Jobcenters zu einem der beiden Organisationsmodelle. Auch dies kann man als Hinweis darauf lesen, dass in dem Maßnahmegeschehen regionale Eigenlogiken wirksam sind, die das Zusammenspiel zwischen den Akteuren regeln und über die Produktivität des jeweiligen Ökosystems entscheiden.

Diese quantitativen Analysen lassen sich ohne Zweifel weiter vertiefen, was allerdings auf Restriktionen der Datenverfügbarkeit und der einsetzbaren Arbeitskapazitäten trifft. Es ist deshalb sinnvoll, die Akteure des arbeitsmarktpolitischen Dreiecks selbst zu Wort kommen zu lassen und gerade zu der zuletzt aufgeworfenen Frage der regionalen Eigenlogik qualitative Gesichtspunkte und Einschätzungen einzubringen.

Interaktion im arbeitsmarktpolitischen Dreieck: Die Sicht von Trägern und Jobcentern

Einleitung

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt der praktische Kooperationszusammenhang, den das AMD darstellt, mithilfe objektiver Kennziffern nachgezeichnet wurde, soll im Folgenden darauf eingegangen werden, wie es aus Sicht der Akteure um die Zusammenarbeit im AMD bestellt ist. Mithilfe der Analyse subjektiver Positions- wie Problembestimmungen von Jobcenter und Trägervorteiler/innen, die die Umsetzung aktiver Arbeitsförderung in Hessen betreffen, soll versucht werden, die Statistik um entsprechende Erfahrungen und Selbstverortungen der Akteure zu ergänzen und dem Bild des AMD nun „von innen heraus“ weitere Konturen hinzuzufügen.

Datengrundlage und Methode

Als Datengrundlage dienen uns hierfür vor allem die Protokolle von 12 leitfadengestützter, virtueller Fokusgruppeninterviews (und zweier Einzelinterviews), die wir im Zeitraum von Juni bis August 2024 mit Jobcentervertretern, einerseits, und andererseits mit Vertretern hessischer Bildungs- und Qualifizierungsträger geführt haben, dies unter Zuhilfenahme der Videokonferenzplattform Zoom. Unserem Konzept homogener Gruppenbefragungen folgend interviewten wir getrennt voneinander¹⁵:

- 1.) Mitarbeitende (MA) von Jobcentern im operativen Bereich (Beratung und Leistungsgewährung),
- 2.) MA von Jobcentern der mittleren Führungsebene (Teamleiter/innen),
- 3.) Jobcenter-Leitungen (z.B. Geschäftsführende, Fachbereichsleiter/innen),
- 4.) Träger-MA mit operativen Tätigkeiten und
- 5.) Träger-Leitungen.¹⁶

Ziel dieser Aufteilung war es, dass in den Interviews die unterschiedlichen Arbeitsebenen der teilnehmenden Jobcenter bzw. Bildungs- und Qualifizierungsträger repräsentiert werden. Jenseits der Differenzierung nach Funktionen folgte die Auswahl der einzelnen Teilnehmenden maßgeblich ihrer Verfügbarkeit, so dass die Gruppenstärke zwischen 5 und 10 Teilnehmenden schwankte, die einzelnen Gruppen sich in der Regel aus Vertreter/innen jeweils verschiedener Jobcenter bzw. Träger-Organisationen zusammensetzen und auch die weitere Zusammensetzung der Gruppen, z.B. hinsichtlich soziodemographischer Merkmale der Teilnehmenden, wie Alter und Geschlecht und Strukturmerkmalen der Entsendungsorganisation, keinem kontrollierten Auswahlverfahren unterlag. Einzig bei den beiden Interviews mit operativ tätigen Jobcenter-MA wurde darauf geachtet, dass hier jeweils Teilnehmende sowohl aus dem Bereich Beratung/Integration als auch aus dem Bereich Leistungsgewährung vertreten waren und somit von den einzelnen Interviews beide Perspektiven gleichermaßen abgebildet werden konnten. (weitere Informationen zur Rekrutierung und Datenerhebung siehe Kasten)

Der Leitfaden umfasste Fragen zur Arbeits- und Prozessqualität (Vorstellungen und Praktiken) sowie zur Kooperation im Arbeitsmarktpolitischen Dreieck mit besonderem Augenmerk auf Erfahrungen mit aktuellen Veränderungen (Bürgergeld, FbW). Er diente der Gesprächsleitung zur thematischen

¹⁵ Das Projekt beinhaltet auch die Befragung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) ebenfalls im Rahmen von Fokusgruppeninterviews, die allerdings in Präsenz und in einer der virtuellen Interviews nachgelagerten Projektphase durchgeführt wurden und über deren Ergebnisse an anderer Stelle berichtet wird.

¹⁶

Steuerung der Interviews (siehe Flick 1996: 174) ohne durch allzu schematische Anwendung die Entwicklung situations- und gruppenspezifischer Gesprächsdynamiken im Rahmen der Interviews zu unterdrücken. Von allen Interviews wurden ausführliche Verlaufsprotokolle angefertigt.

Zusätzlich zu den Interviews wurde bereits in deren Planungsphase damit begonnen in zwei Online-Umfragen, die sich ebenfalls an die Leitungen von Jobcentern und Trägern in Hessen richteten, verschiedene Strukturdaten sowie ein „qualifiziertes Stimmungsbild“ zu Problemerkahrungen und Erwartungshorizonte der Arbeitsmarktakteure zu erheben. Die Ergebnisse flossen zum Teil in die Entwicklung der Frageleitfäden für die Interviews mit ein und dienten zudem der Sensibilisierung der Gesprächsführung während der Fokusgruppeninterviews hinsichtlich bestimmter, aktueller und in der Zielgruppe „virulenter“ Fragestellungen und Thematiken.

Interviews

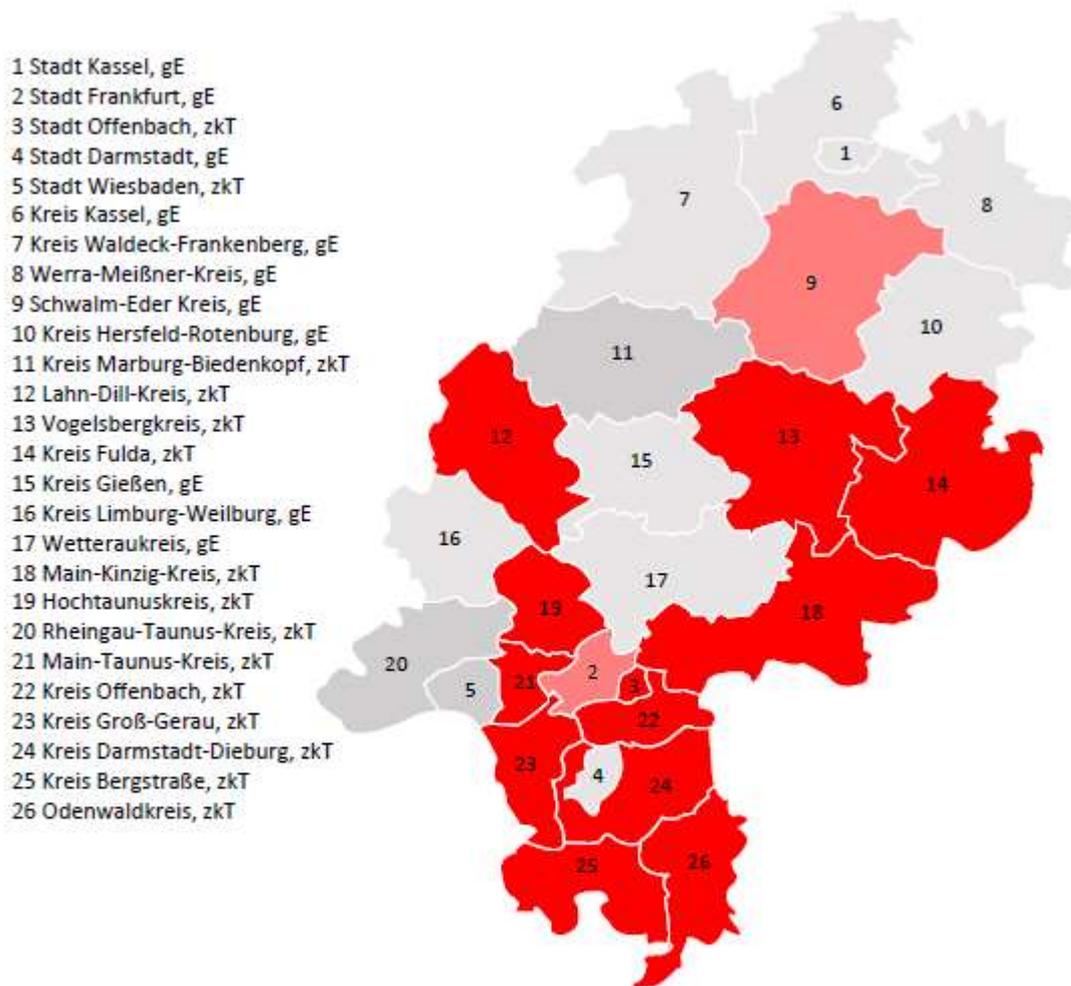
Auf die beschriebene Weise konnten wir von Juni bis August 2024 in insgesamt 12 virtuelle Fokusgruppeninterviews und 2 virtuellen Einzelinterviews mit 87 Arbeitsmarktakteuren sprechen. Von der Seite der Jobcenter aus nahmen an den Interviews 23 operative MA, 16 Teamleiter/innen und 16 Jobcenter-Leitungen teil. Von Trägerseite aus gehörten 15 operative MA und 17 Leitungskräfte (zumeist Geschäfts- und Abteilungsleitungen und Vorstände) zu den Interviewten.¹⁷

An den Interviews waren die Mitarbeiter und Leitungskräfte von insgesamt 14 hessischen Jobcenter und 22 Träger beteiligt. Die nachfolgenden Grafiken geben einen Überblick über die Teilnehmenden Jobcenter (Grafik 1) sowie die räumliche Verteilung der Teilnehmenden Bildungs- und Qualifizierungsträger (Grafik 2, Anhang).

Die Auswertung der Interviewprotokolle (Datenset Jobcenter und Datenset Träger) erfolgte mithilfe einer thematischen Analyse im Anschluss an Braun und Clarke (2006). Die Analyse erfolgte zunächst deduktiv nach den Auswertungskategorien: Qualitätsprozesse (professionelles Selbstverständnis, Erfolg, Qualitäts- und Maßnahmenmanagement), Förderliche und hemmende Faktoren der Interaktion, Interaktionen und Informationsaustausch (Praktiken), Kooperationen im arbeitsmarktpolitischen Dreieck. Im nachfolgenden Analyseschritt wurden einzelne Analysekategorien einer Feinanalyse unterzogen. Dafür wurden die einer Kategorie zugeordneten Protokollpassagen untersucht, um in einem eher induktiven Codierverfahren die darin angesprochenen Themen und zugrundeliegenden Muster zu identifizieren. Die Ergebnisdarstellung behandelt die thematische Analyse der Kategorien *Professionelles Selbstverständnis* sowie *Förderliche und hemmende Faktoren der Interaktion*.

¹⁷ Die Einzelinterviews wurden dem Geschäftsführer eines Jobcenters und der Teamleiterin eines Jobcenters geführt.

Grafik 1: Interviewbefragung - Teilnehmende Jobcenter



- 1 Stadt Kassel, gE
- 2 Stadt Frankfurt, gE
- 3 Stadt Offenbach, zkT
- 4 Stadt Darmstadt, gE
- 5 Stadt Wiesbaden, zkT
- 6 Kreis Kassel, gE
- 7 Kreis Waldeck-Frankenberg, gE
- 8 Werra-Meißner-Kreis, gE
- 9 Schwalm-Eder Kreis, gE
- 10 Kreis Hersfeld-Rotenburg, gE
- 11 Kreis Marburg-Biedenkopf, zkT
- 12 Lahn-Dill-Kreis, zkT
- 13 Vogelsbergkreis, zkT
- 14 Kreis Fulda, zkT
- 15 Kreis Gießen, gE
- 16 Kreis Limburg-Weilburg, gE
- 17 Wetteraukreis, gE
- 18 Main-Kinzig-Kreis, zkT
- 19 Hochtaunuskreis, zkT
- 20 Rheingau-Taunus-Kreis, zkT
- 21 Main-Taunus-Kreis, zkT
- 22 Kreis Offenbach, zkT
- 23 Kreis Groß-Gerau, zkT
- 24 Kreis Darmstadt-Dieburg, zkT
- 25 Kreis Bergstraße, zkT
- 26 Odenwaldkreis, zkT

Feldfarben beziehen sich auf Interviewteilnahme und Organisationsmodell der jeweiligen Jobcenter.

- Rot (schwach) = Teilnahme, gemeinsame Einrichtung (gE);
- Rot (stark) = Teilnahme, zugelassene kommunale Trägerschaft (zkT)
- Grau (schwach) = keine Teilnahme, gemeinsame Einrichtung (gE)
- Grau (stark) = keine Teilnahme, zugelassene kommunale Trägerschaft (zkT)

Bevor wir nun zur inhaltsanalytischen Besprechung der Interviews kommen, stellen wir in nachfolgendem Abschnitt eine Auswahl der Ergebnisse der Online-Umfragen vor.

Daten aus den Online-Umfragen

Vorbemerkung

In Vorbereitung und parallel zu den Fokusgruppeninterviews erfolgte im Rahmen von Make it Work! zwei Fragebogenumfragen. Die beiden dafür verwendeten Fragebögen wurden online erstellt und verteilt und enthielten Fragen zu Organisationsstrukturen und Kooperationen sowie zu persönlichen Einschätzungen von Problemlagen und aktuellen Herausforderungen im Rahmen der Zusammenarbeit im AMD. Sie waren auf die jeweiligen Zielgruppen – Jobcenter und Träger – abgestimmt und richteten sich jeweils an die Geschäftsleitungen der angeschriebenen Träger und Jobcenter. Obwohl die

Teilnehmenden teilweise im gleichen Anschreiben sowohl für ein Interview als auch die Online-Umfrage angefragt wurden, erfolgte die Teilnahme an Interview- und Fragebogenbefragung unabhängig voneinander. (weitere Informationen, siehe Kasten). Die Befragung der Träger-Geschäftsführenden erfolgte anonym, die Geschäftsführenden der Jobcenter erhielten mit einer individuellen Kennung versehene Fragebögen. Die Darstellung der Antworten erfolgt gleichwohl in anonymisierter Form.

Es kann angenommen werden, dass die Geschäftsleitungen von Trägern und Jobcentern, die sich an unseren Fokusgruppeninterviews beteiligt haben, zu einem sehr hohen Anteil auch in der Gruppe der Teilnehmenden an den Online-Umfragen vertreten ist. Die Daten der Online-Umfragen scheinen aus diesem Grund geeignet, das Sample unserer Interviews zu beschreiben und Kontextinformationen, zu den Strukturen und Problemschwerpunkten der Organisationen unserer Befragungsteilnehmer/innen zu liefern.

