

## **Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Mai 2020 zum

a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
Hartz IV entbürokratisieren und vereinfachen - 19/10619

b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Sven Lehmann, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Arbeitsförderung und Beratungsqualität in den Jobcentern gesetzlich verbessern - 19/15975

**Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung\***

siehe Anlage

---

\*E-Mail vom 29. April 2020



29.04.2020 // Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales am 04.05.2020

---

# ZUM ANTRAG „ARBEITSFÖRDERUNG UND BERATUNGSQUALITÄT IN DEN JOBCENTERN GESETZLICH VERBESSERN“

der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Sven Lehmann, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/15975)

Kerstin Bruckmeier, Claudia Globisch, Markus Gottwald, Andreas Hirseland, Katrin Hohmeyer, Thomas Kruppe, Peter Kupka, Torsten Lietzmann, Philipp Ramos Lobato, Angela Rauch, Nancy Reims, Franziska Schreyer, Monika Senghaas, Stefanie Unger, Joachim Wolff

Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 04. Mai 2020 legt das IAB die nachfolgende Stellungnahme zu den Forderungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Arbeitsförderung und Beratungsqualität in den Jobcentern gesetzlich verbessern“, Drs. 19/15975 vor. Zu dem ebenfalls vorliegenden Antrag der Fraktion der FDP „Hartz IV entbürokratisieren und vereinfachen“, Drs. 19/10619 liegen dem IAB kaum Forschungsergebnisse vor, weswegen von einer Stellungnahme dazu abgesehen wird.

## Punkt 1

*Freiwilligkeit muss zum Ausgangspunkt der Unterstützungsleistungen im SGB II gemacht werden. Das umfasst einerseits ein Wunsch- und Wahlrecht bezüglich einzelner Maßnahmen und Integrationsschritte und andererseits die Abschaffung der Sanktionen.*

### **Abschaffung der Sanktionen**

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen plädiert für die Abschaffung der Sanktionen im SGB II. Zu diesem Vorschlag hat sich das IAB mehrfach geäußert (zuletzt in Bauer et al. 2020 und ausführlich in Bruckmeier et al. 2018). Daher werden in dieser Stellungnahme Passagen aus den früheren Stellungnahmen ohne weitere Kennzeichnung wörtlich übernommen.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende zielt darauf ab, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren Lebensunterhalt möglichst aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können (§ 1 Abs. 2 SGB II). Sie sieht daher Regeln für erwerbsfähige Leistungsberechtigte vor, die dazu beitragen sollen, dass sie Integrationsfortschritte erzielen. Wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte nicht hinreichend intensiv nach einer Arbeit oder Ausbildung suchen oder eine zumutbare Arbeit ohne guten Grund ablehnen, sollen Sanktionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte zur Mitwirkung bewegen. Um erwerbsfähige Leistungsberechtigte in den Arbeitsmarkt vermitteln zu können, sind ferner Gespräche mit den Fachkräften im Jobcenter notwendig. Daher sind auch Sanktionen vertretbar, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte Termine mit dem Jobcenter ohne guten Grund versäumen. Das IAB hat in mehreren Stellungnahmen zentrale Forschungsergebnisse zu Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende diskutiert.

Die Ausführungen der IAB Stellungnahme 05/2018 (Bruckmeier et al. 2018) zu den Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende lassen sich wie folgt kurz zusammenfassen: Im Allgemeinen entfalten Sanktionen bei den Betroffenen durch eine im Schnitt beschleunigte Aufnahme einer Erwerbstätigkeit die intendierten Wirkungen. In der Stellungnahme wurde aber auch diskutiert, dass Sanktionswirkungen auftreten können, die möglichst vermieden werden sollten: Unter Umständen ziehen sich sanktionierte Personen vom Arbeitsmarkt zurück. Befragungsergebnisse liefern Hinweise darauf, dass es infolge von Sanktionen bei den betroffenen Personen zu Zahlungsrückständen kommen kann und in Folge dessen beispielsweise die Energieversorgung gesperrt wird. Ein weiteres Beispiel ist das Auftreten seelischer Probleme infolge von Sanktionen. All das kann bei einem Teil der Betroffenen die Integration in den Arbeitsmarkt erschweren.

Aufgrund der vorliegenden Befunde hat das IAB Reformen der vor dem 5. November 2019 geltenden Sanktionsregeln vorgeschlagen, die darauf abzielen, eine Anreizwirkung der Sanktionen beizubehalten und gleichzeitig sehr starke Einschränkungen der Lebensbedingungen zu vermeiden. Dazu gehörte, die Sonderregeln für unter 25-jährige Personen, die rasch zu besonders hohen Sanktionen führten, an die Regeln für ab 25-jährige anzupassen. Es sollte zudem eine angemessene Obergrenze für die Leistungsminderung festgelegt werden und dabei sichergestellt werden, dass diese nicht durch die Kumulation mehrerer Sanktionen überschritten werden kann.

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 (Bundesverfassungsgericht 2019) wurde festgestellt, dass die bis dahin geltenden Sanktionsregeln für die ab-25-Jährigen teilweise verfassungswidrig sind, und es wurden einige Neuregelungen unmittelbar wirksam. Zudem kam es Ende des Jahres 2019 zu weiteren Anpassungen (Bundesarbeitsagentur für Arbeit 2019a, 2019b). Insbesondere dürfen Sanktionen 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs nicht mehr überschreiten, und zwar auch nicht, wenn mehrere Sanktionen gleichzeitig vorliegen. Die Sanktionen dürfen bei den Betroffenen zu keinen außergewöhnlichen Härten führen, was im Einzelfall überprüft werden muss. Die Sanktionsdauer darf nicht starr sein. Sie muss verkürzt werden, wenn die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nachträglich ihre Pflichten erfüllen oder eine ernsthafte und nachhaltige Bereitschaft zeigen, ihren Pflichten nachzukommen. Die Regeln für ab 25-jährige werden nun auch für unter 25-jährige angewendet. Bis zu einer endgültigen gesetzlichen Neuregelung der Sanktionen in der Grundsicherung sind damit aus Sicht des IAB bereits wichtige Reformschritte erfolgt. Eine sanktionsfreie Mindestsicherung hält das IAB nicht für sinnvoll.

### **Freiwilligkeit als Ausgangspunkt von Unterstützungsleistungen**

Im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wird zudem gefordert, Freiwilligkeit zum Ausgangspunkt aktivierender Maßnahmen zu machen. Forschungsergebnisse legen nahe, dass für die Entwicklung bzw. Verbesserung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit von Jobcentern und Personen, deren Lebensschicksale durch andauernde Arbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug gekennzeichnet sind, ein weitgehender Verzicht auf Druck und Zwangsmittel zentral ist (zum Verhältnis von Pflichten und Unterstützung siehe auch Senghaas et al. 2020). Betroffen sind v.a. Personen, die wegen multipler Vermittlungshemmnisse nur mehr geringe Chancen bei der Stellensuche auf dem ersten Arbeitsmarkt haben (Achatz & Trappmann 2011). Oftmals haben sie sich infolge langer Förderketten und aufgrund der bestehenden Zumutbarkeitsregelungen durch den sogenannten „Drehtüreffekt“ über Jahre hinweg in einer „Zwischenzone“ (Grimm et al. 2013) von kurzfristiger Erwerbstätigkeit, Maßnahmeteilnahme und Hilfebezug befunden.

Langzeitbezug in Verbindung mit andauernder Arbeitslosigkeit kann zu einem Vertrauensverlust gegenüber den Aktivierungs- und häufig auf kurzfristige Erwerbsintegrationen abzielenden Vermittlungsbemühungen der Jobcenter führen. Diese werden dann aus Sicht Betroffener als Fremdbestimmung und letztlich erfolglos im Sinne einer nachhaltigen Integration wahrgenommen. Vielfach zu beobachtende Folgen sind Misstrauen gegenüber der Institution, Rückzug, soziale Isolation und eine mit empfundener Perspektivlosigkeit einhergehende resignative Grundhaltung mit depressiven Zügen.

Eine Untersuchung zu dennoch erfolgten Übergängen dieser Gruppe langzeitarbeitsloser Langzeitbeziehender in reguläre Beschäftigung hat gezeigt, dass für derartige Wiedereintritte in das Erwerbsleben eine Reihe subjektiver Voraussetzungen förderlich sind. Dazu zählen u.a. ein (a) psychologisch richtiger Zeitpunkt – etwa, wenn nach Phasen geminderter Leistungsfähigkeit und gemindertem Selbstvertrauen durch Krankheit oder psychische Belastungen nach einer Chance gesucht wird, das Leben wieder auf eigene Beine zu stellen oder (b) eine für die eigene Lebens- bzw. biografische Situation als „passend“ empfundene Arbeitsstelle sowie nicht zuletzt auch (c) eine als unterstützend wahrgenommene Förderung

durch das Jobcenter. Gerade letztere setzt den Aufbau eines besonders offenen, vertrauensvollen und kooperativen Verhältnisses zwischen Hilfebedürftigen und den zuständigen Fachkräften voraus (Hirsland et al. 2019). Mit Blick auf die besonderen Förder- und Unterstützungsbedarfe dieser Gruppen bildet Freiwilligkeit eine wichtige Grundlage nicht nur für den Aufbau vertrauensvoller Beratungsbeziehungen, sondern steht darüber hinaus in mittelbarem Zusammenhang zu Fragen der Entwicklung fallbezogen sinnvoller Förder- und Integrationsstrategien (siehe Punkte zwei und vier des Antrags).

## Punkt 2

*Der Vorrang von Vermittlung vor allen anderen Leistungen der Arbeitsförderung wird abgeschafft. Zudem darf sich die Arbeitsförderung in den Jobcentern nicht ausschließlich am Ziel einer unmittelbaren Aufnahme irgendeiner Erwerbstätigkeit orientieren. Bei der Entscheidung für Maßnahmen und Unterstützungsleistungen müssen soziale Teilhabe und notwendige Zwischenschritte zur Arbeitsmarktintegration als gleichberechtigte Ziele einbezogen werden.*

Die Überwindung von Hilfebedürftigkeit durch die Aufnahme von ungeförderter Beschäftigung ist ein maßgebliches Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Diese herausgehobene Bedeutung der Arbeitsaufnahme von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten übersetzt der sogenannte Vermittlungsvorrang in die praktische Arbeit der Jobcenter und hält sie dazu an, die Leistungsberechtigten vorrangig in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln, anstatt sie zunächst mit anderen – in der Regel mit (hohen) finanziellen Zusatzaufwänden verbundenen – Leistungen zu fördern. Grundsätzlich ist dieses Vorgehen unter fiskalischen Gesichtspunkten und mit Blick auf die zentrale Rolle von Erwerbsarbeit in einer Arbeitsgesellschaft nachvollziehbar. Allerdings ist die Realisierung von fiskalischen Effekten des Vermittlungsvorrangs ebenso wie die von individuellen Wohlfahrtseffekten an Voraussetzungen gebunden, die angesichts der strukturellen Zusammensetzung der Leistungsberechtigten des SGB II einerseits und der (In-)Stabilität ihrer Arbeitsaufnahmen andererseits nicht durchgängig gewährleistet sind. So zeigen Forschungsergebnisse des IAB erstens, dass ein beträchtlicher Anteil der Leistungsbeziehenden nur eher geringe Arbeitsmarktchancen aufweist. Zweitens belegen sie, dass sich Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsbeziehenden häufig als wenig stabil erweisen, die betroffenen Personen also bereits nach kurzer Dauer erneut arbeitslos werden.

(1) Hinsichtlich ihrer Aussichten, den Leistungsbezug verlassen zu können, weist die Population der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eine starke Polarisierung auf: So stehen jenen Leistungsberechtigten, die nach relativ kurzer Bezugsdauer den Leistungsbezug durch die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Erwerbstätigkeit verlassen können, eine zweite Gruppe gegenüber, die eine lange Leistungsbezugsdauer und (dadurch mitbedingt) ungünstige Arbeitsmarktchancen aufweisen (Bruckmeier et al. 2020). Zu der zweiten Gruppe von Leistungsberechtigten gehört auch die überwiegende Mehrheit der Langzeitarbeitslosen. Sie weisen im Vergleich zu allen Arbeitslosen einen erhöhten Anteil an Geringqualifizierten, Personen mit Migrationshintergrund, sowie an über-50-jährigen und an Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen auf (Lietzmann 2016). Es gibt somit Personengruppen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die spezifischen Unterstützungsbedarf haben

und für die eine Erwerbsintegration eher mittel- bis langfristiges Ziel sein kann (Lietzmann et al. 2018). Für diesen Personenkreise steht zunächst der gezielte Abbau von arbeitsmarktbezogenen Hemmnissen sowie die Verbesserung sozialer Teilhabemöglichkeiten im Vordergrund.

(2) Bisherige Analysen des IAB haben gezeigt, dass Arbeitsaufnahmen von (ehemaligen) Arbeitslosengeld-II-Beziehenden oft von kurzer Dauer sind (Bruckmeier/Hohmeyer 2018, Koller/Rudolph 2011) und/oder nicht mit einer Beendigung des Arbeitslosengeld-II-Bezugs einhergehen. Knapp die Hälfte (45 %) der Arbeitsaufnahmen von (ehemaligen) Arbeitslosengeld-II-Beziehenden im Jahr 2013 endeten innerhalb von sechs Monaten. Nur gut die Hälfte (53 %) der Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Beziehenden im Jahr 2013 ging mit der Beendigung des Arbeitslosengeld-II-Bezugs von mindestens einem Monat einher. Es gibt Hinweise darauf, dass sich die kurzen Beschäftigungsverhältnisse auf bestimmte Personen konzentrieren: Bei 45 Prozent war die untersuchte Arbeitsaufnahme mindestens die fünfte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den vergangenen fünf Jahren.

Zudem zeigen die Ergebnisse, dass Beschäftigungsaufnahmen, die bedarfsdeckend sind, die mit einem höheren Einkommen einhergehen oder ein höheres Anforderungsniveau aufweisen, häufiger stabil sind, d. h. zwölf Monate oder länger dauern. Bei Personen, die im Leistungsbezug verbleiben, fehlen möglicherweise monetäre Anreize, die Beschäftigung aufrecht zu erhalten, weil sich das verfügbare Einkommen nur im Rahmen der Hinzuverdienstregelungen erhöht, die bei Einkommen über 100 Euro hohe Transferentzugsraten vorsehen.

Daher könnte die Aufhebung des Vermittlungsvorrangs bei einigen Gruppen eine sinnvolle Strategie sein und über Qualifikations- oder verlängerte Suchphasen zu stabileren und ggf. besser entlohnten Beschäftigungsverhältnissen führen. Daher könnte die Aufhebung des Vermittlungsvorrangs bei bestimmten Gruppen eine sinnvolle Strategie sein und über Qualifikations- oder verlängerte Suchphasen zu stabileren und ggf. besser entlohnten Beschäftigungsverhältnissen führen. Umgekehrt zeigen Forschungsergebnisse des IAB auch, dass sich andauernde Arbeitslosigkeit negativ auf die Beschäftigungschancen auswirkt (Hohmeyer/Lietzmann, 2020). Eine pauschale Aufhebung des Vermittlungsvorrangs kann daher auch im Widerspruch zum Ziel einer nachhaltigen Arbeitsmarktintegration stehen. Alternativ könnte der verstärkte Einsatz von begleitender Betreuung und Unterstützung von jenen Leistungsbeziehenden sinnvoll sein, die ein Beschäftigungsverhältnis begonnen haben und mit besonderen Problemen belastet sind. Hier wurden im Rahmen der geförderten Beschäftigung positive Erfahrungen gesammelt (Bauer/Fertig/Fuchs 2016). Dies wird bereits heute durch die Regelungen in § 16g SGB II ermöglicht.

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, die Weitersuche nach einem Job in einem anderen Betrieb zu unterstützen, da sich Brückeneffekte in eine bessere Beschäftigung häufig nur durch einen Betriebswechsel ergeben (für Leiharbeit siehe hierzu Crimmann et al. 2009).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass einige Ergebnisse für eine flexiblere Auslegung des Vermittlungsvorrangs in der praktischen Beratungs- und Unterstützungsarbeit der Jobcenter sprechen. Das gilt insbesondere mit Blick auf jene Leistungsbeziehenden, die Unterstützungsbedarf haben. In ihrem Fall darf der Vermittlungsvorrang nicht dazu führen, dass alternative Förder- und Integrationsstrategien nicht oder nur stark verzögert angegangen werden.

Eine solche Flexibilisierung könnte aber auch im Falle jener Leistungsberechtigten zielführend sein, denen eine Arbeitsaufnahme gelingt. Darauf deuten nicht zuletzt die Befunde zu den Stabilitätsfaktoren von aufgenommenen Beschäftigungsverhältnissen hin. So könnte es sich als sinnvolle Strategie erweisen, durch eine Investition in die berufliche Qualifikation der Leistungsberechtigten einen nachhaltigeren Ausstieg aus dem Leistungsbezug zu ermöglichen. Allerdings gilt es zu beachten, dass sich eine längere Arbeitslosigkeitsdauer negativ auf spätere Beschäftigungschancen auswirken kann und somit zumindest bei arbeitsmarktnahen Leistungsbeziehenden eine Vermittlung in ungeforderte Beschäftigung prioritäres Ziel bleiben sollte.

## Punkt 3

*Die Arbeitslosen erhalten einen Rechtsanspruch auf Qualifizierung, um ihren beruflichen Status zu verbessern. Um Aus- und Weiterbildung zu stärken, erhalten die Arbeitslosen ein Weiterbildungsgeld, das höher ist als ihre ALG-II-Leistung. Abschlussorientierte Weiterbildungen müssen unabhängig vom aktuellen Fachkräftebedarf über die gesamte Laufzeit gefördert werden.*

### **Rechtsanspruch für Arbeitslose (SGB II) auf die Förderung einer Qualifizierung**

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Qualifizierung für Arbeitslose im Rechtskreis SGB II, um ihren beruflichen Status zu verbessern.

Rechtsansprüche auf Weiterbildung gibt es bereits in verschiedenen Formen. So führen Kocher et al. (2013, S. 222 - 228) verschiedene gesetzliche Regelungen zur Ermöglichung von Weiterbildung auf. Diese erstrecken sich von Regelungen im Kündigungsschutzgesetz über Ansprüche auf Bildungsurlaub bis zu tariflichen oder in Betriebsvereinbarungen festgelegten Freistellungsansprüchen. Aufgabe der Politik ist es, die Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt so zu gestalten, dass 1) möglichst viele Personen den Zugang zu Beschäftigung zu erhalten, 2) sie während Phasen der Erwerbslosigkeit finanziell und sozial abgesichert sind und 3) sie Möglichkeiten haben, sich durch Weiterbildung auf zukünftige berufliche Herausforderungen vorzubereiten.

Durch das Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung („Arbeit von Morgen Gesetz“), verabschiedet am 23.04.2020, wurde ein Rechtsanspruch auf die Förderung einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingeführt, die über keinen Berufsabschluss verfügen beziehungsweise einen erlernten Beruf aufgrund einer mehr als vier Jahre ausgeübten Beschäftigung in an- oder ungelerner Tätigkeit nicht mehr ausüben können (§ 82 SGB III). Dieser grundsätzliche Rechtsanspruch ist über die Verbindung mit § 16 Absatz 1 Satz 4 prinzipiell auch im SGB II durchsetzbar. Ob die Einführung des Rechtsanspruchs auf Förderung einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung tatsächlich Auswirkungen auf die Rechtsposition der Antragstellenden und auf die Inanspruchnahme der

Weiterbildungsförderung hat, bleibt abzuwarten, da die Einschätzung der Eignung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Erfolgswahrscheinlichkeit weiterhin im Ermessen der Vermittlungs- bzw. Integrationsfachkräfte liegt.

Eine Ausweitung auf ein grundsätzliches, allgemeines Recht auf Qualifizierung, begrenzt auf Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II, wäre aus Gerechtigkeitserwägungen schwer zu rechtfertigen, da sowohl Arbeitslose im Rechtskreis des SGB III als auch Beschäftigte durchaus Interesse an der Verbesserung ihres beruflichen Status haben können. Eine Einführung eines solchen allgemeinen Rechts auf Qualifizierung müsste deshalb in einem weiteren Rahmen, z.B. der Entwicklung der Arbeitslosen- zu einer Arbeitsversicherung (vgl. u.a. Schmid 2008, 2011; Hans et al. 2017) diskutiert werden.

### **Weiterbildungsgeld für Arbeitslose (SGB II), dessen Höhe das ALG II überschreitet**

Für Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II soll ein Weiterbildungsgeld eingeführt werden, das höher ist als ihre ALG-II-Leistung.

Ergebnisse einer IAB-Befragung von Arbeitslosen weisen darauf hin, dass neben den abschlussbezogenen Prämien zusätzliche Zahlungen in Form eines monatlichen Zuschusses zum Lebensunterhalt die Motivation zur Teilnahme an geförderter Weiterbildung steigern könnten (Osiander und Dietz 2015, 2016). Die Autoren stellen allerdings fest, dass monatliche Zuwendungen erst ab einer gewissen Höhe positive Anreize setzen. Sie haben zudem den Nachteil, dass sie nicht daran geknüpft sind, dass die Weiterbildung auch (erfolgreich) abgeschlossen wird. Damit ist zunächst mit einem hohen finanziellen Aufwand bei ungewissen Erträgen (im Sinne von Abschlusszertifikaten) zu rechnen.