Strukturdaten Jobcenter

Die Jobcenter unseres Samples weisen eine sehr unterschiedliche Größe. Das größte Haus hatte zum Zeitpunkt der Befragung knapp 885 Beschäftigte, das kleinste 98. Der Mittelwert (MW) lag bei 289, die Standardabweichung (SD), aus der man die Streuung um den Mittelwert ersehen kann, bei 213. Gewisse Unterschiede gab es in der Verteilung der Beschäftigten auf die Hauptaufgabenbereiche Bearbeitung von Geldleistungen und Beratung/Vermittlung (siehe Tabelle 1).

Online-Umfrage Jobcenter, Tabelle 1: Anzahl und Struktur der Beschäftigten (durchschnittlich von n=12)

	MW (n=12)	SD
Anzahl der Beschäftigten	289	213,48
Anteil der beschäftigten Frauen (%)	68,6	64,3
Anteil der Beschäftigten im Bereich Leistungsgewährung (%)	34,6	37,6
Anteil der Beschäftigten im Bereich Beratung und Integration (%)	34,2	31,7
Anteil der Beschäftigten in anderen Organisationsbereichen (%)	29,9	35,3
Altersdurchschnitt der Belegschaft (in Jahren)	44	3,28
Anteil der unter 35-Jährigen an der Belegschaft ^a (%)	28,9	9,50
Anteil der über 54-Jährigen an der Belegschaft ^a (%)	27,0	12,10

^a Fragen nach den Anteilen verschiedener Altersgruppen an der Belegschaft waren im Fragebogen als Schätzfragen ausgewiesen.

Träger - Strukturdaten und Maßnahmenangebot

Die Träger unserer Untersuchungsgruppe stellen im Vergleich zu den Jobcentern und gemessen an der ihren Beschäftigungszahlen durchschnittlich viel kleinere Organisationseinheiten dar, wobei auch hier eine große Bandbreite vorliegt. Die befragten Träger unterscheiden sich zusätzlich in Hinblick auf ihre Rechtsform, wobei hier der eingetragene Verein (n=15) und die GmbH (n=14) vorherrschend sind. Fast alle Respondenten gaben demgegenüber an einer gemeinnützigen Einrichtung vorzustehen.

Online-Umfrage Träger, Tabelle 1: Beschäftigten- bzw. Stellenanzahl

	Mittelwert	Median	Standardabweichung	Variationskoeffizient	Maximalwert	Minimalwert

Anzahl beschäftigte Personen (n=30 Antworten) ^b	62,87	53,5	49,42	0,79	220	5
Anzahl Vollzeitstellen (n=25 Antworten)	47,35	31	42,93	0,91	170	3,8

^b Ein Fall mit dem Wert 1000 (Anzahl der beschäftigten Personen) wurde als Fehler gewertet und aus der Analyse herausgenommen.

Online-Umfrage Träger, Tabelle 2: Gemeinnützigkeit und Rechtsform

Teilnehmende n=33	
Gemeinnützigkeit „ja“ (% , n)	97,0 (32)
<i>Rechtsform (% , n)</i>	
Eingetragener Verein (e.V.)	45,5 (15)
Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR)	0 (0)
Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)	42,4 (14)
Aktiengesellschaft (AG)	0 (0)
Ich arbeite freiberuflich (Ein-Person-Betrieb)	0 (0)
Freitext 1: gemeinnützige GmbH	9,1 (3)
Freitext 2: Diakonisches Werk	3,0 (1)

Die teilnehmenden Träger wurden weiterhin nach ihrem Maßnahmenangebot gefragt. Bei den im Fragebogen anzuwählenden Maßnahmenkategorien lässt sich ein klarer Schwerpunkt bei den „Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung“ erkennen, fast 82 % der Respondenten (n=27) gab an, diese Maßnahmenart anzubieten. Lediglich drei der insgesamt 33 auf diese Frage antwortenden Träger gab an „besondere Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen“ im Angebot zu haben. Von dieser Maßnahmenart abgesehen lässt sich allerdings sagen, dass Anbieter aller vorgegebenen Maßnahmenarten in unserem Sample breit relativ vertreten sind (siehe Tabelle 3).

Online-Umfrage Träger, Tabelle 3: Maßnahmenarten mit Anzahl Plätze 2023

Maßnahmen im Angebot	Ausgewählt		Nicht ausgewählt		Anzahl angebotene Plätze	
	n	%	n	%	MW	n
Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung	27	81,82	6	18,18	97	14
berufliche Weiterbildung	15	45,45	18	54,55	59	7

Maßnahmen im Angebot	Ausgewählt		Nicht ausgewählt		Anzahl angebotene Plätze	
	n	%	n	%	MW	n
Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit	16	48,48	17	51,52	1220	6
besondere Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen	3	9,09	30	90,91	35	1
Beschäftigung schaffende Maßnahmen (§§ 16d, 16e, 16i SGB II)	16	48,48	17	51,52	36	7
freie Förderung	7	21,21	26	78,79	21	2
Integrationskurse	7	21,21	26	78,79	100	1
Sprachqualifizierung	16	48,48	17	51,52	50	8

Die Träger-Geschäftsführungen sollten angeben, wie viele Personen im vergangenen Jahr (2023) insgesamt an einem oder mehreren Kursen/Maßnahmen teilgenommen haben. Hierzu eine Darstellung der Extrem- und Durchschnittswerte:

Online-Umfrage Träger, Tabelle 4: Durchschnittliche Anzahl von Maßnahmenteilnehmenden 2023

	MW	Min.-Wert	Max.-Wert	SD	Varianzkoeffizient	Median
Anzahl Teilnehmende alle Maßnahmen 2023 (n=20 Antworten)	897	33	10.000	2172,19	0,41	390
Anzahl Vollzeitstellen (n=25 Antworten)	47,35	31	42,93	0,91	170	3,8

Weiterhin wurde gefragt, welche Zielgruppe an den angebotenen Maßnahmen teilnimmt. Die Antworten konnten frei gewählt werden, das dafür vorgesehene Freitextfeld bot den Raum im Sinne einer Aufzählung mehrere Antworten abzugeben. Die Respondenten waren angehalten, die „zahlenmäßig bedeutsamsten“ Zielgruppen zuerst zu nennen. Insgesamt wurde diese Frage von 25 Geschäftsführenden verschiedener Träger beantwortet. Zwischen einer und sechs „wichtige Zielgruppen“ wurden von den Teilnehmenden angegeben. Für die nachfolgende Auszählung der Antworten, haben wir uns auf die ersten drei Nennungen (n=66) beschränkt und die Kategorien mit den meisten Nennungen aufgelistet, wobei die gebildeten Kategorien weitestgehend auf den Freitextantworten aufbauen:

1. Jugendliche und junge Erwachsene, benachteiligte junge Menschen, Schüler (n=16)
2. Geflüchtete, Migrant/innen und Geflüchtete, Menschen mit Migrationshintergrund (n=12)
3. Frauen mit Förderbedarf, junge Frauen, Frauen und Alleinerziehende (n=6)
4. Langzeitarbeitslose, Langzeiterwerbslose (n=5)
5. Menschen mit sprachlichem Förderbedarf (n=4)
6. Gering Qualifizierte, ELB ohne Berufsabschluss, Menschen ohne Schulabschluss (n=3).

Herausforderungen und Probleme

In beiden Umfragen hatten die Teilnehmenden die Möglichkeit, verschiedene vorgegebene Problemstellungen hinsichtlich ihrer Bedeutung zu bewerten. Die Teilnehmenden der Jobcenter-Umfrage konnten für verschiedene Problemstellungen (14 Items) auf einer Skala von 1-4 angeben, ob das jeweilige Problem in ihrer Einrichtung ein „sehr großes“ ein „eher großes“ ein „eher kleines“ oder „kein Thema“ darstelle. In nachfolgender Tabelle sind die Häufigkeiten der jeweiligen Antworten dargestellt.

Online-Umfrage Jobcenter, Tabelle 7: Problembewertung Jobcenter (was ist aktuell ein großes Thema?)

	Verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit ist...	Allgemeine Fachkräfteknappheit ist...	(Arbeitsmarkt-)Integration Geflüchteter ist...	Verlagerung der Förderung berufl. Weiterbildung (aus SGBII in SGBIII)	Spargelot (bei Maßnahmen) ist...	Fachkräftegewinnung ist...	Fluktuation von Mitarbeitenden ist...	Hoher Krankenstand ist...	Arbeitsorganisation im Home Office ist...	Qualifikation der Mitarbeitenden (mit Blick auf Bürgergeld) ist...	IT-Ausbau und Digitalisierung ist...	Qualitätsentwicklung und Zielsteuerung ist...	Ablehnung von Arbeitsangeboten ist...	Ablehnung von Maßnahmenangeboten ist...
kein Thema	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	0	0	0	0
eher kleines Thema	0	3	0	0	2	1	3	3	4	3	0	2	4	4
eher großes Thema	6	3	1	5	2	5	5	6	4	4	7	5	3	3
sehr großes Thema	4	4	9	5	6	4	2	1	0	0	3	3	3	3
kann ich nicht beurteilen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Die Träger-Geschäftsführenden wurden weiterhin zur Bedeutung von Träger-spezifischen Problemstellung befragt. Ein hoher Zustimmungswert findet sich zu der Feststellung: „Der Rückgang der Zuweisungen aus den Jobcentern [...] ist für uns spürbar [...]“. Dieser wird noch übertroffen von den Zustimmungen zu der Aussage: Es ist zurzeit schwer, geeignete Fachkräfte als Mitarbeitende zu finden und zu gewinnen.“

Online-Umfrage Träger, Tabelle 3: Problembewertung, 6-teilige Skala

Antwortmöglichkeiten	Antworten
	n
trifft gar nicht zu	0
Wir verzeichnen eine hohe Zahl von Teilnehmenden, die eine Maßnahme vorzeitig abbrechen und nicht abschließen (hohe Abbruchquote).	1
	2
	3
	4
	5
Kann ich nicht sagen	0
Nicht beantwortet	5

Für uns stellt es ein häufig auftretendes Problem dar, dass angemeldete / angekündigte Teilnehmende nicht zu einer Maßnahme erscheinen (Leerbesetzungen).	trifft gar nicht zu	0
	1	8
	2	5
	3	3
	4	5
	5	3

kann ich nicht sagen	0	
Nicht beantwortet	5	
Der hessenweit feststellbare Rückgang der Zuweisungen aus den Jobcentern seit der Corona-Pandemie ist für uns spürbar und wir sind davon unmittelbar betroffen (geringe JC-Vermittlungszahlen)	trifft gar nicht zu [0]	1
	[1]	1
	[2]	2
	[3]	4
	[4]	8
	Trifft voll zu [5]	7

Kann ich nicht sagen	1	
Nicht beantwortet	5	
Es ist zur Zeit schwer, geeignete Fachkräfte als Mitarbeitende zu finden und zu gewinnen	trifft gar nicht zu	2
	1	0
	2	1
	3	5
	4	5
	5	10

kann ich nicht sagen	1	
Nicht beantwortet	5	

Befunde aus den qualitativen Interviews

Professionelle Selbstbilder

Die thematische Analyse der Kategorie *Professionelles Selbstverständnis* erfolgte anhand der Frage: Wie definieren unsere Interviewpartner/-innen ihre Rollen und Positionen im AMD, und – weitergehend – wie im Verhältnis zu den jeweiligen Gegenübern im AMD? Anhand der entlang dieser Fragestellung aus dem Material heraus entwickelten thematischen Cluster ließen sich nun jeweils für die einzelnen interviewten Zielgruppen verschiedene Selbstbilder bestimmen. Die Darstellung folgt der Struktur, die sich aus den durch die Interviews generierten Datensets ergibt, und umfasst einen Abschnitt zu den Jobcentern und einen zu den Trägern.

Selbstbilder Jobcenter

Die Rolle, in der sich die JC-Mitarbeitenden gegenüber ihren Kundinnen und Kunden sehen, ist die eines, deren Sorgen und Nöten Verständnis entgegenbringenden „authentischen“ (JCOp06, FG 1.1, Z. 178) Ansprechpartners. Man will beispielsweise nicht „als die Böse“ (JCOp16, FG 1.3, Z.50) gesehen werden, strebt eine „eilvernehmliche Arbeit“ an (JCOp07, FG 1.1, Z. 30) und will „auf Augenhöhe mit den Kunden ins Gespräch kommen“ (JCOp02, FG 1.1, Z. 28) und als „Partner“ der Kunden (JCOp15, FG 1.3, Z. 10f.) wahrgenommen werden. Ein gutes Verhältnis zum Kunden sei „der beste Türöffner“ (JCOp15, FG 1.3, Z. 10f.). Wichtig sind den Jobcentermitarbeitenden neben dem „guten Kontakt“ (JCOp08, FG 1.1, Z. 21f.) und einem „freundliche[n], produktive[n] Gespräch“ mit Kunden (JCOp14, FG 1.2, Z.9f.) u.a. die „Kundenzufriedenheit“ (JCOp10, FG 1.2, Z. 14) und eine Serviceorientierung, wie sie beispielsweise aus der Aussage „Erreichbarkeit ist Bürgernähe“ (JCOp19, FG 1.3, Z.29) spricht, sowie das „Einfühlungsvermögen“ (JCOp21, FG 1.3, Z. 20ff.) gegenüber den Kundinnen und Kunden. Denn, wie JCOp13 in einem Sinnspruch ausführt: „Beurteile keinen Menschen bevor Du nicht drei Monate in seinen Mokassins gelaufen bist“ (JCOp13, FG 1.2, Z. 34ff.).

Der Anspruch, sich dem jeweiligen Kunden anzunehmen, auf eher „persönlicher“ statt formaler Ebene in Kontakt zu treten, impliziert auch die Bereitschaft zu einem persönlichen Einsatz. Dies kommt in den im Rahmen unserer Interviews dargestellten Selbstverständnissen zum Ausdruck und kann beispielhaft an einer pointierten Äußerung von JCOp22 herausgestellt werden. Die Beraterin nennt in diesem Zusammenhang ihren Wunsch, gerne in die Lage versetzt zu sein, Kundinnen und Kunden für das zur Verfügung stehende Maßnahmenangebot erfolgreich motivieren und wirklich begeistern zu können: „Wenn man andere entflammen will, muss man erst einmal selbst brennen.“ (JCOp22, FG 1.3, Z. 201f.)

Es herrscht bei operativen Fachkräften aus Beratung und Leistungsgewährung gleichermaßen eine Idealvorstellung des Kundenkontakts als (relativ) zwangloser, zugewandter Austausch (auf Augenhöhe) mit den Elementen: Kundenzufriedenheit, Serviceorientierung, Einfühlungsvermögen vor. Die Voraussetzung für das Gelingen einer solchen Beziehung, wird in dem persönlichen Gespräch der Kommunikation von Mensch zu Mensch gesehen. Man will sich auf die Kunden einlassen und Verständnis zeigen. Man erwartet im Gegenzug, dass dies honoriert oder zumindest wahrgenommen und erwidert wird (und daraus produktive Zusammenarbeit resultiert) bzw. dass dieses Verhältnis durch die grundlegende Bereitschaft der Kundinnen und Kunden zum Gespräch überhaupt erst ermöglicht wird.