Dennoch kann insbesondere der Bezug von Arbeitslosengeld II dazu führen, dass bei An- und Ungelernten selbst die Hoffnung auf eine gering vergütete Tätigkeit dazu führen kann, sich gegen eine Weiterbildungsteilnahme zu entscheiden. Denn während einer geförderten Weiterbildung bleibt das Einkommen für die Dauer der Weiterbildung unabänderlich auf Höhe des Arbeitslosengeldes II – im Fall einer abschlussbezogenen Weiterbildung für bis zu 2 Jahren. Während also selbst eine vollzeitige Teilnahme an einer geförderten Weiterbildung das Einkommen auf minimalem Niveau festschreibt, kann durch Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung oder einer Nebenbeschäftigung das Einkommen erhöht werden. Bei einer möglichst schnell angestrebten Aufnahme einer Beschäftigung besteht darüber hinaus das Ziel, die Bedürftigkeit aufgrund eines höheren Einkommens zu beenden. Durch einen ergänzenden, anrechnungsfreien Zuschlag zum Arbeitslosengeld II für die Zeit der Weiterbildungsteilnahme, der auch als Ausgleich für die zusätzlichen finanziellen Belastungen während der Weiterbildung dienen würde, könnte die Teilnahmebereitschaft erhöht und eine Konsistenz mit anderen Regelungen (wie derjenigen zu Arbeitsgelegenheiten) hergestellt werden (vgl. Bläsche et al. 2017).

Da kausale Wirkungsanalysen bei einer Regelung, nach der alle Teilnehmenden an entsprechenden Weiterbildungen einen Anspruch auf einen solchen Zuschlag hätten, sehr schwierig wären – denn es fehlt an einer adäquaten Vergleichsgruppe - wäre es sinnvoll, die Wirkung von monatlichen Zuschüssen während der Weiterbildung zunächst in einer Form zu erproben, die kausale Folgerungen über ihre Wirksamkeit zulässt.

## **Förderung abschlussorientierter Weiterbildungen über die gesamte Laufzeit**

Im Sozialgesetzbuch Drittes Buch regelt § 180 Absatz 4 die Angemessenheit der Dauer einer abschlussbezogenen Weiterbildung:

*„Die Dauer einer Vollzeitmaßnahme [...] ist angemessen [...], wenn sie gegenüber einer entsprechenden Berufsausbildung um mindestens ein Drittel der Ausbildungszeit verkürzt ist. Ist eine Verkürzung um mindestens ein Drittel der Ausbildungszeit auf Grund bundes- oder landesgesetzlicher Regelungen ausgeschlossen, so ist ein Maßnahmeteil von bis zu zwei Dritteln nur förderungsfähig, wenn bereits zu Beginn der Maßnahme die Finanzierung für die gesamte Dauer der Maßnahme auf Grund bundes- oder landesrechtlicher Regelungen gesichert ist. Abweichend von Satz 1 ist die Dauer einer Vollzeitmaßnahme der beruflichen Weiterbildung auch dann angemessen, wenn sie nach dem Pflegeberufegesetz nicht um mindestens ein Drittel verkürzt werden kann.“*

Bei anderen als im Pflegeberufegesetz geregelten, nicht verkürzbaren Maßnahmen handelt es sich üblicherweise um Ausbildungen in Gesundheitsfachberufen sowie die von Erzieherinnen und Erziehern. Diese können aktuell nur gefördert werden, wenn die Finanzierung des letzten Drittels außerhalb der Arbeitsförderung durch bundes- oder landesgesetzliche Regelung bereits zu Beginn sichergestellt und nachgewiesen ist (s.o.). Die Eigenfinanzierung durch die Teilnehmenden oder die Gewährung eines Darlehens durch die Ausbildungsstätte ist ausgeschlossen, da Abbrüche aus finanziellen Gründen befürchtet werden. Eine generelle, einheitliche Abstimmung mit Bund und Ländern zur Finanzierung des letzten Drittels könnte zu einer bundesweit stringenteren Förderung führen, da die Klärung der Finanzierung nicht mehr durch die potentiellen Teilnehmenden mit unterschiedlichen Erfolgsaussichten erfolgen müsste.

## **Punkt 4**

*Die Eingliederungsvereinbarungen in der jetzigen Form werden abgeschafft und durch einen kontinuierlichen Eingliederungsprozess ersetzt. Arbeitsuchende und Vermittlungsfachkräfte sollen gemeinsam realistische Ziele und Unterstützungsangebote erarbeiten, diese zur Transparenz schriftlich festlegen sowie regelmäßig und situativ anpassen.*

Das IAB hat sich in der Vergangenheit mehrfach zu Eingliederungsvereinbarungen geäußert. Zu den fachlichen Anforderungen dieses Instruments gehören die gemeinsame Erarbeitung, die individuell an die Voraussetzungen der Leistungsberechtigten angepasste Ausgestaltung und die Ausgewogenheit der Rechte und Pflichten für beide Vertragsparteien. Eine Analyse von Eingliederungsvereinbarungen und Beratungsgesprächen aus den Jahren 2008 und 2009 zeigte, dass diese Anforderungen in der Praxis eher selten umgesetzt wurden (Schütz et al. 2011). Eine gemeinsame Erarbeitung fand nur selten statt, vielmehr wurde das Dokument von den Fachkräften erstellt und den Leistungsberechtigten zur Unterschrift vorgelegt. Auch der rechtlich bindende Charakter des Dokuments wurde in den beobachteten Beratungsgesprächen kaum erläutert.

Eine Auswertung des Inhalts von Eingliederungsvereinbarungen deutete zudem auf eine mangelnde Balance von Rechten und Pflichten hin. Während die Leistungen der Jobcenter meist vage beschrieben wurden, wurden die Pflichten der Arbeitsuchenden in der Regel detailliert festgelegt, insbesondere die Pflicht, sich zu bewerben, die in drei Viertel der Eingliederungsvereinbarungen stand. Auch das Fördern erhielt einen fordernden Charakter, indem Fördermaßnahmen mit einer sanktionsbewehrten Teilnahmeverpflichtung verknüpft wurden.

In einem laufenden Forschungsprojekt zu Eingliederungsvereinbarungen im SGB II befragte das IAB Vermittlungsfachkräfte in Jobcentern zur Rolle der Eingliederungsvereinbarung in der Beratung und Vermittlung (Bernhard et al. 2019; Senghaas et al. 2020). Die Analysen zeigten, dass Vermittlungsfachkräfte in Jobcentern die Eingliederungsvereinbarung ambivalent bewerten. Sie nutzen Eingliederungsvereinbarungen, um den Grundsatz „Fördern und Fordern“ in der Beratung und Vermittlung zu konkretisieren und verbindlich die nächsten Schritte festzulegen. Die Schriftform der Eingliederungsvereinbarung soll dabei eine Erinnerungshilfe bieten. Allerdings kritisierten Vermittlungsfachkräfte, dass das mehrseitige Dokument für viele Arbeitsuchende zu lang und zu schwer verständlich ist. Dies liegt unter anderem daran, dass Informationen über mögliche Sanktionen bei unzureichender Pflichterfüllung viel Raum einnehmen.

Die bisherigen Ergebnisse dieses laufenden Forschungsprojekts legen den Schluss nahe, dass in der Eingliederungsvereinbarung Forderungen an die Leistungsberechtigten im Vordergrund stehen. Vermittlungsfachkräfte sehen die Eingliederungsvereinbarung nicht jederzeit und nicht für alle Gruppen von Leistungsberechtigten als gleichermaßen sinnvoll an. Sie sehen in dieser in erster Linie ein Instrument, das einen Aktivierungsimpuls setzt. Gleichzeitig erleben sie Handlungsfelder, die über den engen Kontext der Vermittlungsarbeit hinausgehen – wie den Umgang mit körperlichen oder psychischen Einschränkungen sowie Suchterkrankungen – als bedeutsamen Bestandteil der täglichen Vermittlungsarbeit. Eingliederungsvereinbarungen erscheinen vergleichsweise wenig geeignet, diesem individuellen Handlungsbedarf zu begegnen. Der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen im Erstberatungsgespräch und der damit verbundene Verweis auf Sanktionen kann, so schildern Vermittlungsfachkräfte, dem Aufbau einer Vertrauensbeziehung entgegenstehen. Auf der anderen Seite kann es sich positiv auf die Beziehung zwischen Jobcenter und Arbeitsuchenden auswirken, wenn die Eingliederungsvereinbarung Leistungen des Jobcenters expliziert: Eine Auswertung von Daten der Haushaltsbefragung „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ zeigte, dass Leistungsberechtigte ihr Jobcenter besser bewerten, wenn sie den Eindruck haben, es erfülle die in der Eingliederungsvereinbarung aufgeführten Leistungen (Senghaas et al. 2020).

Ergebnisse zu den Wirkungen von Eingliederungsvereinbarungen auf die Arbeitsmarktintegration von SGB-II-Leistungsberechtigten stehen noch aus (vgl. Bernhard et al. 2019). Die bisherigen Analysen machen jedoch deutlich, dass der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen für Vermittlungsfachkräfte in Jobcentern mit Widersprüchlichkeiten behaftet ist. Sie sind einerseits darauf angewiesen, auf den Einzelfall bezogene Vereinbarungen zu formulieren. Diese müssen andererseits so formuliert sein, dass vollzogene Sanktionen aufgrund von Pflichtverletzungen vor Gericht Bestand haben, was wiederum zur Verwendung standardisierter Formeln führt. Problematisch aus Sicht von Vermittlungsfachkräften wie auch des

IAB erscheint weiterhin, dass durch die Betonung von Mitwirkungspflichten und Rechtsfolgen die Sanktionsgewalt des Leistungsträgers unterstrichen wird. Aus diesem Grund hat die Eingliederungsvereinbarung die Tendenz, die strukturelle Asymmetrie des Beratungsgesprächs zu untermauern, in das Arbeitsuchende und Vermittlungsfachkräfte in der Regel ungleich verteilte Ressourcen (z.B. Wissen, Macht) einbringen. Aus Sicht des IAB sind Ansatzpunkte für eine Reform der Eingliederungsvereinbarung zum einen prozessuale Änderungen, durch die der Sinn der Vereinbarung transparent gemacht würde und Arbeitsuchende stärker in den Prozess der Zielfindung eingebunden würden. Des Weiteren wäre eine Flexibilisierung der Einsatzpraxis vorstellbar, sodass Vermittlungsfachkräfte einen erweiterten Handlungsspielraum beim Abschlusszeitpunkt oder Inhalt der Eingliederungsvereinbarung erhalten. Denkbar wäre schließlich, das Instrument von der widersprüchlichen Funktionenvielfalt zu entlasten. Dies könnte geschehen, indem die Funktionen Kooperation und Transparenz auf der einen und Sanktionsgrundlage auf der anderen Seite auf unterschiedliche Instrumente verteilt würden.