Geschäft- und Teamleitungen bringen in den Interviews, wenn es das Ideale Verhältnis zwischen Jobcenter und Kund/innen geht, stärker eine zweigeteilte Grundhaltung zum Ausdruck: Vertriebs- und Serviceorientierung einerseits und das Leitbild der Sozialen Arbeit mit den Paradigmen „Problemlösung“ und „Erziehung“ andererseits. Dem ersteren Rollenverständnis nach lassen sich Beratungsfachkräfte des JC lassen als Vertreter oder Vertriebler verstehen, die nicht nur wie ein neutraler Broker Angebot und Nachfrage vermitteln, sondern offensiv für bestimmte Angebote werben. „Du musst einem Eskimo einen Kühlschrank verkaufen können“ (JCL01, FG 3.1, Z. 391) erläutert der Vorstand eines kommunalen Jobcenters im Interview plakativ zur Aufgabe der Arbeits- aber auch Maßnahmenver-

mittlung bei den Beratungsfachkräften und fügt hinzu, dass aktuell die JC-Mitarbeitenden eher „Vertriebsschulungen statt pädagogische Weiterbildung“ (ebd.) bräuchten. Angewandt beispielsweise auf die Problematik der Maßnahmenbelegung zielt dieses Rollenverständnis darauf ab, „Maßnahmenmarketing“ (JCL13, FG 3.2, Z. 259) zu betreiben, um „Attraktivität für Teilnehmer“ (JCL13, FG 3.2, Z. 260f.) herzustellen. Der in den Interviews mit Blick auf den Imperativ einer neuen Kooperationskultur zwischen Behörde und Leistungsberechtigten der Bürgergeldreform wiederholt geäußerte Hinweis: „Auf Augenhöhe arbeiten, das machen wir schon die ganze Zeit“ (hier JCL09, FG 3.2, Z. 69), passt insofern zu diesem Selbstbild, als dass im Rahmend der Vertriebs- und Serviceorientierung die Verwirklichung eines gleichberechtigten Verhältnisses zwischen „Vertragspartnern“ unerlässlich und für das gelingende Verhältnis zwischen Kunde/Kundin und Leistungsanbieter konstitutiv ist.

Dem Leitbild der Service- und Vertriebsorientierung steht in unseren Interviews vorgebrachte Leitbild der sozialen Arbeit entgegen. Es lässt sich entlang der beiden Paradigmen (1.) „Problemlösung“ einerseits sowie (2.) „Erziehung“ andererseits aufteilen. Geschäfts- und Teamleitungen definieren das Selbstverständnis ihrer Behörden einerseits aus der Hilfebedürftigkeit ihrer Klienten heraus. „Wir müssen uns um Leute kümmern, die werden wir nie in sozialversicherungspflichtige Arbeit vermittelt bekommen [...] aber gleichzeitig kriegen wir [...] sie nicht in das SGBXII“ (JCL11, FG 3.2, Z. 9f.) Oder auch JCL16: Für ihn sei das Jobcenter eine „soziale Grundsicherungsbehörde“, die sich an der entsprechenden Maßgabe einer „Lebenspraktischen Hilfe für Individuen“ (JCL16, FG 3.2, Z.6ff) zu orientieren habe. Der gleiche Geschäftsführer räumt im Interview ein: „Das JC versteht sich zwar als Dienstleister und [...] auch als ‚Botschafter des sozialen Friedens‘“, die Entscheidungsfreiheit der Kundinnen und Kunden habe allerdings „seine Grenzen“ und müsse Grenzen haben (JCL16, Z. 40f.) In ähnlichem, eine Ambivalenz abwägendem Duktus äußert sich auch JCM06, der sagt: auch wenn Beratung „auf Augenhöhe“ stattfindet, befinde man sich [im SGBII] immer noch in einem „Zwangskontext“ (JCM06, FG 2.1, Z.329.).

Das Selbstbild der Jobcenter geg. den Kundinnen und Kunden changiert demnach zwischen dem eines Vertrieblers bzw. Serviceberaters einerseits und dem eines Fallmanagers bzw. Sozialpädagogen andererseits. Das Rollenverständnis des authentischen, serviceorientierten Ansprechpartners, das die operativen Mitarbeiter/innen artikulieren, bedient sich beider Leitbilder. Die JC-Mitarbeitenden unserer Interviews zeigen sich insofern als „hybride Professionelle“ im positiven Sinne.

Das Verhältnis zu Trägern bzw. Trägermitarbeitenden spielt in den Selbstbestimmungen der JC-Mitarbeiter/innen kaum, bei den Geschäfts- und Teamleitern lediglich eine geringe Rolle. Bei den Geschäfts- und Teamleitungen lassen sich die beiden Grundpositionen (1.) Auftraggeber-Sein und (2.) Bindeglied-Sein unterscheiden.

Selbstbilder Träger

Die in den Interviews geäußerten Bestimmungen eines professionellen Selbstverständnisses beziehen sich bei den im operativen Geschäft tätigen Träger-Mitarbeitenden fast ausschließlich auf die Zusammenarbeit mit Maßnahmenteilnehmenden (eine Positionierung gegenüber den Jobcentern erfolgt allerdings oft in explizit abgrenzender Form). Es lassen sich zwei im Material vorherrschende Positionen bestimmen. Die beiden Positionsbestimmungen lassen sich mit „Tagesstruktur geben“/ Teilnehmende „lenken“ einerseits und „individuelle Förderung und Problemlösung“ andererseits angeben und repräsentieren zusammen eine pädagogisch geprägte Grundhaltung in der die beiden Aspekte des Lenkens einerseits und des Förderns andererseits unterschiedlich stark betont werden. Eine dritte Position „Empowerment“ scheint als Selbstverständnis der Trägerarbeit ein Stück weit außerhalb des pädagogischen Selbstverständnisses zu liegen.

Die professionellen Selbstbilder, die wir im Rahmen unserer Interviews von den Leitungen von Bildungs- und Qualifizierungsträgern gezeichnet finden, zielen in hohem Maße auf eine Rollen- und Funktionsbestimmung in Bezug auf arbeitsmarkt- und sozialpolitische Fragestellungen ab. Entsprechend lässt eine aus dem Material heraus entwickelte Positionsbestimmung der Träger-Leitungen, in Form einer Typisierung darstellen, nach der sich drei unterschiedliche „Typen“ von Trägerhaltungen

gegenüber den Jobcentern unterscheiden lassen. Träger-Geschäftsführer verstehen sich, bzw. ihre Unternehmen danach als: (1.) Akteure der Sozialpolitik statt Dienstleister (der Jobcenter und anderer Auftraggeber) mit dem Ziel der gesellschaftlichen Veränderung und der an die JC gerichteten Forderung nach (sozial-)politische Zusammenarbeit; (2.) „Professionelle im selben Fall“ mit dem Ziel der individuellen Hilfe und der Forderung an die JC nach fachlicher Zusammenarbeit und (3.) unternehmerisch handelnde Dienstleister mit dem Ziel des wirtschaftlicher Erfolgs (unter anderem) und der Forderung an JC nach fairer Wettbewerb und faire Vertragsbedingungen sowie Transparenz.

- 1.) Die erste Haltung drückt sich markant in dem in kämpferischer Manier an die Adresse der Jobcenter gerichteten Ausruf: „Wir sind nicht euer Dienstleister!“ (TL06, FG 5.1, Z. 113), aus. Im Zentrum des hiermit vorgebrachten, in Position gesetzten Selbstverständnisses steht die Kritik, von den Jobcentern nicht in angemessener Art und Weise anerkannt und im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Kooperation angesprochen zu werden. Statt als gleichberechtigter Kompetenzträger und Problemlöser auf lokaler Ebene – „das ist unsere DNA“ (TL06, FG. 05, Z. 116ff) – anerkannt zu werden, sieht man sich auf die Rolle als austauschbarer Dienstleister reduziert (TL06, FG5.1, Z. 116ff). Die „Vermarktwirtschaftlichung“ des Verhältnisses zwischen Jobcenter und Trägern stehe im Gegensatz zu dem, was der Träger erreichen möchte, nämlich die soziale Ungleichheit angehen (TL06, FG 5.1 Z. 107f.). Charakteristisch für diesen Typus ist die Betonung der eigenen sozialpolitischen Rolle und Verantwortung oder auch die „soziale Perspektive“ (TL05, FG 5.1. Z. 83) Letztere sei aufgrund betriebswirtschaftlicher Rahmenbedingungen für die Träger schwer beizubehalten (ebd., Z. 83ff). Die Übernahme einer Marktlogik und die (übermäßige) Ausrichtung des Maßnahmegeschäfts auf wirtschaftliche Aspekte stehe im Gegensatz zu dem eigentlichen, sozialen Auftrag der Träger. Dagegen, dass Träger „von heute auf morgen anfangen [sollen] zu denken wie ein Großkonzern“ (TL05, FG 5.1, Z. 83ff.) wehrt man sich. Aber auch eine Selbstbestimmung als „seriöser Wohlfahrtsverband“ in Abgrenzung zu einer unseriös arbeitenden „Ich-AG“ (TL04, FG 5.1, Z. 136f.), wie sie TL04 vornimmt und dabei beklagt, dass in der Auftragsvergabe der Jobcenter diese Unterscheidung oft zu wenig Berücksichtigung finde, lässt sich diesem Selbstverständnis zuordnen.
- 2.) Im Gegensatz zu den „Akteuren der Sozialpolitik“, die eine auf die Gesellschaft bezogenen Wirkung des eigenen Handelns postuliert, findet sich mit diesem Selbstverständnis die fallbezogene Arbeit und Kooperation ins Zentrum der eigenen Handlungsfähigkeit gestellt. Es mache einen Unterschied, ob man sich als „Professionelle im selben Fall“ sieht oder ob sich mehr die „Auftraggeber-Auftragnehmer-Sicht“ durchsetzt (TL12, Z. 130f.) erläutert TL12 und liefert mit der Formulierung „Professionelle im selben Fall“ eine pointierte Selbstbezeichnung, die eine alternative Haltung, die Träger gegenüber Jobcentern einnehmen können, markiert. Statt die Rolle als eigenständige, gesellschaftsgestaltende Akteure im Feld der Sozialpolitik hervorzuheben, zeichnet sich der hiermit beschriebene Ansatz durch die Fokussierung auf individuelle, d.h. auf das Individuum bezogenen Problemlösungsstrategien aus. „Wir [Träger] haben alle gemeinsame Ziele: Menschen unterstützen auf dem Weg ins Arbeitsleben“ (TL12, FG3.2, Z. 4f.). Gleichwohl dieser Aussage keiner unserer Interviewpartner widersprechen würde, so ist die beschriebene Haltung in den von uns erfassten Bestimmungen zu einem professionellen Selbstverständnis eher unterrepräsentiert.
- 3.) In einem stärkeren Ausmaß anhand unseres Materials belegbar ist eine Haltung von Träger-Geschäftsführenden, die eine unternehmerische Herangehensweise für sich auf eher positive Art konnotieren oder zumindest als (notwendigen) Teil des eigenen Selbstverständnisses akzeptieren. „Unsere Qualität ist unser unternehmerisches Herangehen“ (TL16, FG 5.3., Z. 16), meint beispielsweise TL16 und bringt die Tätigkeitsbeschreibung ihrer Einrichtung, nämlich „maßgeschneidert mit jugendlichen [zu] arbeiten“ (ebd. Z17), ihrer Positionierung entspre-

chend fast schon in Form eines Verkaufsslogans vor. „Wir sind Dienstleister“ (u.a. für das Jobcenter), meint demgegenüber in der gleichen Fokusgruppe auch TL14, wobei sie anfügt: „Wir sind so oft gesprungen“, was aber nicht wertgeschätzt werde [u.a. vom Jobcenter] (TL14, FG 5.3, Z. 195). Die Haltung, Dienstleistungen gegenüber dem Jobcenter ggf. auch sehr flexibel zu erbringen, werde also nicht gebührend gewürdigt. Die auch innerhalb dieser Kategorie vorhandene Kritik an der Beziehung zum Jobcenter besteht also nicht darin auf die Position eines Marktteilnehmers reduziert zu werden, sondern im Gegenteil, in seinen Bemühungen den Erfordernissen des Marktes gerecht zu werden nicht wahrgenommen zu werden. Jobcenter sind also, so könnte man das interpretieren, zuweilen undankbare Kunden mit hohen Erwartungen, die aber wenig Loyalität und Bereitschaft zeigen, für gute Leistungen auch gut zu zahlen. Mit ähnlichem Zungenschlag wird von einer Vertreterin des gleichen Trägers dann auch die in jüngster Zeit begonnene, als erfolgreich beschriebene Teilnehmenden-Akquise des Trägers wie folgt kommentiert: Teilnehmerwerbung sei im Kontext des SGB II eigentlich nicht Aufgabe des Trägers, aber „der schwarze Peter wird [von den JC an die Träger] weitergegeben“ (TL18, FG. 5.3, Z. 195).

Förderliche und hemmende Faktoren

Förderliche und hemmende Faktoren waren eine weitere thematische Kategorie, wonach die Interviewprotokolle ausgewertet wurden. Sie beinhaltete die Unterkategorien Lösungsansätze, Wünsche und Bedarfe, Probleme in der Interaktion mit Leistungsberechtigten und Trägern (im Daten-Set Jobcenter) sowie Probleme in der Interaktion mit Maßnahmenteilnehmenden und Jobcentern (im Daten-Set Träger, siehe Kodierleitfaden im Anhang). Die im Anschluss an den Kodierprozess erfolgte Feinanalyse der unter dieser Kategorie zusammengefassten Protokollsequenzen, liefert Antworten auf die Frage: was aus Sicht unserer Interviewpartner/innen aus Jobcentern und Trägerorganisationen jeweils die förderlichen bzw. hemmenden Faktoren für die Interaktion und Kommunikation im arbeitsmarktpolitischen Dreieck, d.h. für die Interaktion mit den jeweiligen Kooperationspartner/-innen, sind.

Jobcenter-MA und Leitungen zur Interaktion mit Trägern

Als die die Interaktion mit den Trägern begünstigenden Faktoren lassen sich aus Sicht der JC-Mitarbeitenden und Leitungskräften der *persönliche Kontakt* sowie eine *geteilte (soziale) Grundhaltung* isolieren. *Fundierte Kenntnisse zum Maßnahmenangebot* als Element einer Vertriebsorientierung der Jobcenter-MA sowie eine kleinteilige Orientierung auf den Sozialraum (statt pauschalisierte Problembestimmungen) im Maßnahmenmanagement begünstigen aus Sicht von JC-mitarbeitenden und Leitungen weiterhin die Zusammenarbeit mit den Trägern (siehe Übersicht 1). Von allen Jobcenter-Leitungen wurden zudem erhebliche Anteile nicht besetzter Maßnahmeplätze berichtet. Die Schätzungen gingen hier von 10 bis 50 Prozent. Dies wurde teilweise auf die mit der Bürgergeldreform reduzierten Möglichkeiten der Leistungsminderung (Sanktion) bei Ablehnung eines Förderangebots, dem Nicht-Erscheinen bei einer Maßnahme oder dem Abbruch zurückgeführt. Teilweise wurden jedoch auch Mängel in der Beratungspraxis des eigenen Hauses vermutet. Maßnahmen seien den eigenen Mitarbeitenden oft nicht genügend bekannt oder diese verstünden es nicht gut genug, die Vorteile der Maßnahme für die Adressaten zu übersetzen und diese zu motivieren.