## Punkt 5

*Die Zumutbarkeitsregeln für Beziehende von Arbeitslosengeld II müssen entschärft und an jene des Arbeitslosengeldes I angeglichen werden. Grundsätzlich müssen bei den Vermittlungsvorschlägen das Qualifikationsniveau sowie die Wünsche der Arbeitsuchenden berücksichtigt und Mindeststandards guter Arbeit eingehalten werden.*

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen schlägt vor, die Zumutbarkeitsregeln für Beziehende von Arbeitslosengeld II zu entschärfen und an jene des Arbeitslosengeldes I anzugleichen. Grundsätzlich müssen bei den Vermittlungsvorschlägen das Qualifikationsniveau sowie die Wünsche der Arbeitsuchenden berücksichtigt und Mindeststandards guter Arbeit eingehalten werden. Mit dem Vorschlag soll es für Menschen im Bezug von Arbeitslosengeld II Vermittlungsgrundsätze und ein Kaskadenmodell analog zum Arbeitslosengeld geben.

Die vorgeschlagene Entschärfung impliziert, dass ähnlich wie in der Arbeitslosenversicherung eine Orientierung der Zumutbarkeit an der Höhe des letzten Arbeitsentgelts erfolgt. So ist nach § 140 Abs. 3 SGB III in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit eine Minderung des Arbeitsentgelts um mehr als 20 Prozent nicht zumutbar. In den folgenden drei Monaten sind es 30 Prozent. Vom siebten Monat der Arbeitslosigkeit an sind Arbeitsverhältnisse nicht zumutbar, wenn das daraus erzielbare Nettoeinkommen unter Berücksichtigung der mit der Beschäftigung zusammenhängenden Aufwendungen niedriger ist als das Arbeitslosengeld. Nach § 10 SGB II wären auch Arbeiten zumutbar, wenn das Arbeitsentgelt niedriger ausfällt als das Arbeitslosengeld II. Auch die Einhaltung von Mindeststandards guter Arbeit zielt auf eine Entschärfung der Zumutbarkeitsregeln.

Weniger strenge Zumutbarkeitsregeln könnten bewirken, dass ein Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten weniger Anreize hat, sich um eine Erwerbsarbeit zu bemühen, sodass sich ihre Anspruchslöhne erhöhen und ihre Arbeitssuchintensität nachlässt. Dadurch würde die Erwerbsintegration des von der Reform betroffenen Personenkreises verzögert. Dafür wäre zu erwarten, dass sich die Qualität der aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse

zunächst tendenziell verbessert. Allerdings kann Personen, die zunächst Beschäftigungsverhältnisse zu vergleichsweise schlechteren Arbeitsbedingungen aufnehmen, durch weitere Arbeitssuche der Wechsel in bessere Beschäftigungsverhältnisse gelingen. Aus gesundheitlicher Perspektive könnte es von Bedeutung sein, dass durch weniger scharfe Zumutbarkeitsregeln der psychische Druck auf erwerbsfähige Leistungsbeziehende nachlassen würde.

Es liegen nur wenige Studien vor, die die Wirkungen von Zumutbarkeitsregeln in Deutschland untersuchen. Die Studie von Pollmann-Schult (2005) untersuchte mit Personendaten, die Folgen einer Reform der Zumutbarkeitsregeln. Es geht um die ab April 1997 geltenden Zumutbarkeitsbestimmungen, durch die Arbeitslose früher als zuvor in Arbeitsverhältnisse mit Arbeitsanforderungen unterhalb ihres Qualifikationsniveaus vermittelt werden konnten. Die Studie kommt zusammenfassend zu folgendem Ergebnis (Pollmann-Schult, 2005: 315): „Die empirischen Ergebnisse zeigen kein Indiz für eine Veränderung des Übergangsverhaltens von Leistungsbeziehern nach Inkrafttreten der Neuregelung der Zumutbarkeitsbestimmungen. Weder wird nach April 1997 ein schnellerer Übergang in Erwerbstätigkeit, noch ein verstärktes Übergangsverhalten in unterwertige Beschäftigung beobachtet. Somit kann die Annahme, dass die Neuregelung der Zumutbarkeitsbestimmungen zu einer schnelleren, aber qualitativ ungünstigeren Wiederbeschäftigung führte, nicht bestätigt werden.“

Die Inanspruchnahme der 58er Regelung führte in der Vergangenheit für arbeitslose Leistungsbeziehende ab dem Alter von 58 Jahren dazu, dass sie keine zumutbare Arbeit suchen mussten. Die Erkenntnisse der Studie von Nivorozhkin/Romeu-Gordo/Schneider (2013) zeigen, dass infolge der Inanspruchnahme der 58er-Regelung erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihre Anspruchslöhne um etwa 23 Prozent erhöhten. Allerdings stellten Reinhold/Schneider (2010) in einer weiteren Studie zur 58er Regelung fest, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Ostdeutschland infolge der Inanspruchnahme der 58er-Regelung im Vergleich zu knapp unter 58-Jährigen in einer besseren seelischen Verfassung waren.

Die vorliegenden Studien erbringen somit keinen Beleg, der klar für oder gegen den Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen spricht. Die Zumutbarkeitsregeln für Beziehende von Arbeitslosengeld II an jene für Beziehende von Arbeitslosengeld anzugleichen, ist allerdings kritisch. Die Zumutbarkeit von Beschäftigungsverhältnissen von der Höhe des letzten Arbeitsentgelts abhängig zu machen, ist sicherlich sinnvoll, wenn der Arbeitslosigkeit eine längere versicherungspflichtige Beschäftigung vorausgegangen ist. Dann erhalten aber arbeitslose Personen ohnehin Arbeitslosengeld und allenfalls aufstockendes Arbeitslosengeld II. Eine Abhängigkeit der Zumutbarkeit von einem letzten Verdienst ist für Personen, die wie viele Personen im Rechtskreis des SGB II sehr lange oder noch nie beschäftigt waren, nicht praktikabel. Daher müsste eine Lohnuntergrenze konkret definiert werden. Derzeit wären für erwerbsfähige Leistungsberechtigte Löhne, die niedriger sind als 2/3 des ortsüblichen Lohns bzw. branchenüblichen Tariflohns nicht zumutbar.

Dass Vermittlungsvorschläge das Qualifikationsniveau der arbeitslosen Personen berücksichtigen sollten, sollte in der Praxis soweit wie möglich geschehen. Es wird aber nicht immer möglich sein, entsprechende Stellen in der erreichbaren Nähe vorzuschlagen.

## Punkt 6

*Die Jobcenter müssen mehr Freiheiten in der Betreuung und Budgetverfügung erhalten. Sie kennen die Menschen und Strukturen vor Ort am besten und sollten möglichst unabhängig von überregionalen Weisungen über den Einsatz von Instrumenten entscheiden können. Die Arbeitsleistung einzelner Jobcenter darf nicht nur an standardisierten Kennzahlen und Zielvorgaben gemessen werden, sondern muss auch Integrationsfortschritte über einen mehrjährigen Zeitraum in den Blick nehmen.*

Forschungsergebnisse der IAB-Studie „Vermittlerhandeln im weiterentwickelten Zielsystem der BA“ (Gottwald et al. 2020) stützen dieses Argument, wenngleich sie auf einer Erhebung im Rechtskreis des SGB III (2014-2018) beruhen. Dort existiert, gegenüber dem SGB II, ein ausgesprochen dichtes Kennzahlensystem mit einem Geflecht an zeitlich eng getakteten und alle Ebenen einschließenden Nachhalteformaten und -prozeduren. Eine zu beobachtende Folge dieses Systems auf Agenturebene besteht in einer Tendenz zum Primat der Zahl gegenüber dem Zielinhalt, der Engführung des Verwaltungshandelns an Zielindikatoren sowie eine starke Ausrichtung der Kommunikation an den (Ziel-)Erwartungen übergeordneter Organisationsebenen. Entgegen der Absicht, durch das Führen nach Zielen dezentrale Handlungsspielräume zu schaffen, wies die zum Zeitpunkt der Untersuchung praktizierte Steuerungspraxis einen unverkennbaren Zug zur Zentralisierung auf. Für die Fachkräfte verbindet sich damit ein Spannungsfeld, das oftmals ein moralisches Dilemma impliziert, nämlich einerseits zwischen einer fallangemessenen Kundenbetreuung sowie andererseits den Ansprüchen der Zielerreichung entscheiden zu müssen; die Fachkräfte nehmen die Ausrichtung ihrer Beratungs- und Vermittlungsarbeit immer wieder als von den Kunden- und Markterfordernissen entkoppelt wahr. Daneben lassen sich Effekte beobachten, die aus einer Vielzahl (internationaler) Studien zu Performance Measurement Systemen bekannt sind: Strategien des „Target-Gaming“, also einer instrumentellen Ausrichtung an Zielvorgaben, die Zunahme von Koordinationsaufwänden und „Paperwork“ sowie eine Bedeutungsverschiebung und Relativierung von Fachlichkeit. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass operative Fach- und Führungskräfte die Kennziffernsteuerung überwiegend kritisch sehen – was nicht nur aus den geführten Interviews, sondern auch aus einer im Rahmen der Studie durchgeführten repräsentativen Befragung hervorgeht.

Erfahrungen des Modellprojekts „Mach es einfach“, das ebenfalls im SGB III durchgeführt wurde, können Hinweise darauf geben, dass eine Lockerung zentraler Vorgaben zu Veränderungsprozessen führen kann, die sich als „interner Bürokratieabbau“ beschreiben lassen, der durch einen Verzicht auf interne und zentrale Vorgaben oder eine Reduzierung von Dokumentationspflichten gekennzeichnet ist. Dies eröffnet Räume für Neuerungen der Beratung und Vermittlung, die sich direkt auf Interaktionsprozesse zwischen Vermittlungsfachkräften und Arbeitssuchenden bzw. Arbeitgebern beziehen (Freier et al. 2017, S. 120), indem sie eine adressatengerechtere Gestaltung der Arbeitsmarktdienstleistungen anstreben und lokale Gegebenheiten besser berücksichtigen. Dabei trat jedoch ein Zielkonflikt zwischen quantitativer Zielerreichung und qualitativen Prozessveränderungen auf, da individualisierte Ansätze in der Regel aufwendiger sind.

In einem kleinen Modellvorhaben im SGB II, das vom IAB evaluiert wurde, konnten zwei Jobcenter das Ziel 3 „Vermeidung von Langzeitleistungsbezug“ von 2015 bis 2017 mehrjährig planen und steuern (siehe Freier et al. 2018). In der Praxis bezog sich „Mehrjährigkeit“ dabei überwiegend auf eine biografisch ausgerichtete Fallarbeit mit abgestimmten Integrationschritten. Gerade bei Langzeitarbeitslosen mit mehreren Vermittlungshemmnissen müsse aus Sicht der Jobcenter die Perspektive der Fallbearbeitung unbedingt mehrjährig sein, da die Probleme nicht in kurzer Zeit zu lösen seien. Grundsätzlich hielten es die beteiligten Jobcenter für sinnvoll, ihre Arbeit auch mithilfe eines kennzahlengestützten Controllings zu bewerten. Gleichzeitig wurde betont, dass sich gute Arbeit nicht nur mit Hilfe von Indikatoren wie beispielsweise der Integrationsquote abbilden lasse. Die zu beobachtende Kleinteiligkeit der Kontrollinstrumentarien wird dagegen kritisch gesehen.

Aus der derzeit laufenden Implementationsstudie zum seit 1.1.2019 in Kraft getretenen Teilhabechancengesetz (§§ 16e und 16i SGB II) lässt sich beobachten, dass die befragten Akteure aus Politik und Verwaltung sich einig sind, dass das Verwaltungshandeln für dieses Instrument nicht an quantitativen Zielindikatoren ausgerichtet sein darf, sondern die Prämisse „Qualität vor Quantität“ zu gelten hätte (Globisch et al., 2020). Ganz explizit werden von allen Akteuren die Nutzung der Handlungsspielräume unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten und Programmvo erfahrungen der Jobcenter gefordert und der Anspruch nach wenig Steuerung geltend gemacht. So ist das Gesetz mit unterschiedlichen Gestaltungsvarianten des begleitenden Coachings, unterschiedlich möglichen Flankierungen durch Länderprogramme, unterschiedlichen Vorerfahrungen und Auswahl von Arbeitgebertypen versehen; und es wird von den Jobcentern ebenso heterogen genutzt.

Drei Risiken werden formuliert, die das Ziel „Qualität vor Quantität“ und die Absicht, wenig zu steuern, unter Druck setzen:

- Druck der Öffentlichkeit kann dazu führen, dass mit zunehmendem Fortschreiten der Förderung und mit dem Näherrücken der für die Verlängerung des § 16i „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ entscheidenden Erfolgsbeurteilung, quantitativen Zielindikatoren (Zahl der Zugänge, Integrationen) mehr Bedeutung erhalten.
- Das Instrument ist in einen Kontext eingebettet, der mit Zielen hinterlegt ist, und u.a. wegen der hohen finanziellen Ressourcen unter Legitimationsdruck steht. Die Logik eines Instruments, welches auf soziale Teilhabe setzt, muss in die bestehenden Zielssysteme eingepasst werden.
- Auch wenn das Instrument 16i nicht direkt mit Zielvorgaben hinterlegt wird, lässt es sich in der Umsetzung an den SGB-II-Zielindikatoren ausrichten. Eine solche Ausrichtung birgt die Gefahr des „Creaming“. Es dürften dann eher Langzeitarbeitslose für die Teilnahme in Betracht gezogen werden, von denen man a) ausgeht, dass sie mit höherer Wahrscheinlichkeit in eine ungeförderte Beschäftigung übergehen (Indikator: Integration) und/oder die b) dazu in der Lage sind, eine hohe Anzahl an Arbeitsstunden zu leisten, was eine (vorübergehende) Beendigung des Leistungsbezugs wahrscheinlicher macht (Indikator: Verminderung des Langzeitleistungsbezugs)

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass besonders im SGB III die Probleme einer zentralen Zielsteuerung deutlich werden und Potentiale einer Reduzierung von Vorgaben realisiert werden könnten. Obwohl die Möglichkeiten zentraler Vorgaben im SGB II geringer sind, dürften diese Ergebnisse zumindest in abgeschwächter Form auch für diesen Rechtskreis relevant sein. Dies legt die Studie zur mehrjährigen Steuerung von Ziel 3 nahe.

Bei aller berechtigten Kritik an allzu rigider zentraler Steuerung (insbesondere quantitativer Zielvorgaben) möchten wir darauf hinweisen, dass zentrale Regeln auch durchaus Vorteile im Sinne von Rechts- und Handlungssicherheit für Institutionen und individuelle Akteure haben können. Dies äußern auch GesprächspartnerInnen in den erwähnten Projekten.

Im Rahmen der Evaluation des Teilhabechancengesetzes kann gesagt werden, dass die Risiken für ein Beharren auf dem Grundsatz „Qualität vor Quantität“ eine Herausforderung für die Politik bedeuten, da ein Druck besteht, sich an quantitativen Zielen zu orientieren. Dies ist für das gesamte SGB II von Bedeutung, gerade weil es keine Indikatoren für soziale Teilhabe und andere „weiche“ Ziel gibt.

## Punkt 7

*Die Beratung in den Jobcentern muss stärker als bisher an den individuellen Bedürfnissen der unterschiedlichen Gruppen wie Menschen mit Behinderungen, Alleinerziehenden, älteren oder gesundheitlich eingeschränkten Menschen ausgerichtet sein, um sie gezielt mit speziellen Angeboten fördern zu können. Dazu müssen die Perspektiven und Erfahrungen der Betroffenen stärker mit einbezogen werden. Ein standardisiertes Profiling zu Beginn der Beratung darf nicht die weiteren Handlungs- und Förderungsmöglichkeiten einschränken.*

### **Gesundheitlich eingeschränkte Menschen im Kundenkreis der Jobcenter**

In Deutschland ist die Definition von Erwerbsfähigkeit mit der Fähigkeit, dem Arbeitsmarkt für drei Stunden täglich zur Verfügung zu stehen (§ 8 Abs. 1 SGB II), weit gefasst. Daher gehört eine verhältnismäßig große Zahl an gesundheitlich eingeschränkten Personen zum Kundenkreis der Jobcenter. Eine schlechte körperliche oder mentale Gesundheit kann den Wiedereinstieg ins Erwerbsleben behindern. Daher ist eine gezielte Schulung der Mitarbeiter von Jobcentern zum Erkennen gesundheitlicher Probleme sowie eine gute Vernetzung von Jobcentern und anderen Trägern der Gesundheits- und Arbeitsförderung sinnvoll (Eggs et al., 2014).

Daneben gibt es eine Gruppe Arbeitsloser, bei denen zwar (noch) keine Erwerbsminderung festgestellt wurde, die aber anhand von Selbstauskunft und Erwerbshistorie mit großer Wahrscheinlichkeit aus gesundheitlichen Gründen nicht in den Arbeitsmarkt vermittelt werden können. In Fällen, in denen die Rentenversicherung keine volle Erwerbsminderung feststellt, die zum Bezug von Erwerbsminderungsrente berechtigt, bleiben solche Personen weiterhin den Jobcentern zugeordnet (für psychisch kranke Leistungsberechtigte siehe z.B. Kupka/Popp 2018).

Die tatsächliche Anzahl Arbeitsloser, die formal erwerbsfähig, faktisch aber nicht fähig ist, einer Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt nachzugehen, kann nur grob geschätzt werden.

Hochrechnungen einer Untersuchung des IAB auf Basis von Befragungsdaten gehen davon aus, dass im Jahr 2016 etwa 184.000 Personen in Deutschland als arbeitslos gemeldet waren, die seit zwei Jahren von sich selbst sagten, sie seien gesundheitlich nicht in der Lage einer Beschäftigung nachzugehen und auch zu keinem Zeitpunkt innerhalb der letzten 24 Monate einer sozialversicherungspflichtigen oder geringfügigen Beschäftigung nachgingen. Für diese Personen sind die Angebote und Forderungen, die im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung mit dem Jobcenter gemacht werden, weitgehend unpassend. So wird auch nur von etwa sechs Prozent dieser Personen berichtet, dass sie konkrete Vermittlungs- oder Förderangebote erhalten hätten und nur drei Prozent berichteten, dass das Jobcenter von Ihnen verlangt, eine Beschäftigung zu suchen. (Lietzmann et al. 2019).

Ein überproportional großer Anteil der hier beschriebenen faktisch nicht erwerbsfähigen Personen gehört zur Gruppe der älteren Arbeitnehmer – einer Gruppe die auch ohne gesundheitliche Einschränkungen größere Schwierigkeiten hat, in Erwerbstätigkeit zu gelangen.

### **Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben im Rahmen beruflicher Rehabilitation**

Eine besondere Förderung von gesundheitlich eingeschränkten Menschen stellt die berufliche Rehabilitation dar. Sie ist bereits jetzt an den individuellen Bedürfnissen dieser Personengruppe ausgerichtet und stellt hierfür ein breites Portfolio unterschiedlichster Maßnahmen zur Verfügung: Da nach § 6(3) SGB IX die Bundesagentur für Arbeit „auch Rehabilitationsträger für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für erwerbsfähige Leistungsbe-rechtigte mit Behinderungen im Sinne des Zweiten Buches [ist], sofern nicht ein anderer Re-habilitationsträger zuständig ist“, erfolgt die Beratung und Zuweisung zu Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (LTA) im Rahmen der beruflichen Rehabilitation in Zusammenarbeit von Agenturen und Jobcentern.<sup>1</sup> Allerdings führt der Zugang zu LTA bei einem Großteil der Rehabilitand\*innen über das Jobcenter. Dort muss in einem ersten Schritt erkannt werden, dass die Person ein potentieller Rehabilitationsfall ist, um die Reha-Beratung in der Agentur einzuschalten und die Prüfung, Anerkennung und das weitere Verfahren dorthin zu übergeben. Das Jobcenter muss teils für die Finanzierung von Maßnahmen aufkommen und übernimmt im Anschluss an die Rehabilitation die Vermittlungsarbeit (Reims et al. 2020).

LTA haben zum Ziel, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Behinderungen beim ersten Eintritt in den Arbeitsmarkt (Jugendliche und junge Erwachsene im Rahmen beruflicher Ersteingliederung) als auch beim Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt (berufliche Wiedereingliederung) zu unterstützen (hier und im Folgenden: Reims et al. 2018). Für die Beantragung einer beruflichen Rehabilitation muss kein anerkannter Grad der Behinderung vorliegen, LTA können sowohl Menschen mit Behinderung erhalten als auch von Behinderung bedrohte Menschen (§ 2 SGB IX). Der Teilnehmendenkreis ist somit sehr heterogen, sowohl im Hinblick auf gesundheitliche als auch auf biografische Lagen und erhält dementsprechend auch unterschiedliche Unterstützungsangebote:

Jugendliche und junge Erwachsene im Bereich der Ersteingliederung sind zumeist zwischen 17 und 20 Jahren alt. Etwa die Hälfte weist eine Lernbehinderung auf, ein Fünftel eine psychische Behinderung, 17 Prozent eine geistige Behinderung, fünf Prozent eine Behinderung

---

<sup>1</sup> Daher erfolgt auch die Forschung im Rahmen beruflicher Rehabilitation rechtskreisübergreifend.

des Stütz- und Bewegungsapparates, weitere sieben Prozent haben unterschiedlichste Behinderungen oder Beeinträchtigungen (Organisch, Neurologisch, Hör- oder Sehbehinderungen o.a.; Rehabilitand\*innen des Jahre 2014; Tophoven 2020).<sup>2</sup> Erwachsene Teilnehmende der Wiedereingliederung sind im Schnitt 31 Jahre alt und weisen vor allem zwei Arten von gesundheitlichen Einschränkungen auf: Knapp die Hälfte hat eine Behinderung des Stütz- und Bewegungsapparates, etwa ein Drittel hat eine psychische Behinderung (Reims et al. 2018). In Folge dessen muss die jeweils notwendige Unterstützungsleistung immer unter der Berücksichtigung der individuellen Lage des Einzelnen erbracht werden, vor allem abhängig von Alter, Berufserfahrung, Tätigkeit und Beeinträchtigung.