Übersicht 4_Jobcenter-MA und Leitungen zur Interaktion mit Trägern

	:-) förderliche vs. hemmende :-(Faktoren		Motto/ Schlagwort/ Zitat
Jobcenter-MA und Leitungen zur Interaktion mit Trägern	Persönlicher Kontakt	hohe Mitarbeiterfluktuation beim Träger, unpersönliche Kommunikation	„Der persönliche Kontakt ist durch 20 Emails nicht zu ersetzen“ (JCM14, FG 2.2, Z. 322)
	Gemeinsame (soziale) Grundhaltung	Unlautere Wettbewerber im Maßnahmengeschäft	Keine „Quantität vor Qualität“ (JCOp06, FG 1.1, Z. 240)
	Fundierte Kenntnisse zum Maßnahmenangebot, „Selbst in die Maßnahmen gehen“, hausinternes Wissensmanagement zu Maßnahmenangebot, z.B. Ansprechpartnersystem	keine Vertriebsorientierung der MA, unzureichende Schulung der Berater zu den Maßnahmen	„Wissen, was los ist“ (JCL01, FG 1.1, Z. 24f.) „Die MA (des JC) brauchen eine Vertriebschulung, keine pädagogische Weiterbildung“; „Du musst einem Eskimo einen Kühlschrank verkaufen können“.
	Sozialraumorientierung	Pauschalisierte Problembestimmung am Schreibtisch	„Wir schauen dann vor Ort, was gibt es da“ (JCOp05, FG 1.3, Z 181ff.)

Jobcenter-MA und -Leitungen zur Interaktion mit Kundinnen und Kunden

Gute Beratung und Kundenansprache stellen wichtige Erfolgsfaktoren für die Interaktion mit Kundinnen und Kunden aus Sicht der Jobcenter dar. Darüber hinaus gehen die Teilnehmenden unserer Interviews auf die Frage der *Mitwirkungsbereitschaft der Kundinnen und Kunden* ein und diskutieren vorhandenen Möglichkeiten der Leistungsminderung als Möglichkeit der Kontaktaufnahme.¹⁸ Insgesamt werden die im Rahmen der Bürgergeldreform erfolgten aktuellen Veränderungen in der Sanktionspraxis als (größerer oder kleinerer) Verlust betrachtet, der die Möglichkeiten, mit sogenannten Verweigerern effektiv in Kontakt treten zu können, deutlich eingeschränkt habe. Zumindest als „Drohgebärde“ sei die Möglichkeit zur Leistungsminderung wichtig, so JCL10 (FG 3.2, Z. 163f.). Mit dem selbst in Anführungszeichen gesetzten Begriff „flexibler Druck“ äußert JCOp14 den Wunsch nach fallbezogenen Sanktionsmöglichkeiten (FG 1.2, Z. 312). Als alternativ zum Tragen kommender Ansatz, wie mit der *Nichterreichbarkeit von Kundinnen und Kunden* umzugehen sei, werden verstärkt Modelle einer *aufsuchenden Beratung* diskutiert. *Persönlicher Kontakt und Nahbarkeit* der Beratungsfachkräfte lassen sich als weiterer genannter förderlicher Faktor der Liste hinzufügen.

¹⁸ In der begleitend zur Interviewbefragung durchgeführten Online-Umfrage der Jobcenter-Geschäftsführenden gaben diese (n=10) auf die Frage: „Wie viele Termine fielen im letzten Jahr aufgrund von Nichterscheinen oder kurzfristiger Absage schätzungsweise aus?“, Werte von 28 bis 55 % an, der Mittelwert (MW) der Antworten betrug 40,3 bei einer Standardabweichung (SD) von 10,1.

Übersicht 5_Jobcenter-MA und Leitungen zur Interaktion mit Kunden

	:-) förderliche vs. hemmende :-(Faktoren		Motto/ Schlagwort/ Zitat
Jobcenter-MA und -Leitungen zur Interaktion mit Kundinnen und Kunden	Gute Beratung und Kundenansprache	Formale und subjektive Kommunikationshindernisse, z.B. Dilemma der freien Trägerwahl bei AVGS (JCOp01)	In „der Sprache der Kunden sprechen“ (FG 3.1, Z. 394)
	Mitwirkungsbereitschaft der Kunden	Verweigerung	Als „Drohgebärde“ ist die Möglichkeit zur Leistungsminderung wichtig (JCL10, FG 3.2, Z. 163f.)
	Aufsuchende Beratung	Nichterreichbarkeit der Kunden	Besondere Problemlagen besser „kennen lernen“.
	Persönlicher Kontakt und Nahbarkeit der Berater	Kontaktbeschränkungen (während Corona), Home Office, Hotline statt Direktwahl	„Gravierender Unterschied“ zwischen Beratung auf Distanz und persönlichem Kontakt, wie zu Pandemiezeiten festgestellt (JCL04, FG 3.1, Z. 67f.)

Träger-Mitarbeitende und Leitungen zur Interaktion mit den Jobcentern

Die förderlichen und Hemmenden Faktoren, die sich in den Äußerungen der Träger-Mitarbeitenden sowie Leitungen die Interaktion mit den Jobcentern betreffend finden lassen korrespondieren zu einem gewissen Grad mit denen, die Jobcentervertreter unseren Interviews nach im Blick haben, ohne sich zu entsprechen. Die *fundierte Kenntnisse der JC-MA zu Maßnahmen* werden auch unter Trägermitarbeitenden als interaktionsförderlicher Faktor diskutiert. Feste Ansprechpartnersysteme in den Jobcentern werden wie auch in den Jobcenterinterviews in diesem Zusammenhang positiv erwähnt. Dem gegenüber stellt der interaktionshemmender Faktor der *mangelnden Kenntnisse* der JC-MA zu Maßnahmenteilnehmenden keine Entsprechung zu einer von Jobcentervertreter/-innenseite aus artikulierten Sichtweise dar. Als weiterer Erfolgsfaktor für die Interaktion lässt sich die *partnerschaftliche Kooperation* die wir in unserer Darstellung dem hemmenden Faktor *Wettbewerb und Vermarktungszwang* gegenübergestellt haben und für die u.a. ein *regelmäßiger strategischer Austausch* sowie die *Zieltransparenz* in der Zusammenarbeit als ausschlaggebend angegeben werden.

Übersicht 6_ Träger-Mitarbeitende und Leitungen zur Interaktion mit Jobcentern

	:-) förderliche vs. hemmende :-(Faktoren	Motto/ Schlagwort/ Zitat	
Jobcenter-MA und Leitungen zur Interaktion mit Trägern	Sanktionsbereitschaft der JC-MA (Leistungsminderung als strategische Ressource)	Konfliktscheue der JC-MA	„Wir brauchen konkrete Unterstützung“ (TOp02, FG 4.1, Z. 105)
	Fundierte Kenntnisse der JC-MA zu Maßnahmen, Ansprechpartner im JC, Maßnahmeinformatoren für JC-MA	Mangelnde Kenntnisse zu Maßnahmen, Mitarbeiterfluktuation bei JC-MA	Gegenmaßnahme bei unterbesetzten Maßnahmen: JC wurde eingeladen und Führungen angeboten, es wurde versucht „auch bei Kollegen, die uns sonst nicht belegen, ein Bewusstsein (für die Maßnahme) zu schaffen“ (TOp02, FG 4.1, Z. 223f.)
	Intensivere Fallbetreuung durch JC-MA, Erhebung der Kundenbedarfe durch JC, mehr Zielgruppenorientierung der JC bei Zuweisungen	Mangelnde Kenntnisse zu Teilnehmenden	„Ich glaube, viele JC kennen ihre Kunden nicht und kennen die Bedarfe nicht“ (TL17, FG 5.3, Z. 57ff.)
	Partnerschaftliche Kooperation, regelmäßiger strategischer Austausch, Zieltransparenz	Wettbewerb und Vermarktungszwang	Klage über „immer mehr platzgreifendes Regime des Auftrags- und Vergabewesens“ (TL06, FG 5.1, Z. 121ff.) AA und JC müssten „lernen, mit den Trägern auf Augenhöhe zu arbeiten“. (TOp05, FG 4.1, Z. 178)
	Erweiterte Bemühungen der Teilnehmendenansprache (Marketing und Akquise, Hausbesuche, „Hinterhertelefonieren“)	Zurückgegangene Zusteuerung, mangelnde Verlässlichkeit der Teilnehmenden	„Wie können wir die Leute erreichen“ (TOp14, FG 4.2, Z. 9f.)

Träger-Mitarbeitende und -Leitungen zur Interaktion mit Maßnahmenteilnehmenden

Die *mangelnde Verlässlichkeit* mancher Teilnehmenden wird insbesondere in den Interviews mit operativen Trägermitarbeitenden als Problem der Interaktion diskutiert, wobei wenige ihre Kritik so drastisch formulieren wie TOp02: „Wir erleben immer wieder, dass sich die Menschen auf dem Bürgergeld ausruhen.“ (TOp02, Z. 106f.). Öfter findet sich das Problem mangelnder Kooperationsbereitschaft von Maßnahmenteilnehmenden in der Frage: „Wie können wir die Leute erreichen“ (TOp14, Z. 9f.) produktiv gewendet. Im Material angerissen lassen sich hier verschiedenen Ansätze oder Strategien (förderliche Faktoren) als erweiterte *Bemühungen der Teilnehmendenansprache*, z.B. Marketing und Akquise, Hinterhertelefonieren und anderes, isolieren. Die *passgenaue Zuweisung* von Teilnehmenden

durch die JC für die Maßnahmen wird weiterhin als bedeutendes Thema für die Zusammenarbeit mit den Jobcentern aus Trägersicht zur Sprache gebracht.

Übersicht 7_ Träger-Mitarbeitende und Leitungen zur Interaktion mit Jobcentern

	:-) förderliche	vs.	hemmende :-)	Motto/ Schlagwort/ Zitat
	Faktoren			
Jobcenter-MA und Leitungen zur Interaktion mit Trägern	Erweiterte Bemühungen der Teilnehmendenansprache (Marketing und Akquise, Hausbesuche, „Hinterhertelefonieren“)		Zurückgegangene Zusteuerung, mangelnde Verlässlichkeit der Teilnehmenden	„Wie können wir die Leute erreichen“ (TOP14, FG 4.2, Z. 9f.)
	Passgenaue Zuweisungen durch Jobcenter		Ungezielte Zuweisung von Teilnehmenden durch Jobcenter	„Die Teilnehmenden gehen dann wieder nach Hause“, wenn sie von Fallmanagern nicht vorbereitet wurden, diese hätten sie oft vorher noch nie gesehen (TL16, FG 5.3, Z. 76f.)

Diskussion und Ausblick

Qualitätsprozesse im Arbeitsmarktpolitischen Dreieck

Im bestehenden System der Arbeitsförderung auf lokaler und kommunaler Ebene ist eine gewisse Vielfalt von Akteuren ein prägendes Element. Kommunen, Jobcenter, private Anbieter von Bildungs- und Arbeitsmarktdienstleistungen wirken in der Arbeitsmarktförderung in verschiedenen Konstellationen und in unterschiedlichem Ausmaß und Intensität zusammen. Dazu kommen Akteure außerhalb der Arbeitsmarktförderung im engeren Sinne, die für ihr Gelingen gleichwohl unverzichtbar sind – Arbeitgeber, Kammern, Sozialbehörden und da und dort auch engagierte zivilgesellschaftliche Initiativen, etwa Mentorenetzwerke, ehrenamtliche Beratungsdienste und Sponsoren. Arbeitsmarktdienstleistungen sind wie soziale Dienstleistungen allgemein ko-produktive Prozesse (Gross/Badura 1977). Das heißt, ihr „Produkt“ entsteht erst im Zusammenwirken mit den Adressaten der Förderung, also den Arbeitssuchenden und Teilnehmern/innen an Fördermaßnahmen. Deshalb sind die Adressaten der Förderung zentrale Bestandteile der Wirkungskette. Ihre Haltung und die Qualität zu ihnen sind entscheidende Voraussetzung für das Wirksamwerden von Beratung und Maßnahmen.

Arbeitsmarktförderung hat in diesem Sinne einen „relationalen“ Charakter, d. h. sie gewinnt ihre Qualität und Wirkung aus dem erfolgreichen Zusammenwirken unterschiedlicher Institutionen und Organisationen sowie der dort tätigen Menschen einerseits und der Qualität der Beziehung zu den Adressaten der Förderung andererseits. Dies ist mit dem Begriff des „arbeitsmarktpolitischen Dreiecks“ von Jobcentern/Kommunen, Trägern und Förderadressaten gemeint, das näher besehen allerdings nur den Kern eines weiter gespannten Netzwerks von Akteuren der regionalen Arbeitsmärkte und der lokalen Sozialpolitik bildet.

Die Qualität dieses Zusammenwirkens wird von den Rahmenbedingungen – Recht, Verfahrensnormen, übergeordneten Geschäftspolitiken, finanziellen Ressourcen usw. – bestimmt, nicht zuletzt aber auch von den Haltungen und Handlungsmustern in der Kooperation.

Das SGB II hat den Charakter eines „Hybrid“ von Fürsorge und Arbeitsförderung (Schulze-Böing 2013; Reis/Siebenhaar 2015). Es verbindet die Aufgaben der Existenzsicherung mit der Aufgabe der Integration in Erwerbsarbeit. Der Leitgedanke ist dabei, den Betroffenen durch aktivierende Unterstützung die Integration in Erwerbsarbeit zu ermöglichen und damit materielle Notlagen zu überwinden. Die Integration beider Aufgaben ist ein wesentlicher Vorzug dieses System, schafft sie doch die Grundlage für einen ganzheitlichen Praxisansatz. Zugleich ist damit auch ein gewisses Spannungsfeld geschaffen, in dem die Institutionen des arbeitsmarktpolitischen Dreiecks, insbesondere aber die operativ tätigen Fachkräfte von Beratung und Arbeitsmarktförderung navigieren müssen, um den optimalen Pfad zu Erreichung der gesetzlichen Ziele der Grundsicherung für jede Zielgruppe und in jedem Einzelfall zu finden. Das in der sozialen Arbeit seit jeher bedeutsame Spannungsverhältnis von Hilfe und Kontrolle stellt auch die Förderpraxis des SGB II immer wieder vor Herausforderungen.