Studien bezogen auf die Beschäftigungsübergänge zeigen, dass eine Integration in den Arbeitsmarkt nach Ende der beruflichen Rehabilitation in vielen Fällen gelingt. Dies gilt vor allem für den Bereich der Wiedereingliederung (Reims, Tophoven 2018). Hier steigt die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein, mit der Teilnahme an beruflicher Rehabilitation (Nivorozhkin 2018). Somit scheint die Zielrichtung beruflicher Rehabilitation in vielen Fällen erfolgreich. Ob allerdings das „Nicht-Gelingen“ einer Integration bei machen Gruppen abhängig von Zuweisungen, der Art der Beeinträchtigungen oder anderem ist, muss noch weiter erforscht werden.

## Punkt 8

*Die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren für Maßnahmen müssen regionaler und individueller ausgestaltet werden und bundesweite Ausschreibungen weitgehend ersetzen. Bei der Entscheidung für Angebote muss die Qualität und nicht der niedrigste Preis ausschlaggebend sein. Träger von Maßnahmen müssen Finanzierungs- und Planungssicherheit erhalten, um konstant mit gut qualifiziertem und tariflich entlohntem Personal arbeiten zu können.*

Das IAB hat keine systematischen Erkenntnisse zur Bedeutung von Vergabeverfahren für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Im Rahmen einer Untersuchung zu Reha-Maßnahmen (Reims et al. 2020) wurden Leistungserbringer, die Rehabilitanden und Rehabilitandinnen der Bundesagentur für Arbeit qualifizieren, im Rahmen qualitativer Experteninterviews und einer quantitativen Online-Befragung nach Herausforderungen seitens der Kostenträger befragt.<sup>3</sup> Generell lässt sich sagen, dass diese und die Bewältigungsstrategien abhängig sind vom jeweiligen Einrichtungskontext und den damit verbundenen Ressourcen (Größe der Einrichtung, Finanzierungsquellen, Anerkennung nach § 51 SGB IX, Infrastruktur etc.).

Die größten Herausforderungen, sowohl aktuell als auch zukünftig, sind für über die Hälfte der Befragten der Aspekt der Planungsunsicherheit, dicht gefolgt vom zunehmenden Preis-

---

<sup>2</sup> Jeweils die Hauptbeeinträchtigung; Mehrfachbehinderungen werden in den administrativen Daten der BA nicht abgebildet.

<sup>3</sup> Da – wie auch in der Antwort zu Frage 7 bereits dargelegt - nach §6(3) SGB IX die Bundesagentur für Arbeit „auch Rehabilitationsträger für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit Behinderungen im Sinne des Zweiten Buches [ist], sofern nicht ein anderer Rehabilitationsträger zuständig ist“, erfolgt die Beratung und Zuweisung zu Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (LTA) im Rahmen der beruflichen Rehabilitation in Zusammenarbeit von Agenturen und Jobcentern. Daher ist auch die Forschung in diesem Themengebiet regelkreisübergreifend.

wettbewerb zwischen den Leistungserbringern (49 %). 41 Prozent der Einrichtungen bewerten den Punkt „Bedrohung der Qualitätsstandards durch steigenden Kostendruck“ als bedeutende Herausforderung. Die Planungsunsicherheit hat ihre Ursachen vor allem in einer komplexer werdenden Klientel mit steigendem Anteil von Teilnehmenden mit psychischen Erkrankungen und komplexen Gesundheitslagen bei gleichzeitigem Rückgang der Teilnehmendenzahlen insgesamt. Als Konsequenz verfolgen die Einrichtungen dabei häufig die Strategie, sich neuen Tätigkeitsfeldern zuzuwenden. Dies wiederum führt zu einem Anstieg des (Preis-)Wettbewerbs zwischen den Leistungserbringern um die noch verbliebenen Teilnehmenden.

Rehabilitationsspezifische Maßnahmen werden zum Teil mit den Kostenträgern der beruflichen Rehabilitation preisverhandelt, andere werden im Vergabeverfahren vergeben. 65 Prozent der online befragten Einrichtungen gaben dabei an, rehabilitationsspezifische Vergabemaßnahmen anzubieten. Einrichtungen, die eher im Segment der Preisverhandlung agieren, versuchen vermehrt, sich auch an Ausschreibungen zu beteiligen. Einige Einrichtungen berichten, dass sie dort letztlich an den Kosten scheitern, was sie darauf zurückführen, dass sie ihr Personal im Vergleich zu anderen Einrichtungen höher, d.h. tariflich, entlohnen. Grundsätzlich äußern sich fast alle Einrichtungen kritisch zum Ausschreibungsverfahren und verweisen auf den Preisdruck.

Die Leistungserbringer wünschen, dass vorrangig die Qualität der eingereichten Konzepte vom Kostenträger behandelt werden sollten, um einen Preiskampf und in Folge dessen auch die Absenkung von Qualitätsstandards zu verhindern. Dazu gehört allerdings auch der Faktor „gutes Personal“. Die meisten Einrichtungen sind der Meinung, dass gutes Personal vor allem über eine gute Entlohnung gewonnen werden kann. Dabei geraten sie in ein Dilemma: Zahlen sie tarifliche Löhne, erhalten sie zwar (gutes) Personal zur Durchführung ihrer Maßnahmen, haben allerdings gleichzeitig schlechtere Chancen auf dem Ausschreibungsmarkt.

Insbesondere im Rahmen der qualitativen Studie wurden darüber hinaus viele Stimmen der Leistungserbringer nach stärker individuell ausgerichteten Maßnahmen laut. Durch die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes benötigen viele Menschen mit Behinderung mit weniger komplexen Problemen keine außerbetriebliche Qualifizierung mehr. In der verbleibenden Förderpopulation häufen sich dagegen immer komplexere Gesundheitslagen, wodurch ein immer komplexerer Förderungsbedarf entsteht.

Die Zuweisung dieser Personen in Maßnahmen durch den jeweiligen Kostenträger ist nach Meinung vieler Leistungserbringer oft nicht passgenau und nicht hinreichend bezogen auf die individuellen Voraussetzungen. In diesem Zusammenhang wünschen sich viele Leistungserbringer eine bessere gesundheitsspezifische Qualifizierung des zuweisenden Personals beim Kostenträger. Dies gilt insbesondere für Mitarbeitende der Jobcenter, die häufig befristet beschäftigt sind und somit nur schwer rehabilitationsspezifisches Wissen aufbauen können. Eine enge Kooperation zwischen Jobcentern und Arbeitsagenturen wird seitens der Leistungserbringer sehr begrüßt, da in den Agenturen sehr viel Reha-spezifische Kompetenzen vorhanden sind.

Insgesamt verweisen die Ergebnisse der Studie auf die Notwendigkeit, die Qualität von Ausschreibungskonzepten – und dazu gehört auch die Qualität des Personals in den Einrichtungen – gegenüber dem Preis stärker zu gewichten. Anzumerken bleibt allerdings, dass die

Studie explizit auf Einrichtungen fokussiert ist, die Reha-Maßnahmen anbieten. Ob diese Problemlagen sich auch bei anderen Maßnahmen in ähnlicher Form darstellen, lässt sich nicht abschließend beurteilen.

## Punkt 9

*Die Möglichkeit zur Entwicklung individuell gestalteter Maßnahmen in den Jobcentern muss gestärkt werden mit dem Ziel, standardisierte Aktivierungsmaßnahmen damit zu ersetzen und gleichzeitig auch mehr Begleitung und Betreuung der Menschen in Maßnahmen zu ermöglichen. Dafür muss die Freie Förderung (§ 16f SGB II) finanziell besser ausgestattet und der rechtliche Rahmen flexibler ausgestaltet werden. Diese individuellen Förderkonzepte müssen zudem unbürokratisch, mehrjährig planbar und finanziell steuerbar werden.*

Zur Freien Förderung nach § 16f SGB II liegen im IAB keine Befunde vor.

## Punkt 10

*Der Betreuungsschlüssel in den Jobcentern wird so ausgestattet, dass die Vermittlungsfachkräfte ausreichend Zeit für Beratungsgespräche, die Entwicklung umfassender Pläne sowie die Vernetzung mit anderen Akteuren haben. Dies ist zentral, um die Beratung flexibel zu gestalten und an den individuell unterschiedlichen Bedarfen langzeitarbeitsloser Menschen auszurichten.*

Diese Forderung wird von der nationalen und internationalen Literatur weitgehend gestützt. In einem Literaturüberblick befassen sich Hofmann et al. (2014) mit der Bedeutung von Beratung und Vermittlung für Arbeitslose. Verschiedene Modellprojekte im SGB III haben gezeigt, dass mit dem Einsatz von mehr Fachkräften in der Vermittlung auch mehr Vermittlungen einhergehen. Auch Ergebnisse aus anderen Ländern, in diesem Fall aus Dänemark, zeigen, dass die erfolgreichste Eingliederungsstrategie von Arbeitslosen – und auch die fiskalisch günstigste – häufige Einzeltreffen mit Vermittlerinnen und Vermittlern waren. Auch eine französische Studie erbrachte dem Überblick zufolge das Ergebnis, dass ein Jahr nach Zuweisung in eine intensive Betreuung die Teilnehmenden um 15 bis 35 Prozent höhere Übergangsraten hatten als die Kontrollgruppe, die die üblichen Vermittlungsdienstleistungen erhielt.

Befunde einer Vermittlerbefragung sowie einer qualitativen Studie deuten für Deutschland darauf hin, dass eine verbesserte Betreuung vor allem Personen mit multiplen Problemlagen zugutekommen könnte und sich die Beratungsqualität hierdurch insgesamt steigern ließe. Wunsch (2010) zeigte für die Schweiz, dass sich Hilfen bei der Arbeitssuche und Vermittlung gerade für arbeitsmarktfernere Kundinnen und Kunden als förderlich erwiesen, die ansonsten geringere Chancen auf eine Beschäftigung gehabt hätten.

Eine wichtige Studie mit Blick auf das SGB II bezieht sich auf die Berliner Joboffensive (BJO) von August 2011 bis Juli 2013, während der in den Berliner Jobcentern 650 zusätzliche Vermittlungsfachkräfte eingesetzt wurden, um den Betreuungsschlüssel für marktnähere Leistungsberechtigte auf 1:100 zu verbessern.

Ungeachtet unterschiedlicher Strategien in den zwölf Jobcentern zeigte die Implementationsstudie des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, dass sich die Qualität der Beratungsprozesse insgesamt verbessert hat (Egenolf et al. 2014, S. 309 ff.). Die Fachkräfte konnten eher ein Vertrauensverhältnis zu den Leistungsberechtigten aufbauen, konnten besser auf vorherige Gespräche aufbauen und getroffene Vereinbarungen besser nachhalten. Außerdem konnten sie bei Stellensuchläufen besser abschätzen, ob eine angebotene Stelle zu der Person passte.

Dadurch, dass die Fachkräfte in weitaus größerem Maße an der beruflichen und persönlichen Situation der Leistungsberechtigten interessiert waren (oder sein konnten) als vorher, entwickelte sich häufiger ein für den Beratungsprozess förderliches Vertrauensverhältnis. Es wurden stärker als vorher gemeinsame Stärken-Schwächen-Analysen durchgeführt. Das erarbeitete gemeinsame Problemverständnis führte zu klaren Integrationsstrategien, die überwiegend gemeinsam mit den Betroffenen erarbeitet wurden.

Die Eingliederungsvereinbarungen (siehe Punkt 4) wurden allerdings auch unter diesen Bedingungen kaum zur Prozesssteuerung benutzt und blieben ein rein formales Dokument. Das persönliche Gespräch wurde dagegen durch die bessere Betreuung zum „zentralen Steuerungselement“ des Betreuungsprozesses. Dies führte nebenbei zum Aufdecken von Vermeidungsstrategien und illegaler Arbeit, so dass ein Teil der Berechtigten sich aus dem Leistungsbezug abmeldete.

Auch die Wirkungsanalyse stellt der Berliner Joboffensive ein gutes Zeugnis aus (Fertig 2015). Nach einer Anlaufphase von etwa einem halben Jahr hatte die Maßnahme einen positiven kausalen Effekt auf den Übergang in ein ungeförderndes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis. Dieser lag etwa 10 Prozent über vergleichbaren Leistungsberechtigten in Kontrolljobcentern. Auch auf das Verlassen des Leistungsbezugs wirkte sich die BJO kausal positiv aus. Die Maßnahmenteilnahme der marktnäheren Kundinnen und Kunden ging dabei substantiell zurück. Die fiskalischen Nettoeffekte der BJO beziffert die Studie auf etwa 150 Mio. Euro.

Auch wenn vor einer leichtfertigen Übertragung der Ergebnisse auf andere Jobcenter außerhalb Berlins zu warnen ist, kann die Berliner Joboffensive doch als ein gelungenes Beispiel für den möglichen Effekt einer deutlichen Verbesserung des Betreuungsschlüssels im SGB II gewertet werden.

## Punkt 11

*Die Arbeitssituation der Beschäftigten in den Jobcentern muss zur Gewährleistung einer nachhaltigen und längerfristig begleitenden Arbeitsmarktintegration verbessert werden. Die Beschäftigten in den gemeinsamen Einrichtungen müssen einheitliche Tarifverträge erhalten und ihre Arbeitsverträge dürfen nicht sachgrundlos befristet werden.*

Zu Punkt 11 liegen im IAB keine Erkenntnisse vor.

## Punkt 12

*Transparenz und Nachvollziehbarkeit aller Vorgänge in Jobcentern müssen verbessert werden. Formulare und Briefe müssen eindeutig und verständlich formuliert werden, um Unsicherheiten und Rückfragen weitgehend zu vermeiden. Auf Wunsch müssen Dokumente in barrierefreien Formaten zur Verfügung gestellt werden.*

Das IAB hat keine eigene Forschung zu Punkt 12. Es handelt sich auch nicht um ein genuines Problem des SGB II, da die entsprechenden Forderungen im Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (BGG) festgeschrieben sind. Einschlägig sind hier die §§ 10 und 11 sowie die BITV 2.0 (Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung).

Darauf, dass für eine Umsetzung des BGG im SGB II noch Bedarf bestehen könnte, verweist eine IAB-Studie (Moczall et al. 2017) der zu Folge im SGB II gering Qualifizierte – unabhängig von ihrer Konzessionsbereitschaft und Arbeitsmotivation – öfter sanktioniert werden als höher Qualifizierte. Ein Grund scheint im unzureichenden Verständnis komplexer rechtlicher Regeln und Anforderungen zu liegen. Rechtsbehelfserklärungen sind oft nicht nur für Personen mit geringem Bildungsgrad schwer verständlich.

## Punkt 13

*Die regionalen Kooperationsstrukturen der Jobcenter müssen stärker als bisher und insbesondere flächendeckend ausgebaut werden, um Ratsuchenden die Leistungen angrenzender Sozialbereiche einfacher und besser verfügbar zu machen.*

Das IAB hat die Kooperationsstrukturen der Jobcenter nicht systematisch untersucht. Die gesetzlichen Grundlagen für Kooperationen sind in § 16a (kommunale Eingliederungsleistungen), § 17 (freie Wohlfahrtspflege) und § 18 (örtliche Zusammenarbeit) geregelt. Insbesondere § 18 nennt ein breites Spektrum an Akteuren, beschränkt die Zusammenarbeit jedoch auf Maßnahmedurchführung und die Verhinderung von Leistungsmissbrauch. Die §§ 17 und 18 stammen beide aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des SGB II.

Aus IAB-Studien zu anderen Forschungsfragen wird ersichtlich, dass Kooperationen insbesondere dann relevant sind, wenn Leistungsberechtigte mit einem Handlungsbedarf beraten werden, der über den engen Kontext der Vermittlungsarbeit hinausgeht. So wird in der Begleitstudie eines Modellprojekts zur mehrjährigen Planung des Steuerungsziels „Vermeidung von Langzeitleistungsbezug“ (Ziel 3) berichtet, dass es für Jobcenter teilweise schwierig ist, Kontakte zu relevanten Akteuren wie Wohlfahrtsverbänden, Therapeuten oder Tagesmüttern

aufzubauen (Freier et al. 2019). Ob dies gelänge, hänge unter anderem vom Angebot und der personellen Ausstattung dieser Einrichtungen ab. Ein Modelljobcenter bemühte sich, „Netzwerke um den Fall herum“ zu kreieren, was im Grunde der klassischen Vorstellung von Case Management entspricht. In diesem Jobcenter gab es eine institutionalisierte Kooperation zu einer örtlichen psychiatrischen Klinik, um Leistungsberechtigte mit psychischen Problemen besser unterstützen zu können und sie in eine intensive Betreuung einmünden zu lassen.

Die Studie zu psychisch kranken Menschen im SGB II (Oschmiansky et al. 2017) kommt zu dem Ergebnis, dass institutionalisierte Formen der Kooperation mit Beteiligung von Akteuren des Jobcenters nur in fünf von acht untersuchte Standorten vorzufinden waren. Allerdings kamen Informationen aus den entsprechenden Gremien kaum bei den Fachkräften an. Lediglich an einem Standort konnte von funktionierenden Netzwerken gesprochen werden. Hier gab es monatliche Termine zwischen Jobcenter und örtlicher psychiatrischer Klinik, um gemeinsam Fälle zu besprechen. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die Fachkräfte in den Jobcentern und die Behandlerinnen und Behandler in psychiatrischen Einrichtungen mit großem Misstrauen auf die jeweils andere Gruppe blicken. Insofern ist die Verbesserung des Kontakts zwischen psychosozialer Versorgung und Jobcentern eine wesentliche Handlungsempfehlung der Studie.

Eine institutionalisierte Methode der Kooperation im SGB über verschiedene Rechtskreise hinweg sind die Jugendberufsagenturen, die auf das 2010 von der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales angestoßene Projekt „Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf“ zurückgehen. Im Rahmen der Jugendberufsagenturen kooperieren Agentur für Arbeit, Jobcenter und Jugendamt miteinander. Hierzu gibt es keine flächendeckende Evaluation, jedoch verweist eine vorläufige Analyse von Borrs (2016) darauf, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein von Jugendberufsagenturen und der Vermittlung junger Erwachsener in Ausbildung gibt. In Bezirken mit Jugendberufsagentur gab es darüber hinaus weniger Jugendliche, über deren Verbleib nichts bekannt war als in Agenturbezirken ohne diese Einrichtungen. Damit deutet sich ein Erfolg dieser Einrichtungen zumindest an.

Die wenigen Studien, die sich mit diesem Thema befassen, unterstützen also die Forderung nach einem Ausbau regionaler Kooperationsbeziehungen der Jobcenter. Dies dürfte umso wichtiger sein, je höher der Anteil der Leistungsberechtigten in den Jobcenterbezirken ist, die multiple Problemlagen haben oder auch nur ein sehr relevantes Vermittlungshemmnis wie eine psychische Erkrankung. In diesen Fällen stoßen die Jobcenter allein schnell an ihre Grenzen.

## Literatur

- Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB-Discussion Paper Nr. 2.
- Bauer, Frank; Bossler, Mario; Bruckmeier, Kerstin; Dietrich, Hans; Hohendanner, Christian; Jahn, Elke; Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Oberfichtner, Michael; Stephan, Gesine; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen; Wolff, Joachim (2020): Zur Bewältigung von aktuellen Herausforderungen: Ausbildung und berufliche Weiterbildung fördern, Arbeit in der Transformation zukunftsfest machen und Arbeitslosenversicherung stärken. Stellungnahme des IAB zur geplanten öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 23.3.2020. IAB-Stellungnahme 03/2020, Nürnberg.
- Bernhard, Sarah; Freier, Carolin; Ramos Lobato, Philipp; Senghaas, Monika; Stephan Gesine (2019): Vertragsbeziehungen zwischen Jobcentern und Arbeitslosen. Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern. IAB-Forschungsbericht 02/2019, Nürnberg.
- Bläsche, Alexandra; Brandherm, Ruth; Eckhardt, Christoph; Knuth, Matthias; Kruppe, Thomas; Kuhnhenne, Michaela; Käpplinger, Bernd; Schütt, Petra (2017): Qualitätsoffene strukturierte Weiterbildung in Deutschland. Hans-Böckler-Stiftung. Working Paper Forschungsförderung 025, Düsseldorf.
- Borrs, Linda (2016): Jugendberufsagenturen und die Vermittlung von jungen Erwachsenen in Ausbildung und Arbeit. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte 15/2016, Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin; Hohmeyer, Katrin (2018): Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig. IAB-Kurzbericht, 2/2018, Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Mühlhan, Jannek; Osiander, Christopher; Wolff, Joachim (2018): Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 4. Juni 2018. IAB-Stellungnahme 05/2018, Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Saile, Anna-Theresa (2020): Welfare dynamics and employment: Heterogeneous paths through means-tested basic income in Germany. In: Journal of Social Policy, Vol. 49, No. 2, S. 271-297
- Bundesagentur für Arbeit (2019a): Fachliche Weisungen SGB II §§ 31, 31a, 31b.
- Bundesagentur für Arbeit (2019b): Fachliche Weisungen § 32 SGB II Meldeversäumnisse.
- Bundesverfassungsgericht (2019): Urteil des Ersten Senats vom 05. November 2019 - 1 BvL 7/16 -, Rn. (1-225).
- Crimmann, Andreas; Ziegler, Kerstin; Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne; Lehmer, Florian (2009): Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“. Endbericht zum 29.