Optimierungspotenziale

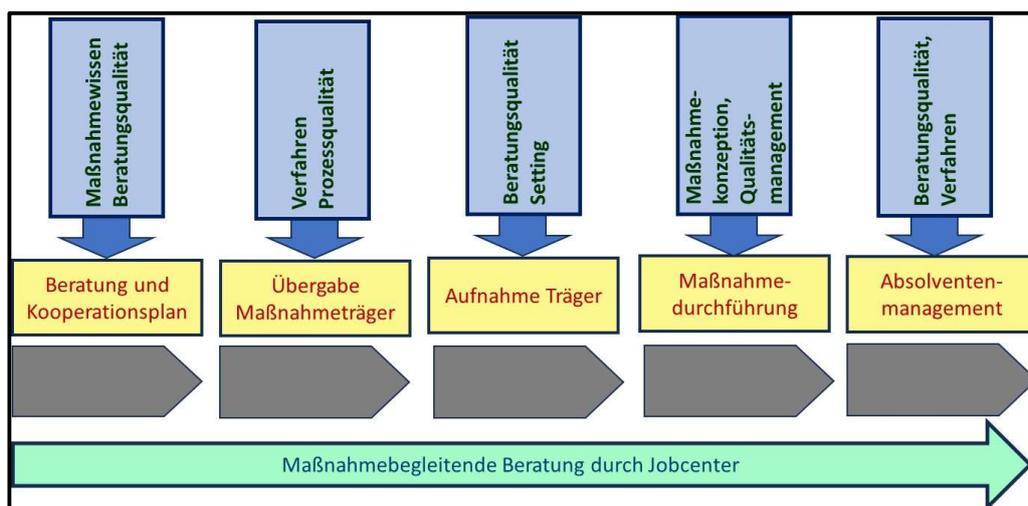
Die aktive Arbeitsförderung im Bereich des SGB II war in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen, nicht nur aufgrund der Covid-19-Krise, sondern auch aufgrund einer zuletzt sehr deutlichen Einschränkung der verfügbaren Budgets der Jobcenter. Darüber hinaus gibt es Hinweise auf Funktionsprobleme in der Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die den Wirkungsgrad der Arbeitsmarktförderung beeinträchtigen, ersichtlich etwa in der nicht unerheblichen Unterauserschöpfung der den Jobcentern (noch) verbliebenen Budgets für Eingliederungsmaßnahmen. Auch die Wirksamkeit der Arbeitsförderung des SGB II insgesamt, gemessen etwa in Integrationsquoten, ist in den letzten Jahren rückläufig. Dabei ist die zuletzt deutlich eingetrübte Lage auf dem Arbeitsmarkt mit wieder steigenden Arbeitslosenzahlen sicher ein wichtiger Faktor. Nicht auszuschließen ist allerdings, dass es auch im Fördersystem noch Optimierungspotenziale gibt, die noch zu heben sind.

Deutungsmustern und Haltungen der Akteure des arbeitsmarktpolitischen Dreiecks versuchen wir uns in unserem Projekt durch den Einsatz qualitativer Instrumente zu nähern. Dabei zeigen sich die unterschiedlichen Perspektiven und Rollenverständnisse der Mitarbeitenden von Jobcentern und Trägern in der Förderpraxis. Im Wesentlichen ergänzen sich diese in produktiver Form. Allerdings wird ebenso erkennbar, dass es auch in den Kooperationsbeziehungen angelegte Spannungsverhältnisse gibt, etwa bei den Fragen, wie Arbeitsbelastungen verteilt werden, wie Auftragsverhältnisse zu wahrgenommenen Über- und Unterordnungen in der Fallarbeit führen und wie weit die Praxis als gleichberechtigte Arbeit an gemeinsamen Zielen wahrgenommen wird. Auch die Frage, wieweit Träger eigenständige Akteure oder Auftragnehmer sind und wahrgenommen werden, spielt hier hinein.

Diese Spannungsverhältnisse sind gewissermaßen in den objektiv und rechtlich vorgegebenen Rollen von Jobcentern und Trägern und ihrer Beziehung angelegt und lassen sich kaum auflösen. Wohl aber können eine reflektierte Praxis und eine offene Kommunikationskultur dafür sorgen, dass sie produktiv gestaltet werden und nicht in selbstbezogene und auf kurzfristige Vorteilsmaximierung ausgerichtete Verhaltensweisen umschlagen. Die Entwicklung und Pflege von geeigneten Kommunikationsformaten auf allen Ebenen der Zusammenarbeit, von der Planung über die Vergabe bis hin zu praktischen Fallarbeit kann hierfür Grundlagen schaffen.

Ein wesentliches Gestaltungsfeld bei der Optimierung der Förderpraxis liegt in der sorgfältigen Gestaltung des „Workflow“ bzw. der Prozesskette der Förderung, von der vorlaufenden Beratung der Arbeitssuchenden im Jobcenter über die Übergabe in eine Maßnahme, die Begleitung während der Maßnahme bis hin zum Absolventenmanagement.

Abbildung 1_Prozesskette der Förderung, eigene Darstellung



Optimierungsmöglichkeiten gibt es in den Bereichen der Jobcenter bzw. der die Maßnahme beauftragenden Stelle

- Maßnahmewissen bei den Beratungskräften (was mehr ist als Information zu einer bestimmten Maßnahme; es ist die umfassende Kenntnis der Maßnahmeziele, -inhalte, -umsetzungskonzepte und die Fähigkeit, die erwarteten Wirkungen im Sinne einer Vorteilsübersetzung zielgruppenadäquat zu kommunizieren)
- Der Übergabe von Klienten in Maßnahmen
- Begleitung während der Maßnahme durch Beratungskräfte der beauftragenden Stelle

Das Land Hessen könnte dies dadurch unterstützen, dass die Vorlage eines ausgearbeiteten Konzepts nicht nur für die Maßnahme selbst (Coaching, Qualifizierung, Orientierung usw.), sondern auch für die Prozessschritte, die der Maßnahme vorausgehen, die Maßnahme begleiten und die Maßnahme abschließen zur Voraussetzung der Förderung im Rahmen der verschiedenen Programme gemacht wird.

Ein wichtiger Gestaltungsbereich ist auch das Zusammenwirken der für Geldleistungen zuständigen Fachkräfte im Jobcenter mit den Fachkräften der Träger. Oft tauchen Probleme im Bereich der Geldleistungen für Maßnahmeteilnehmer/innen auf, die eine erfolgreiche Teilnahme an der Maßnahme stören können. Hier kann es sinnvoll sein, feste Wege und Verfahren zu vereinbaren, so dass die Kommunikation zwischen Trägermitarbeitenden und Geldleistungsadministration erleichtert wird.

Dies nur einige Beispiele von Möglichkeiten der Gestaltung von Qualitätsprozessen im arbeitsmarktpolitischen Dreieck, die dazu beitragen können, die Wirkung der aktiven Arbeitsförderung zu sichern und zu verbessern.

Die hier vorgelegten Kapitel stellen einen Zwischenstand der Arbeit des Projekts „Make it Work“ dar. Die weitere Arbeit wird sich um eine Abrundung der Gespräche mit den Akteuren des „arbeitsmarktpolitischen Dreiecks“ bemühen, insbesondere um die hier noch gar nicht abgebildete Perspektive der Leistungsberechtigten und Arbeitsuchenden. Mit dieser Seite wurden bereits einige Fokusgruppengespräche durchgeführt. Das wird noch verbreitert. Weiterhin werden noch weitere Fragestellungen an die professionellen Akteure aufgegriffen, etwa zu den Implikationen verschiedener Förderwege.

Insbesondere aber sollen die hier vorgelegten Ausführungen eine Grundlage bilden für den in den nächsten Projektphasen umzusetzenden Dialog mit allen Beteiligten der lokalen Ebene der Arbeitsmarktförderung, der nicht nur dazu dienen soll, die Ergebnisse des Projekts für die Praxis zugänglich zu machen, sondern auch als Validierungsinstanz vorgesehen ist, von der wichtige Impulse für die weitere Arbeit im Projekt erwartet werden.

Literatur

- Berzel, Alexander / Mittermüller, Christian (2024): Arbeitsmarktpolitisches Dreieck in Hessen: Neue Gestaltungsoptionen der Arbeitsmarktförderung durch kooperative Arrangements zwischen Jobcentern, Trägern und Teilnehmenden, in: Rübner/Schulze-Böing (Hg.): Gut beraten im Jobcenter? Beratungsqualität als Herausforderung für Führung und Praxis, Baden-Baden 2024: Nomos, S. 255-270
- Bieritz-Harder, Renate (2022): Dreiecksverhältnis, sozialrechtliches, in: Fachlexikon der Sozialen Arbeit (hrsg. Vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge), 9. Auflage, Baden-Baden 2022: Nomos, S. 199-200
- Braun, Virginia; Clarke, Victoria (2006): Using thematic analysis in psychology. In: Qualitative Research in Psychology 3 (2), S. 77–101
- Bundesrechnungshof (2022): Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Auslastung von Vergabemaßnahmen in den Rechtskreisen SGB III und SGB II (12.01.2022), Bonn
- Cooke, Graeme / Muir, Rick (2012) The Relational State. How Recognising the Importance of Human Relationships Could Revolutionise the Role of the State, London: Institute for Public Policy Research (IPPR)
- Dauth, Wolfgang / Dorner, Matthias / Blien, Uwe (2013): Neukonzeption der Typisierung im SGB-II-Bereich. Vorgehensweise und Ergebnisse, IAB-Forschungsbericht 11/2013, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
- Day, Ian (1993): Qualitative data analysis: userfriendly guide for social scientists, Routledge.
- Dettmers, Sebastian (2022): Die große Arbeiterlosigkeit. Warum eine schrumpfende Bevölkerung unseren Wohlstand bedroht und was wir dagegen tun können, München: Finanzbuch-Verlag
- Flick, Uwe (2006): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Erweiterte Neuauflage, Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag
- Gross, Peter/ Badura, Bernhard (1977): Sozialpolitik und soziale Dienste: Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19/1977, Soziologie und Sozialpolitik, S. 361-385
- Hammer, Andreas (2023): Eingliederung von Arbeitslosen im SGB II - nominale und inflationsbereinigte Haushaltsansätze, 21.09.2023, Quelle: https://www.sgb-ii.net/fileadmin/user_upload/bpk.de/Dateien/Pdf/2023-Wuppertal/Plenum/Budget-und-Organisationsaenderungen/Hammer-EGT_nominal_und_inflationsbereinigt.pdf (11.11.2024)
- Horn, Heike / Lux, Thomas (2024): Weiterbildungsstatistik im Verbund, Ergebnisse für das Berichtsjahr 2021, Bielefeld: wbv Media
- Lane, Jan-Erik (1993): The Public Sector. Concepts, Models and Approaches, London et al.: Sage
- Laurinson, Anne / Lüske, Marius (2021): Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organisational set-up, regulation and capacity, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 262, Paris: OECD
- Mayring, Philipp (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 12., überarb. Aufl. Weinheim: Beltz. Online verfügbar unter http://ebooks.ciendo.com/book/index.cfm/bok_id/1875625.
- Merkl, Christian / Sauerbier, Timo (2023): The reorganisation of the Federal Employment Agency mattered for the labour market upswing, but in an unexpected way, Center for Economic Policy Research (CEPR), VOXEU COLUMN, 23 April 2023, <https://cepr.org/voxeu/columns/reorganisation-federal-employment-agency-mattered-german-labour-market-upswing> (24.11.2024)

Meuser, M. und U. Nagel (1991): Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht: ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, Springer.

Reis, Claus / Siebenhaar, Benedikt (2015): Befähigen statt Aktivieren. Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II, WISO direkt Juli 2015, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung

Schulze-Böing, Matthias (2013): Moderne Dienstleistungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende? Einige Anmerkungen zu aktuellen Themenstellungen, in: Lange, Joachim (Hg.): Zwei Jahre Organisationsreform des SGB II – was wurde erreicht, was bleibt zu tun? Loccum-Rehburg: Loccumer Protokolle 68/12, S. 11-26

Sesselmeier, Werner / Blauermel, Gregor (1993): Arbeitsmarkttheorien. Ein Überblick, Heidelberg 1993: Physica

Tuttas, C.A., Lessons learned using web conference technology for online focus group interviews. Qualitative Health Research, 2015. 25(1): p. 122-133.

Van Berkel, Rick; van der Aa, Paul; van Gestel, Nicolette (2010) Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies, European Journal of Social Work, 13:4, S. 447-463

Weber, Enzo (2024): The Dovish Turnaround: Germany's Social Benefit Reform and Job Findings, IAB-Discussion-Paper 7/2024, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Weishaupt, J. Timo (2014): Central Steering and Local Autonomy in Public Employment Services, Analytical paper, PES to PES Dialogue, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, October 2014, Brüssel: European Commission

Wieland, Josef (2018): Relational Economics. Ökonomische Theorie der Governance wirtschaftlicher Transaktionen, Marburg/Lahn: metropolis

Wolf, Markus (2024): Bereits die Möglichkeit einer Sanktionierung zeigt Wirkung, IAB-Kurzbericht 15/2024, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Anhang 1: Weiterführende Daten

Korrelationsmatrizes, Kennziffern des Zielsteuerungssystems SGB II, ausgewählte Struktur- und Aktionsvariablen