- Mai 2009. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht Arbeitsmarkt, 397.
- Egenolf, Dennis; Fertig, Michael; Puxi, Marco; Rosemann, Martin; Weimann, Marian (2014): Implementationsstudie zur Berliner Joboffensive. Endbericht zum 31. Juli 2013. Vorgelegt von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln. IAB-Forschungsbericht 01/2014, Nürnberg.
- EGGS, Johannes; Trappmann, Mark; Unger, Stefanie (2014): Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich: ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein. IAB-Kurzbericht 23/2014, Nürnberg.
- Fertig, Michael (2015): Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive. Endbericht zum 5. Mai 2015. Vorgelegt von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln. IAB-Forschungsbericht 06/2015, Nürnberg.
- Freier, Carolin; Kupka, Peter; Senghaas, Monika; Wuppinger, Johanna (2017): Innovation und lokale Gestaltungsspielräume in der Arbeitsvermittlung. Begleitforschung zum Modellprojekt "Mach es einfach". IAB-Forschungsbericht 04/2017, Nürnberg.
- Freier, Carolin; Fuchs, Stefan; Kupka, Peter; Senghaas, Monika; Dony, Elke; Fausel, Gudrun; Müller, Maren; Voit, Alfons (2019): [Nachhaltige Steuerung für die Vermeidung von Langzeitleistungsbezug: Begleitforschung zum Modellvorhaben "Mehrjährige Steuerung von Ziel 3"](#). IAB-Forschungsbericht 04/2019, Nürnberg.
- Globisch, Claudia; Gottwald, Markus; Kupka, Peter: Das Teilhabechancengesetz: Deutungshorizonte und Umsetzungsperspektiven, Foliensatz für die Tagung „Der Soziale Arbeitsmarkt in der Praxis. Erfahrungen, Handlungsoptionen, Zukunftsperspektiven, Evangelische Akademie Loccum, 5. März 2020.
- Gottwald, Markus, Hartosch, Katja, Ixmeier, Sebastian, Osiander, Christopher und Markus Prommberger: Vermittlerhandeln im weiterentwickelten Zielsystem der BA. Veränderungen, Probleme und Erfolge in der Praxis. IAB-Forschungsbericht (erscheint im Herbst 2020).
- Grimm, Natalie; Hirseland, Andreas; Vogel, Berthold (2013): Die Ausweitung der Zwischenzone. Erwerbsarbeit im Zeichen der neuen Arbeitsmarktpolitik. In: Soziale Welt, Jg. 64, H. 3, S. 249-268.
- Hirseland, Andreas; Kerschbaumer, Lukas; Küsters, Ivonne; Trappmann, Mark (2019): Langzeitleistungsbeziehende im SGB II: Unerwartete Übergänge in bedarfsdeckende Arbeit. IAB-Kurzbericht 20/2019, Nürnberg
- Hans, Jan; Philipp; Hofmann, Sandra; Sesselmeier, Werner; Yollu-Tok, Aysel (2017): Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn (Online: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13628.pdf>)
- Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Osiander, Christopher; Stephan, Gesine; Stops, Michael; Wolff, Joachim (2014): [Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen](#). Ein Literaturüberblick zu Ausgestaltung und Wirkung. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 63, H. 11, S. 276-285.

- Hohmeyer, Katrin; Lietzmann, Torsten (2020): Persistence of welfare receipt and unemployment in Germany. Determinants and duration dependence. In: *Journal of Social Policy*, Vol. 2, S. 299-322.49, No.
- Kocher, Eva; Groskreutz, Henning; Nassibi, Ghazaleh; Paschke, Christian; Schulz, Susanne; Welti, Felix; Wenckebach, Johanna; Zimmer, Barbara (2013): Das Recht auf eine selbstbestimmte Erwerbsbiografie: arbeits- und sozialrechtliche Regulierung für Übergänge im Lebenslauf. Ein Beitrag zu einem Sozialen Recht der Arbeit. Baden-Baden (Nomos).
- Koller, Lena; Rudolph, Helmut (2011): Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern: Viele Jobs von kurzer Dauer. IAB-Kurzbericht 14/2011, Nürnberg.
- Kupka, Peter; Popp, Sandra (2018): Street-level case work and mentally ill jobseekers under the Social Code II in Germany. Counselling and the role of medical services. In: *Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde*, Vol. 26, No. 7, S. 340-343.
- Lietzmann, Torsten (2016): Langzeitleistungsbezug und Langzeitarbeitslosigkeit: Definitionen, Quantitäten, Strukturen. In: *WSI-Mitteilungen*, Jg. 69, H. 5, S. 334-343.
- Lietzmann, Torsten; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp; Trappmann, Mark; Wolff, Joachim (2018): Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeiterwerbslose: Wer für eine Förderung infrage kommt. IAB-Kurzbericht 20/2018, Nürnberg.
- Lietzmann, Torsten; Ramos Lobato, Philipp; Trappmann, Mark; Unger, Stefanie (2019): Leistungsberechtigte mit gesundheitlichen Einschränkungen: Nicht jeder ist erwerbsfähig (Serie "Zukunft der Grundsicherung"). In: *IAB-Forum*, 18.09.2019.
- Moczall, Andreas; Schreyer, Franziska; Trappmann, Mark; Zahradnik, Franz; Gschwind, Lutz (2017): Sanktionen im SGB II - Menschen mit geringer Bildung werden häufiger sanktioniert. In: *IAB-Forum*, 25.07.2017.
- Nivorozhkin, Anton (2019): Overcoming Barriers: Effects of Entering Vocational Rehabilitation on Labour Market Outcomes. In: *International Journal of Social Welfare*, Vol. 28, No. 3, S. 260-270.
- Nivorozhkin, Anton; Romeu Gordo, Laura; Schneider, Julia (2013): Job search requirements for older workers. The effect on reservation wages. *International Journal of Manpower* 34(5), S. 517-535.
- Oschmiansky, Frank; Popp, Sandra; Riedel-Heller, Steffi; Schwarzbach, Michaela; Gühne, Uta; Kupka, Peter (2017): Psychisch Kranke im SGB II: Situation und Betreuung. (IAB-Forschungsbericht 14/2017, Nürnberg).
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2015): What could all the money do? – Ergebnisse eines faktoriellen Surveys zur Bedeutung von Opportunitätskosten bei Weiterbildungsentscheidungen. IAB-Discussion Paper Nr. 4.
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2016): Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft: Ergebnisse eines faktoriellen Surveys unter Arbeitslosen. *Journal for Labour Market Research*, 49, S. 59-76.
- Pollmann-Schult, Matthias (2005): Führen verschärfte Zumutbarkeitsregeln der Arbeitsvermittlung zu schnellerer Wiederbeschäftigung? – Empirische Analysen zur Wirkung der

- Neuregelung der Zumutbarkeitsbestimmungen im Jahr 1997. Zeitschrift für Sozialreform 51(2), S. 315-336.
- Rauch, Angela; Reims, Nancy; Tisch, Anita; Tophoven, Silke (2017): Maßnahmen im Rahmen beruflicher Rehabilitation für Menschen mit Behinderung. In: Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hrsg.): Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten. Bielefeld: Bertelsmann, S. 160–161, IAB-Bibliothek, 363.
- Reims, Nancy; Tisch, Anita; Tophoven, Silke (2016): Junge Menschen mit Behinderung. Reha-Verfahren helfen beim Berufseinstieg. IAB-Kurzbericht 7/2016, Nürnberg.
- Reims, Nancy; Nivorozhkin, Anton; Tophoven, Silke (2017): Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen: Berufliche Rehabilitation zielt auf Prävention und passgenaue Förderung. IAB-Kurzbericht 25/2017, Nürnberg.
- Reims, Nancy; Tophoven, Silke (2018): Eine Längsschnittstudie zu Arbeitsmarktübergängen und Beschäftigungsnachhaltigkeit nach beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben. In: Die Rehabilitation, Vol. 57(3): 184-192.
- Reims, Nancy; Tophoven, Silke; Tisch, Anita; Jentzsch, Robert; Nivorozhkin, Anton; Köhler, Markus; Rauch, Angela; Thomsen, Ulrich (2018): Aufbau und Analyse des LTA-Reha-prozessdatenpanels. Eine Prozessdatenbasis zur Untersuchung beruflicher Rehabilitation in Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht, 503, Berlin.
- Reims, Nancy; Rauch, Angela; Tophoven, Silke; Jahn, Kerstin; Neumann, Kristin; Nivorozhkin, Anton; Baatz, Anna; Reinold, Luca; Dony, Elke (2020): [Perspektive der Leistungserbringer](#). Modul 4 des Projekts "Evaluation von Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben". Abschlussbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht, 542, Berlin.
- Reinhold, Steffen; Schneider, Julia (2010): Job search monitoring and mental health of elderly unemployed. In: Schneider, Julia: Activation of welfare recipients. Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, re-employment and health. Berlin, S. 106-125 ([https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/358/DissertationJulia-Schneider2010\\_fin.pdf?sequence=1&isAllowed=y,download](https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/358/DissertationJulia-Schneider2010_fin.pdf?sequence=1&isAllowed=y,download) 24.04.2020).
- Schmid, Günther (2008): Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik, WISO Diskurs, Bonn.
- Schmid, Günther (2011): Übergänge am Arbeitsmarkt – Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern. Edition Sigma, Berlin.
- Schütz, Holger; Kupka, Peter; Koch, Susanne; Kaltenborn, Bruno (2011): Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Reformziele noch nicht erreicht. IAB-Kurzbericht 18/2011, Nürnberg.
- Senghaas, Monika; Bernhard, Sarah; Freier, Carolin (2020): Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter: Pflichten der Arbeitsuchenden nehmen viel Raum ein. IAB-Kurzbericht 05/2020, Nürnberg.

Tophoven, Silke; Reims, Nancy; Rauch, Angela (2020): Berufliche Rehabilitationsmaßnahmen für Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Behinderungen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. In: A. Rauch & S. Tophoven (Hrsg.), Integration in den Arbeitsmarkt. Teilhabe von Menschen mit Förder- und Unterstützungsbedarf, Stuttgart: Kohlhammer, S. 64-78.

Wunsch, Conny (2010): Optimal Use of Labor Market Policies, the Role of Job Search Assistance, IZA Discussion Paper 4773.