Alle Jobcenter Deutschland

		48a-Kennzahlen und Ergänzungskennzahlen (Bezugsgröße alle Jobcenter Deutschland N=402, zum 12-2023)														Strukturindikatoren (Bezug: alle Jobcenter, Dez. 2023)							Aktionsindikatoren						
Pearson's "R"		Veränderung				Zugangsrate	Abgangsrate	Integrationsq. K2	EinQ eringf B K2E1	EinQ gef B K2E2	Kont. Besch K2E3	INT AE K2E4	Veränderung LZB			Aktivierung K3E2	Zugang LZB K3E3	Abgang LZB K3E4	Männeranteil	Frauenanteil	Deutschenanteil	Ausländeranteil	Anteil Flucht	Anteil AE	ALO-Quote	Sanktions-Quote	AQ1	AQ2a	AQ2b
		LLU K1	KdU K1E1	eLb K1E2	K1E3								K1E4	INT LZB K3E1	LZB K3E2														
Veränderung LLU	K1	1.0	0.5	0.9	0.5	0.2	0.2	0.0	-0.1	0.3	0.1	0.4	0.1	-0.1	0.4	0.2	0.0	0.0	-0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	-0.2	-0.1	-0.2	-0.2	0.0	
Veränderung KdU	K1E1	0.5	1.0	0.6	0.3	0.1	0.1	0.0	-0.1	0.2	-0.1	0.3	0.1	-0.1	0.3	0.1	0.0	0.0	-0.1	0.2	0.2	0.1	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1	
Veränderung eLb	K1E2	0.9	0.6	1.0	0.6	0.3	0.3	0.1	-0.2	0.4	0.1	0.5	0.2	-0.2	0.5	0.3	0.0	0.0	-0.2	0.3	0.3	0.2	-0.4	-0.2	-0.2	-0.3	-0.3	-0.1	
Zugangsrate	K1E3	0.5	0.3	0.6	1.0	0.9	0.6	0.3	-0.4	0.8	0.5	0.2	0.3	-0.3	0.8	0.7	0.1	0.1	-0.1	0.3	0.2	0.4	-0.8	-0.1	-0.4	-0.4	-0.2		
Abgangsrate	K1E4	0.2	0.1	0.3	0.9	1.0	0.7	0.3	-0.3	0.8	0.6	0.0	0.3	-0.2	0.7	0.8	0.1	0.1	0.0	0.3	0.2	0.4	-0.8	0.0	-0.3	-0.4	-0.2		
Integrationsquote	K2	0.2	0.1	0.3	0.6	0.7	1.0	0.6	-0.3	0.6	0.7	0.0	0.8	0.0	0.5	0.6	-0.1	-0.1	-0.2	0.1	0.1	0.3	-0.4	0.0	0.0	-0.2	0.0		
EinQ eringf B	K2E1	0.0	0.0	0.1	0.3	0.3	0.6	1.0	-0.2	0.3	0.4	-0.1	0.5	0.1	0.3	0.4	-0.1	-0.1	-0.2	0.1	0.2	0.1	-0.2	0.0	0.1	0.0	0.0		
EinQ gef B	K2E2	-0.1	-0.1	-0.2	-0.4	-0.3	-0.2	1.0	-0.4	-0.4	-0.1	-0.2	-0.3	0.3	-0.4	-0.4	0.0	0.0	0.2	-0.3	-0.2	-0.2	0.4	0.1	0.3	0.4	0.2		
Kont. Besch	K2E3	0.3	0.2	0.4	0.8	0.8	0.6	0.3	-0.4	1.0	0.5	0.0	0.5	-0.1	0.8	0.9	0.0	0.0	-0.2	0.4	0.4	0.3	-0.7	-0.1	-0.2	-0.3	-0.2		
INT AE	K2E4	0.1	-0.1	0.1	0.5	0.6	0.7	0.4	-0.1	0.5	1.0	-0.2	0.4	-0.1	0.3	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.3	-0.4	0.0	-0.1	-0.2	0.0		
Veränderung LZB	K3	0.4	0.3	0.5	0.2	0.0	0.0	-0.1	-0.2	0.0	-0.2	1.0	-0.1	-0.1	0.4	-0.1	0.0	0.0	-0.1	0.1	0.1	0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	0.0	
INT LZB	K3E1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.8	0.5	-0.3	0.5	0.4	-0.1	1.0	0.2	0.5	0.6	-0.2	-0.2	-0.4	0.2	0.4	0.2	-0.2	-0.1	0.1	0.0	0.0		
Aktivierung	K3E2	-0.1	-0.1	-0.2	-0.3	-0.2	0.0	0.1	0.3	-0.1	-0.1	-0.1	0.2	1.0	-0.1	-0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	-0.1	0.2	-0.1	0.9	0.8	0.2		
Zugang LZB	K3E3	0.4	0.3	0.5	0.8	0.7	0.5	0.3	-0.4	0.8	0.3	0.4	0.5	-0.1	1.0	0.8	0.0	0.0	-0.3	0.4	0.4	0.4	-0.7	-0.2	-0.3	-0.4	-0.2		
Abgang LZB	K3E4	0.2	0.1	0.3	0.7	0.8	0.6	0.4	-0.4	0.9	0.5	-0.1	0.6	-0.1	0.8	1.0	0.0	0.0	-0.2	0.4	0.4	0.4	-0.7	-0.1	-0.2	-0.3	-0.2		
Männeranteil		0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.2	0.1	0.0	0.0	1.0	1.0	0.9	0.7	0.0	0.3	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0		
Frauenanteil		0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.2	0.1	0.0	0.0	1.0	1.0	0.9	0.7	0.0	0.3	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0		
Deutschenanteil		-0.2	-0.1	-0.2	-0.1	0.0	-0.2	-0.2	0.2	-0.2	0.0	-0.1	-0.4	0.0	-0.3	-0.2	0.9	0.9	1.0	0.3	-0.4	0.2	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0		
Ausländeranteil		0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.1	0.1	-0.3	0.4	0.0	0.1	0.2	0.1	0.4	0.4	0.7	0.7	0.3	1.0	0.5	0.4	-0.4	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1		
Anteil Flucht		0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.1	0.2	-0.2	0.4	-0.1	0.1	0.4	0.1	0.4	0.4	0.0	0.0	-0.4	0.5	1.0	0.1	-0.3	-0.2	0.0	-0.1	-0.1		
Anteil AE		0.2	0.1	0.2	0.4	0.4	0.3	0.1	-0.2	0.3	0.3	0.1	0.2	-0.1	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.4	0.1	1.0	-0.4	-0.1	-0.2	-0.2	-0.1		
ALO-Quote (JD 2023)		-0.2	-0.2	-0.4	-0.8	-0.8	-0.4	-0.2	0.4	-0.7	-0.4	-0.1	-0.2	0.2	-0.7	-0.7	-0.1	-0.1	0.0	-0.4	-0.3	-0.4	1.0	0.1	0.3	0.4	0.2		
Sanktionsquote		-0.1	-0.2	-0.2	-0.1	0.0	0.0	0.1	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2	-0.1	0.0	0.0	0.1	-0.2	-0.2	-0.1	0.1	1.0	-0.1	-0.1	0.0		
AQ1		-0.2	-0.2	-0.3	-0.4	-0.3	0.0	0.1	0.3	-0.2	-0.1	-0.2	0.1	0.9	-0.3	-0.2	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	-0.2	0.3	-0.1	1.0	0.9	0.1		
AQ2a		-0.2	-0.2	-0.3	-0.4	-0.4	-0.2	0.0	0.4	-0.3	-0.2	-0.2	0.0	0.8	-0.4	-0.3	0.0	0.0	0.1	-0.1	-0.1	-0.2	0.4	-0.1	0.9	1.0	0.2		
AQ2b		0.0	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	0.0	0.0	0.2	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.2	-0.2	-0.2	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	0.2	0.0	0.1	0.2	1.0		

Alle Jobcenter Hessen

		48a-Kennzahlen und Ergänzungskennzahlen (Bezugsgröße alle Jobcenter Hessen N=26, zum 12-2023)															Strukturindikatoren (Bezug: alle Jobcenter HE, Dez. 2023)						Aktivitäten JC			
Pearson's "R"		Veränderung LLU	Veränderung KdU	Veränderung eLb	Zugangsrate	Abgangsrate	Integrationsquote	EinQ eringf B	EinQ gef B	Kont. Besch	INT AE	Veränderung LZB	INT LZB	Aktivierung LZB	Zugang LZB	Abgang LZB	Männeranteil	Frauenanteil	Deutschenanteil	Ausländeranteil	Anteil Flucht	Anteil AE	ALO-Quote	Sanktions-Quote	Aktivierungsquote	FbW-Quote
		K1	K1E1	K1E2	K1E3	K1E4	K2	K2E1	K2E2	K2E3	K2E4	K3	K3E1	K3E2	K3E3	K3E4										
Veränderung LLU	K1	1,0	0,5	0,9	0,5	0,1	-0,4	0,0	-0,3	-0,1	-0,6	0,5	-0,5	-0,3	0,4	-0,1	0,3	0,3	-0,2	0,2	0,5	0,1	-0,3	0,2	-0,3	-0,2
Veränderung KdU	K1E1	0,5	1,0	0,6	0,6	0,4	-0,1	0,1	-0,3	0,2	-0,3	0,4	-0,4	-0,5	0,7	0,2	0,4	0,4	0,2	-0,2	0,3	0,4	-0,4	0,3	-0,4	-0,1
Veränderung eLb	K1E2	0,9	0,6	1,0	0,6	0,2	-0,3	0,0	-0,2	0,0	-0,5	0,5	-0,4	-0,3	0,4	-0,1	0,3	0,3	-0,1	0,1	0,5	0,0	-0,4	0,2	-0,3	-0,2
Zugangsrate	K1E3	0,5	0,6	0,6	1,0	0,9	0,2	0,5	0,2	0,6	0,0	0,0	-0,2	-0,2	0,8	0,6	0,7	0,7	0,4	-0,4	0,2	0,3	-0,6	0,1	-0,2	0,2
Abgangsrate	K1E4	0,1	0,4	0,2	0,9	1,0	0,5	0,6	0,3	0,8	0,3	-0,3	0,0	-0,1	0,7	0,8	0,7	0,7	0,5	-0,5	0,0	0,4	-0,6	0,0	0,0	0,3
Integrationsquote	K2	-0,4	-0,1	-0,3	0,2	0,5	1,0	0,4	0,4	0,7	0,8	-0,6	0,8	0,3	0,2	0,7	0,2	0,2	0,3	-0,3	-0,1	0,0	-0,2	-0,3	0,2	0,4
EinQ eringf B	K2E1	0,0	0,1	0,0	0,5	0,6	0,4	1,0	0,5	0,4	0,1	-0,1	0,0	0,2	0,4	0,5	0,7	0,7	0,4	-0,4	-0,1	0,1	-0,2	-0,1	0,4	0,6
EinQ gef B	K2E2	-0,3	-0,3	-0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	1,0	0,1	0,2	-0,4	0,2	0,8	-0,2	0,3	0,5	0,5	0,5	-0,5	-0,3	0,2	0,2	-0,2	0,6	0,5
Kont. Besch	K2E3	-0,1	0,2	0,0	0,6	0,8	0,7	0,4	0,1	1,0	0,6	-0,6	0,4	-0,1	0,6	1,0	0,3	0,3	0,2	-0,2	0,1	0,1	-0,5	0,0	0,0	0,3
INT AE	K2E4	-0,6	-0,3	-0,5	0,0	0,3	0,8	0,1	0,2	0,6	1,0	-0,6	0,9	0,2	0,1	0,6	-0,1	-0,1	0,2	-0,2	0,0	0,0	-0,2	-0,3	0,2	0,2
Veränderung LZB	K3	0,5	0,4	0,5	0,0	-0,3	-0,6	-0,1	-0,4	-0,6	-0,6	1,0	-0,6	-0,5	0,2	-0,7	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,1	-0,1	0,2	0,0	-0,3	-0,3
INT LZB	K3E1	-0,5	-0,4	-0,4	-0,2	0,0	0,8	0,0	0,2	0,4	0,9	-0,6	1,0	0,3	-0,1	0,4	-0,2	-0,2	-0,1	0,1	0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,2	0,2
Aktivierung LZB	K3E2	-0,3	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1	0,3	0,2	0,8	-0,1	0,2	-0,5	0,3	1,0	-0,6	0,0	0,1	0,1	0,2	-0,2	-0,3	0,0	0,4	-0,2	0,7	0,4
Zugang LZB	K3E3	0,4	0,7	0,4	0,8	0,7	0,2	0,4	-0,2	0,6	0,1	0,2	-0,1	-0,6	1,0	0,6	0,4	0,4	0,2	-0,2	0,2	0,3	-0,5	0,2	-0,3	0,0
Abgang LZB	K3E4	-0,1	0,2	-0,1	0,6	0,8	0,7	0,5	0,3	1,0	0,6	-0,7	0,4	0,0	0,6	1,0	0,4	0,4	0,3	-0,3	0,0	0,3	-0,5	0,1	0,1	0,4
Männeranteil		0,3	0,4	0,3	0,7	0,7	0,2	0,7	0,5	0,3	-0,1	0,0	-0,2	0,1	0,4	0,4	1,0	1,0	0,6	-0,6	0,1	0,2	-0,4	0,2	0,3	0,5
Frauenanteil		0,3	0,4	0,3	0,7	0,7	0,2	0,7	0,5	0,3	-0,1	0,0	-0,2	0,1	0,4	0,4	1,0	1,0	0,6	-0,6	0,1	0,2	-0,4	0,2	0,3	0,5
Deutschenanteil		-0,2	0,2	-0,1	0,4	0,5	0,3	0,4	0,5	0,2	0,2	-0,1	-0,1	0,2	0,2	0,3	0,6	0,6	1,0	-1,0	-0,2	0,5	-0,1	-0,2	0,3	0,6
Ausländeranteil		0,2	-0,2	0,1	-0,4	-0,5	-0,3	-0,4	-0,5	-0,2	-0,2	0,1	0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,6	-0,6	-1,0	1,0	0,2	-0,5	0,1	0,2	-0,3	-0,6
Anteil Flucht		0,5	0,3	0,5	0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,3	0,1	0,0	0,1	0,1	-0,3	0,2	0,0	0,1	0,1	-0,2	0,2	1,0	0,1	-0,6	0,3	-0,2	-0,3
Anteil AE		0,1	0,4	0,0	0,3	0,4	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	-0,1	-0,2	0,0	0,3	0,3	0,2	0,2	0,5	-0,5	0,1	1,0	-0,4	0,0	-0,1	0,2
ALO-Quote (JD 2023)		-0,3	-0,4	-0,4	-0,6	-0,6	-0,2	-0,2	0,2	-0,5	-0,2	0,2	-0,1	0,4	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,1	0,1	-0,6	-0,4	1,0	-0,3	0,2	0,0
Sanktionsquote		0,2	0,3	0,2	0,1	0,0	-0,3	-0,1	-0,2	0,0	-0,3	0,0	-0,1	-0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	-0,2	0,2	0,3	0,0	-0,3	1,0	0,0	-0,2
Aktivierungsquote		-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	0,0	0,2	0,4	0,6	0,0	0,2	-0,3	0,2	0,7	-0,3	0,1	0,3	0,3	0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,2	0,0	1,0	0,5
FbW-Quote		-0,2	-0,1	-0,2	0,2	0,3	0,4	0,6	0,5	0,3	0,2	-0,3	0,2	0,4	0,0	0,4	0,5	0,5	0,6	-0,6	-0,3	0,2	0,0	-0,2	0,5	1,0

Die Kennzahlen gem. §48a SGB II

Verringerung der Hilfebedürftigkeit	K1 Veränderung der Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt (ohne LUH)
	K1E1 Veränderung der Summe der Leistungen für Unterkunft und Heizung
	K1E2 Veränderung der Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten
	K1E3 Durchschnittliche Zugangsrate der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten
	K1E4 Durchschnittliche Abgangsrate der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten
Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit	K2 Integrationsquote
	K2E1 Quote der Eintritte in geringfügige Beschäftigung
	K2E2 Quote der Eintritte in öffentlich geförderte Beschäftigung
	K2E3 Kontinuierliche Beschäftigung nach Integration
	K2E4 Integrationsquote der Alleinerziehenden
Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug	K3 Veränderung des Bestands an Langzeitleistungsbeziehenden
	K3E1 Integrationsquote der Langzeitleistungsbeziehenden
	K3E2 Aktivierungsquote der Langzeitleistungsbeziehenden
	K3E3 Durchschnittliche Zugangsrate der Langzeitleistungsbeziehenden
	K3E4 Durchschnittliche Abgangsrate der Langzeitleistungsbeziehenden

Anhang 2: Ergebnisse der Online-Geschäftsführenden-Umfrage Träger

Problemabfrage (Skalenfrage)

Problemabfrage				
Welches Problem trifft für Sie zu?	Wir verzeichnen eine hohe Zahl von Teilnehmenden, die eine Maßnahme vorzeitig abbrechen und nicht abschließen (hohe Abbruchquote).	Für uns stellt es ein häufig auftretendes Problem dar, dass angemeldete / angekündigte Teilnehmende nicht zu einer Maßnahme erscheinen (Leerbesetzungen).	Der hessenweit feststellbare Rückgang der Zuweisungen aus den Jobcentern seit der Corona-Pandemie ist für uns spürbar und wir sind davon unmittelbar betroffen (geringe JC-Vermittlungszahlen)	Es ist zur Zeit schwer, geeignete Fachkräfte als Mitarbeitende zu finden und zu gewinnen
trifft für Sie gar nicht zu [0]	0	0	1	2
[1]	6	8	1	0
[2]	7	5	2	1
[3]	8	3	4	5
[4]	2	5	8	5
trifft für Sie voll zu [5]	1	3	7	10

Probleme und Schwierigkeiten mit Jobcentern und Teilnehmenden (Freitextfrage)

Probleme 1: Probleme mit Jobcenter

1. Geringe / gesunkene Zuweisung von Maßnahmenteilnehmenden (n=7)
2. Mittel- bzw. Haushaltskürzungen, z.B. gesunkene Ausgabe von Bildungsgutscheinen (n=6)
3. Kommunikation mit Jobcentermitarbeitenden, z.B. „schlechte Erreichbarkeit“, „kein fallbezogener Austausch“ (n=5)
4. Bürokratie und Berichtswesen (n=2)

Weitere:

- „Keine passgenaue Zusteuerng zu angebotenen Maßnahmen, Teilnehmende kennen offenbar ihre Fallmanager nicht“
- „Sachkenntnis“, „Transparenz“, „fehlende Wertschätzung“

Antworten (Probleme mit JC) gesamt: 22, Anzahl der genannten Probleme: 54,
Anzahl der für die Auswertung betrachteten ersten drei Problemnennungen: 36.

Probleme und Schwierigkeiten mit Teilnehmenden (Freitextfrage)

Probleme 2: Probleme mit Teilnehmenden

- Vermittlungshemmnisse, multiple Problemlagen
 - Anwesenheit
 - Umstellung Bürgergeld insbesondere im Erwachsenenbereich, TN erscheinen nicht
 - keine Sanktionsmöglichkeit bei häufig fehlenden Teilnehmenden
 - Starkes Vermeidungs- und Verweigerungsverhalten
 - Sprachvoraussetzungen
 - oft völlige Bildungslosigkeit
 - mangelnde Erfüllung der formalen Anforderungen
 - Aktivierung und Erreichbarkeit der Zielgruppe
-

Lösungsvorschläge bei Problemen mit Jobcenter (Freitextfrage)

Lösungen 1: Probleme mit Jobcenter

Welche Maßnahmen und Handlungsweisen könnten Sie einer befreundeten Trägerorganisation empfehlen?

- regelmäßiger Austausch mit Tagesordnung und Protokoll
 - Einbezug der Träger in die Akquise
 - Regionale Vernetzungsstrukturen nutzen zur Ansprache möglicher Teilnehmenden
 - Vertrauen aufbauen
 - keine Maßnahmen in Abhängigkeit vom Jobcenter, neue Zielgruppe Arbeitgeber
 - Keine
 - Einfordern von regelmäßigen Kooperationstreffen zwischen JC und Träger und fachlicher Austausch
 - Durchhaltevermögen
-

Lösungsvorschläge bei Problemen mit Teilnehmenden (Freitextfrage)

Lösungen 2: Probleme mit Teilnehmenden

Welche Maßnahmen und Handlungsweisen könnten Sie einer befreundeten Trägerorganisation empfehlen?

- wenig Personalwechsel
 - hohe Fachlichkeit des Personals
 - neue Wege der TN-Gewinnung: Interesse und Neugier wecken
 - Gewaltfreie Kommunikation, Beziehung aufbauen
 - Flexible Angebote und aufsuchende Arbeit
 - Einbeziehung der Teilnehmenden in viele Prozesse (Homepage)
 - Schaffung eines Wir-Gefühls durch gemeinsames Auftreten nach Außen
 - Arbeit mit sozialräumlich tätigen Organisationen
-

Erwartungen an Jobcenter (Freitextfrage)

Erwartungen an Jobcenter

Was sind im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Jobcentern Ihre Erwartungen und Forderungen?

- transparente Struktur, regelmäßiger Austausch
- Innovationen, Bewegung: kein Erstarren, Bildungsträger als Lösungsanbieter wahrnehmen und in Anspruch nehmen
- Abstimmung der Maßnahmenplanung
- Transparenz und Planungssicherheit
- Mit den Trägern auf Augenhöhe kommunizieren
- Finanzielle Mittel, die für den Eingliederungstitel freigegeben werden, ausschließlich für Maßnahmen der Eingliederung verwenden
- Mehr Zuweisungen
- Bessere Erreichbarkeit
- Kollegiale Zusammenarbeit

Erwartungen an Teilnehmende (Freitextfrage)

Erwartungen an Teilnehmende

Was sind im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Teilnehmenden Ihre Erwartungen und Forderungen?

- Regelmäßige Teilnahme
- Eigenmotivation
- Motivation
- Mitarbeit
- langfristige Ziele verfolgen
- Leistungsbereitschaft
- regelmäßige Mitarbeit
- Lernzuwächse erkennen

Anhang 3: Erläuterungen zur Rekrutierung und Datenerhebung

Rekrutierung

Anfang Mai 2025 wurden per Email ein Anschreiben an die Geschäftsleitungen der hessischen Jobcenter in kommunaler Trägerschaft mit der Bitte verschickt, sich an „Make it Work!“ zu beteiligen und dafür an den geplanten Fokusgruppeninterviews teilzunehmen und eine Terminpräferenz anzugeben sowie potenzielle Teilnehmende aus dem Mitarbeiterstab zu benennen. Im Abstand von zwei Wochen erfolgte eine Erinnerung. In Folge wurden neben den kommunalen Jobcentern auch zwei gemeinsame Einrichtungen (gE) angefragt. Insgesamt 14 der 18 angefragten Jobcenter meldeten ihre Teilnahmebereitschaft zurück. Die von den Leitungen der Jobcenter zurückgemeldeten Personen wurden für eine Terminvereinbarung telefonisch oder per Email kontaktiert. Für die Teilnahme an der parallel zu den Interviews durchgeführten Onlinebefragung wurde eine gesonderte Einladung mit einem personalisierten Zugangslink an die Geschäftsleitungen aller hessischen kommunalen Jobcenter sowie an die der beiden mit uns in Kontakt stehenden gemeinsamen Einrichtung versandt. Die Geschäftsleitungen der Jobcenter konnten sich unabhängig von ihrer Teilnahme an einem Interview dafür oder dagegen entscheiden, den Onlinefragebogen auszufüllen.

Die Kontaktaufnahme mit Bildungs- und Qualifizierungsträgern erfolgte im gleichen Zeitraum über ein Anschreiben, das zum einen vermittelt über die die Geschäftsstelle der LAG Arbeit in Hessen per Email an die Geschäftsleitungen der zu dieser Zeit insgesamt 49 Mitgliedorganisationen der LAG verschickt wurde. Zum anderen wurden die Geschäftsleitungen von ca. 50 weiterer in Hessen aktiver Bildungs- und Qualifizierungsträger direkt per Email angeschrieben. Die Emailadressen hierfür wurde über eine Onlinerecherche, zum Teil anhand einer vom hessischen Sozialministerium zur Verfügung gestellten Teilnehmerliste des QuB-Programms, sowie eigener Kontakte ermittelt. Das Anschreiben an die Träger enthielt sowohl den Aufruf, sich an den Fokusgruppeninterviews zu beteiligen und nach Möglichkeit auch interessierte Mitarbeiter/-innen zurückzumelden, als auch bereits den Zugangslink für die anonymisierte Teilnahme an der Online-Umfrage. Telefonisch oder per Email kontaktierten wir die sich auf das Anschreiben hin mit einer Interessensbekundung für eine Teilnahme zurückmeldenden Träger-Verantwortliche und vereinbarten wo möglich Termine für ein Fokusgruppeninterview. Die Teilnehmenden für die Fokusgruppeninterviews mit operativ tätigen Trägerbeschäftigten wurden über eine zweite Rekrutierungswelle gewonnen, für die wir (1.) die bereits mit uns in Kontakt stehenden Geschäftsleitungen erneut kontaktierten und um deren Unterstützung baten, (2.) einen weiteren über die LAG vermittelten Aufruf an deren Mitgliedsorganisationen lancierten und (3.) mit uns bereits in Kontakt stehende Träger-Mitarbeitende direkt (d.h. unabhängig von deren Leitung) kontaktierten. Darüber hinaus wurde (4.) auf der letzten Seite des in einer Erinnerungsmail an die Träger-Geschäftsleitungen erneut versandten Online-Fragebogens, die Möglichkeit zur Interessensbekundung für die Interviewteilnahme eingerichtet, worüber der Kontakt zu weiteren Träger-Geschäftsführenden zustande kam.

Datenerhebung

Von Juni bis August 2024 wurden die virtuellen Fokusgruppen- sowie Einzelinterviews unter Zuhilfenahme der Videokonferenzplattform Zoom durchgeführt. Der Leitfaden umfasste Fragen zur Arbeits- und Prozessqualität (Vorstellungen und Praktiken) sowie zur Kooperation im arbeitsmarktpolitischen Dreieck mit besonderem Augenmerk auf Erfahrungen mit aktuellen Veränderungen (Bürgergeld, FbW). Dem Einsatz des Fragebogens in den Interviews ging außerdem ein Testdurchlauf voraus, bei dem, unter Einsatz der Think-Aloud-Methode (Pohontsch/Meyer 2015), der Leitfaden mit der Geschäftsführerin eines etablierten Bildungsträgers durchgegangen wurde. Der Leitfaden enthielt für alle Gruppen die gleichen Leitfragen, wurde in den Formulierungen und Nachfragen jedoch an die jeweilige Gruppe angepasst, so dass letztlich 5 in ihrer Ausgestaltung voneinander variierende Frageleitfäden Verwendung fanden. Diese wurden überdies im Laufe der Erhebungsphase fortwährend leichten Anpassungen unterzogen. Sie dienten der Gesprächsleitung zur thematischen Steuerung der Interviews (siehe Flick 1996: 174) ohne durch allzu schematische Anwendung der Entwicklung situations- und gruppenspezifischer Gesprächsdynamiken im Rahmen der Interviews entgegenzuwirken.

Für die Erstellung der selbstentwickelten Fragebögen der beiden Online-Umfragen wurde eine Literaturrecherche durchgeführt (Loreit 2014, Schemmann et al 2014, Bennett et al. 2019) sowie auf eigene Erfahrungen aus vorangegangenen Projekten zurückgegriffen. Vor dem Versand der Fragebögen-Links wurden die entwickelten Fragen und Antwortmöglichkeiten der an die Träger gerichteten Umfrage zusammen mit zwei Testpersonen erprobt.

Auswertung

Die Auswertung der Interviewprotokolle (Datenset Jobcenter und Datenset Träger) erfolgte mithilfe einer thematischen Analyse im Anschluss an Braun und Clarke (2006). Die Analyse erfolgte zunächst deduktiv nach den

Auswertungskategorien: Qualitätsprozesse (professionelles Selbstverständnis, Erfolg, Qualitäts- und Maßnahmenmanagement), Förderliche und hemmende Faktoren der Interaktion, Interaktionen und Informationsaustausch (Praktiken), Kooperationen im arbeitsmarktpolitischen Dreieck. Im nachfolgenden Analyseschritt wurden einzelne Analysekategorien einer Feinanalyse unterzogen.

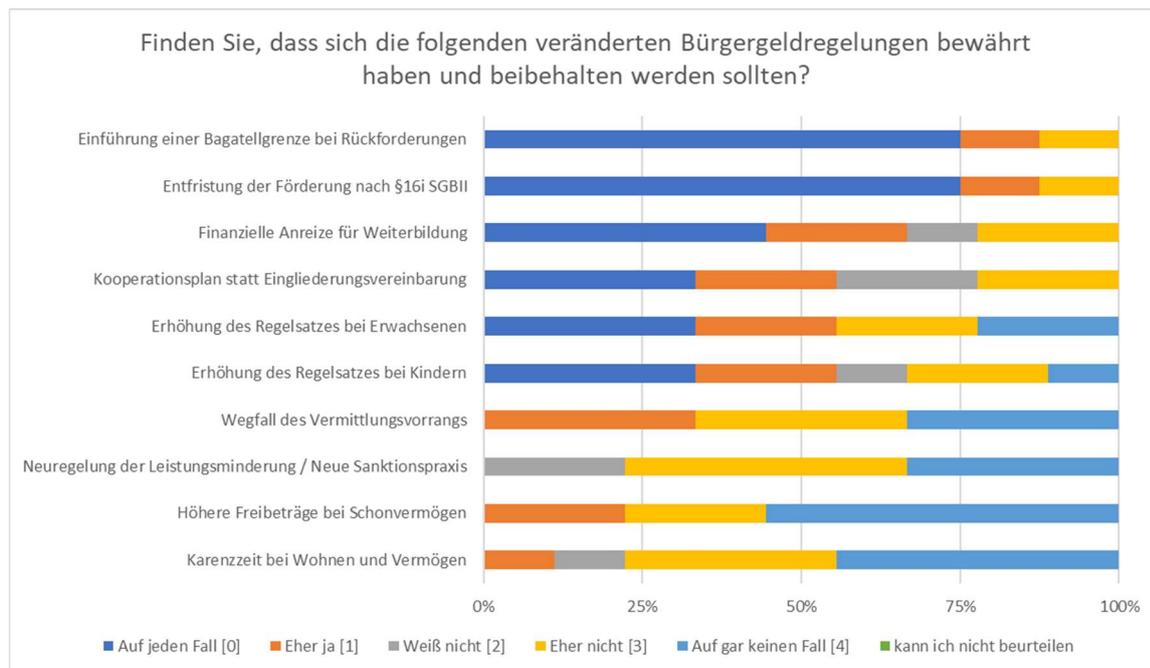
Die Auswertung der Online-Umfrage erfolgte deskriptiv mit einer Darstellung der Häufigkeiten von gewählten Antwortmöglichkeiten.

Anhang 4: Online-Umfrage Jobcenter

Bewertung Bürgergeldreform (Skalenfrage)

Finden Sie, dass sich die folgenden veränderten Bürgergeldregelungen bewährt haben und beibehalten werden sollten?												
	1	3	3	0	0	0	4	6	3	0	6	0
	Auf jeden Fall	Erhöhung des Regelsatzes bei Erwachsenen	Erhöhung des Regelsatzes bei Kindern	Karenzzeit bei Wohnen und Vermögen	Höhere Freibeträge bei Schonvermögen	Wegfall des Vermittlungsvorrangs	Finanzielle Anreize für Weiterbildung	Entfristung der Förderung nach §16i SGBII	Kooperationsplan statt Eingliederungsvereinbarung	Neuregelung der Leistungsminderung / Neue Sanktionspraxis	Einführung einer Bagatellgrenze bei Rückforderungen	0
Auf jeden Fall	1	3	3	0	0	0	4	6	3	0	6	0
Eher ja	2	2	2	1	2	3	2	1	2	0	1	1
Weiß nicht	3	0	1	1	0	0	1	0	2	2	0	0
Eher nicht	4	2	2	3	2	3	2	1	2	4	1	1
Auf gar keinen Fall	5	2	1	4	5	3	0	0	0	3	0	0
kann ich nicht beurteilen	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Bewertung Bürgergeldreform (alternative Darstellung)



Herausforderungen in der Zusammenarbeit mit Trägern (Freitextfrage)

Nennen Sie bitte die größten Herausforderungen die aktuell bestehen oder in der jüngeren Vergangenheit bestanden und zwar im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit...

...Trägern:

- Reduzierte EGT Mittel
- Umstellung von Vergabemaßnahme auf AVGS
- Auskömmlichkeit des Budgets (EGT und VK nicht mehr auskömmlich)
- passgenaue Maßnahmen zu kreieren, die für Kunden attraktiv sind und Integrationsfortschritte ermöglichen
- Mittelkürzungen
- Qualität der Maßnahmendurchführung und des eingesetzten Personals
- Ziel sollte eine berufliche Perspektive sein und nicht mit mehr Problemen aus der Maßnahme zu kommen, als man reingegangen ist.
- Qualitätsmanagement
- attraktive und vielseitige Trägerlandschaft sowie auskömmlicher EGT

Herausforderungen in der Zusammenarbeit mit Kunden (Freitextfrage)

Nennen Sie bitte die größten Herausforderungen die aktuell bestehen oder in der jüngeren Vergangenheit bestanden und zwar im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit...

...Kundinnen und Kunden:

- Erschein-Quote
- Motivation, Termintreue
- Haltung der Kunden zu Bürgergeld i.V.m. Arbeitsaufnahme
- geringes Sprachkursangebot BAMF für Flü. kompensieren, Langzeitbezieher motivieren
- Komm-Quote
- Termintreue/ Nichtteilnahme an Maßnahmen
- die Motivation für eine Fortbildung, Ausbildung oder Arbeitsaufnahme zu gewinnen.
- fehlende Motivation
- Veränderung der Kundenstruktur; Sprachbarriere
- enormer Fallzuwachs mit Fluchthintergrund, ohne dass der Personalkörper wachsen konnte

Herausforderungen in der Zusammenarbeit mit weiteren Institutionen (Freitextfrage)

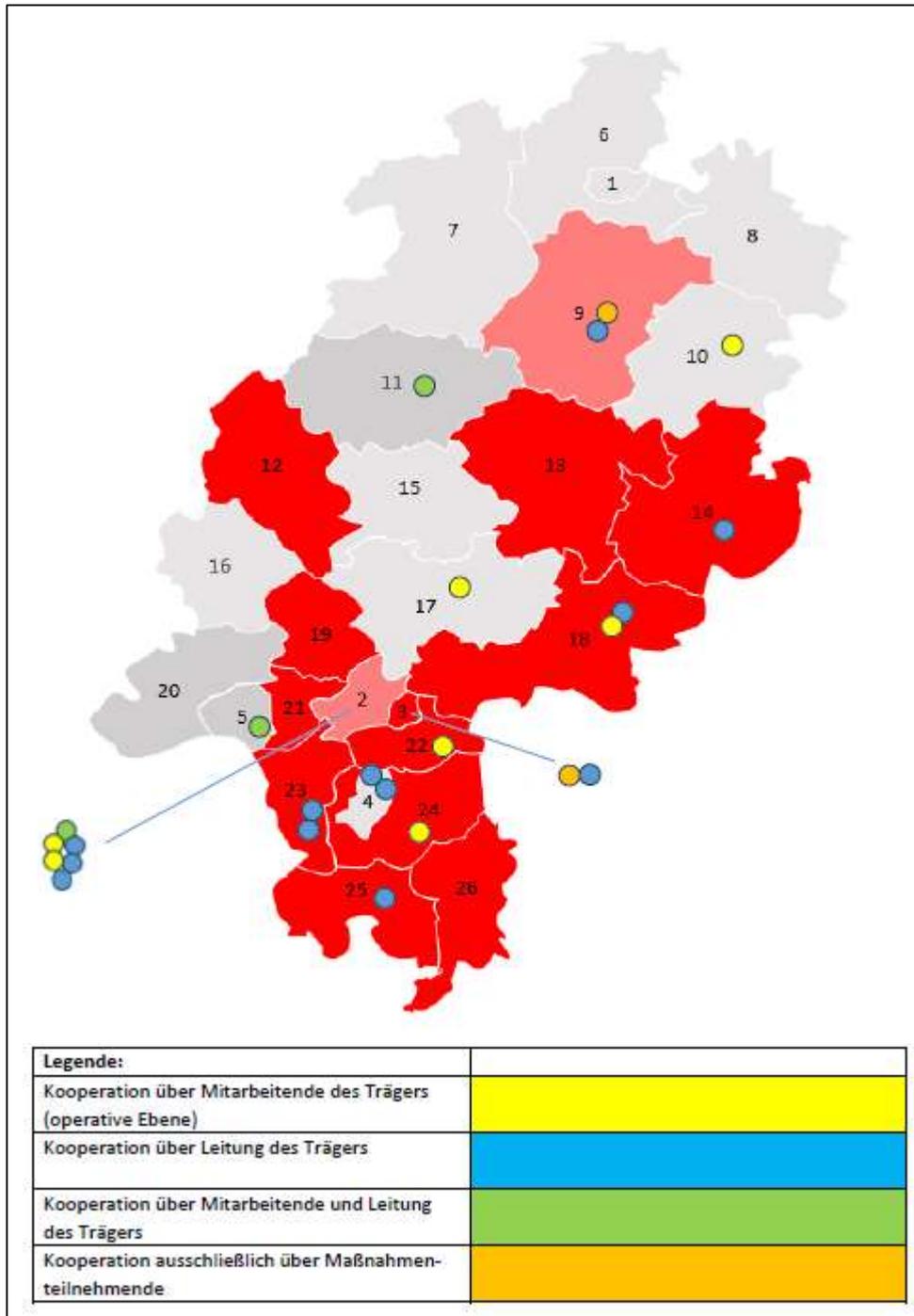
Nennen Sie bitte die größten Herausforderungen die aktuell bestehen oder in der jüngeren Vergangenheit bestanden und zwar im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit...

...mit anderen Institutionen:

- mangelnde digitale Schnittstellen
- hohe Bürokratisierung hemmt Flexibilität (u.a. bei Fördermittelanträgen, Anerkennungsberatung, etc.)
- konkrete Gestaltung Übergang FbW zur AA
- Unternehmen: Akzeptanz der geringen Qualifikationen
- Abstimmung zur Durchführung passender Angebote
- Datenaustausch
- Flexibilität und Agilität
- Übergang FbW/Reha
- Übergang FbW und Reha möglichst gut organisieren

Anhang 5: Teilnehmende Träger Fokusgruppeninterviews

Verteilung der an den Fokusgruppeninterviews teilnehmende Träger



Anhang 6: Make it Work-Interviews

Kodierleitfaden I: Daten-Set Jobcenter

Code-Kategorie	Code	Codier-Regel
Qualitätsprozesse	Professionelles Selbstverständnis (PS)	Selbstbestimmungen des Rollenverständnisses und der eigenen Handlungsmacht. Z.B. die Aussage: „Man hat nicht in der Hand, Menschen hier her zu bekommen“ (JCOp10, FGI 1.2, Z. 90) im Zusammenhang mit den eingeschränkten Wirkungen/Möglichkeiten einer Leistungsminderung. Oder JCOp10, dem „wichtig [ist], dass der Kunde zu mir kommt“ und Kontakt hält (FGI 2.1, Z. 19f.).
	Qualitätsmanagement (QM)	Angaben von und Hinweise auf Steuerungs- sowie Messverfahren hinsichtlich der Prozessqualität.
	Erfolg (E)	Aufgaben, Ziele und Erfolgskriterien der Teilnehmenden Jobcenter-MA selbst. Z.B. Termintreue der Kunden, hohe Integrationsquote, „gute Kundenbindung“, „wenn keine Widersprüche erfolgen“.
	Maßnahmen und Maßnahmenmanagement (MM)	Angaben zum Maßnahmenangebot (Maßnahmen- und Trägerlandschaft), zu den spezifischen, auf einen Bezirk bezogenen Bedarfe oder Nachfrageerhebungen sowie zu Anpassungen des Maßnahmenangebots, Konzepten (Einkaufsstrategien, Ausschreibungen etc.)
Förderliche u. hemmende Faktoren	Lösungsansätze (Lö)	Best-Practice-Beispiele, Lösungen und Erfolge, Gründe für gelingende Interaktion und gute Zusammenarbeit,
	Wünsche und Bedarfe (Wü)	Angaben von Veränderungen, die eine Verbesserung der Situation bedingen würden. Feststellung eines Mangels oder von Versäumnissen. Indirekte und direkte Formulierung eines Bedarfs (was brauchen wir?)
	Probleme in der Interaktion mit Leistungsberechtigten (PL)	Problemempfinden in Bezug auf Kooperationspartnern.
	Probleme in der Interaktion mit Trägern	Problemempfinden in Bezug auf Kooperationspartnern.
Interaktion und Informationsaustausch	Interaktion mit Leistungsberechtigten (IL)	Codiert wird Alles zur direkten und indirekten Kommunikation mit den Kooperationspartnern. Es interessiert, wie die Interaktion in der Praxis funktioniert und ausgestaltet ist, die Informationswege und Interaktionsanlässe.
	Interaktion mit Trägern (IT)	Codiert wird Alles zur direkten und indirekten Kommunikation mit den Kooperationspartnern. Es interessiert, wie die Interaktion in der Praxis funktioniert und ausgestaltet ist, die Informationswege und Interaktionsanlässe.

	Interaktion im Dreieck (ID)	Sonderkategorie, die zum Einsatz kommt wenn sowohl IL als auch IT passen und eine Sequenz auf diese Art doppelt Codiert wird. Angaben, die explizit auf eine Interaktion „im Dreieck“ also unter Beteiligung von Jobcenter, Träger und Leistungsberechtigte/Teilnehmende gleichermaßen abzielen (z.B. das gemeinsame Gespräch zum Maßnahmenabschluss oder die „warme Übergabe“) sollen durch diesen Code herausgestellt werden. Auch wenn der Prozess der Informationsweiter über einen Teilnehmenden läuft.
Kooperation im Arbeitsmarktpolitischen Dreieck	Kooperation mit Kundinnen und Kunden (KoK)	Wie wird die Zusammenarbeit bewertet. Wie wird das Verhältnis beschrieben? Welches Wissen herrscht von den Kundinnen und Kunden vor, z.B. welche Problemlagen? Auch Klassifizierungen der Kunden, Differenzierung von Kundengruppen und Problematisierung bezüglich Einstellungen und Haltung, Situationen, auch spezifisches Lob.
	Kooperation mit Trägern (KoT)	Wie wird die Zusammenarbeit bewertet. Wie wird das Verhältnis beschrieben? Welches Wissen herrscht vom jeweiligen Gegenüber vor, z.B. Problemlagen? Auch Klassifizierungen der Träger und Problematisierung bezüglich Einstellungen und Praktiken und Situationen von Kunden. Auch Lob wie: <i>Träger seien „ein immens wichtiger Faktor“. Sie hätten mehr Zeit, sich intensiv um Kunden zu kümmern.</i> (JCOp03, FGI 1.1. Z. 84)
	Kooperation mit anderen Stellen, Institutionen und Akteuren (KoA)	Mit wem findet außerdem eine Zusammenarbeit statt, wer sind weitere Kooperationspartner? Und wie wird diese bewertet?

Kodierleitfaden II: Daten-Set Träger

Code-Kategorie	Code	Codier-Regel
Qualitätsprozesse	Professionelles Selbstverständnis (PS)	Selbstbestimmungen des Rollenverständnisses und der eigenen Handlungsmacht. Z.B. Top08, dessen Aufgabe es sei, „den Leuten“ eine Tagesstruktur zu geben und je nach Eignung dann dahin zu lenken, „wo ich sie siehe“ (FG4.1, Z.20f.).
	Qualitätsmanagement (QM)	Angaben von und Hinweise auf Steuerungs- sowie Messverfahren hinsichtlich der Prozessqualität.
	Erfolg (E)	Aufgaben, Ziele und Erfolgskriterien der Teilnehmenden selbst.
	Maßnahmen und Maßnahmenmanagement (MM)	Angaben zum Maßnahmenangebot (Maßnahmen- und Trägerlandschaft), zu den spezifischen, auf einen Bezirk bezogenen Bedarfe oder Nachfrageerhebungen sowie zu Anpassungen des Maßnahmenangebots, Konzepten (Einkaufsstrategien, Ausschreibungen etc.)

Förderliche u. hemmende Faktoren	Lösungsansätze (Lö)	Best-Practice-Beispiele, Lösungen und Erfolge, Gründe für gelingende Interaktion und gute Zusammenarbeit,
	Wünsche und Bedarfe (Wü)	Angaben von Veränderungen, die eine Verbesserung der Situation bedingen würden. Feststellung eines Mangels oder von Versäumnissen. Indirekte und direkte Formulierung eines Bedarfs (was brauchen wir?)
	Probleme in der Interaktion mit Teilnehmenden (PTI)	Problemempfinden in Bezug auf Kooperationspartnern.
	Probleme in der Interaktion mit Jobcentern (PJC)	Problemempfinden in Bezug auf Kooperationspartnern.
Interaktion und Informationsaustausch	Interaktion mit Leistungsberechtigten (ITI)	Codiert wird alles zur direkten und indirekten Kommunikation mit den Kooperationspartnern. Es interessiert, wie die Interaktion in der Praxis funktioniert und ausgestaltet ist, die Informationswege und Interaktionsanlässe.
	Interaktion mit Jobcenter (IJC)	Codiert wird Alles zur direkten und indirekten Kommunikation mit den Kooperationspartnern. Es interessiert, wie die Interaktion in der Praxis funktioniert und ausgestaltet ist, die Informationswege und Interaktionsanlässe.
	Interaktion im Dreieck (ID)	Sonderkategorie, die zum Einsatz kommt, wenn sowohl IL als auch IJC passen und eine Sequenz auf diese Art doppelt Codiert wird. Angaben, die explizit auf eine Interaktion „im Dreieck“ also unter Beteiligung von Jobcenter, Träger und Leistungsberechtigte/Teilnehmende gleichermaßen abzielen (z.B. das gemeinsame Gespräch zum Maßnahmenabschluss oder die „warme Übergabe“) sollen durch diesen Code herausgestellt werden. Auch wenn der Prozess der Informationsweiter über einen Teilnehmenden läuft.
Kooperation im Arbeitsmarktpolitischen Dreieck	Kooperation mit Teilnehmenden (KoTI)	Wie wird die Zusammenarbeit bewertet. Wie wird das Verhältnis beschrieben? Welches Wissen herrscht von den Teilnehmenden vor, z.B. auch welche Problemlagen? Auch Klassifizierungen der Kunden, Differenzierung von Kundengruppen und Problematisierung bezüglich Einstellungen und Haltung, Situationen, auch spezifisches Lob.
	Kooperation mit Jobcenter (KoJC)	Wie wird die Zusammenarbeit bewertet. Wie wird das Verhältnis beschrieben? Welches Wissen herrscht vom jeweiligen Gegenüber vor, z.B. Problemlagen? Auch Klassifizierungen der Jobcenter und Problematisierung bezüglich Einstellungen und Praktiken.
	Kooperation mit anderen Stellen, Institutionen und Akteuren (KoA)	Mit wem findet außerdem eine Zusammenarbeit statt, wer sind weitere Kooperationspartner? Und wie wird diese Bewertet?

© GEWAK Dezember 2024
Gesellschaft für Wirtschaft, Arbeit und Kultur e. V.
Eschersheimer Landstraße 121-123
60322 Frankfurt am Main