

Fabian Engler und Matthias Schulze-Böing

Auf dem Weg zur relationalen Arbeitsmarktpolitik

Kooperation und Konflikt im arbeitsmarktpolitischen Dreieck

Eine gute Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und Trägern ist eine Voraussetzung wirksamer Arbeitsförderung. Hier gibt es Optimierungspotenzial beim Rollenverständnis und bei der Prozessorganisation.

1. 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 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 wurde, 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.

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 nach oben. Die Eingliederung der Zuwanderer aus den Fluchtbewegungen der Jahre nach 2015 und 2022 in das Beschäftigungssystem lässt trotz günstiger Rahmenbedingungen noch sehr viel Spielraum für Verbesserung.



Dr. Fabian Engler,

Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Gesellschaft für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (GEWAK), Frankfurt am Main



Dr. Matthias Schulze-Böing

war bis Ende 2020 Leiter des Amtes für Arbeitsförderung, Statistik und Integration der Stadt Offenbach sowie Geschäftsführer des Jobcenters. Er ist beratend für die Stadt Offenbach tätig und Vorsitzender der Gesellschaft für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (GEWAK).

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. Es ist umstritten, ob dies gelungen ist. Auf jeden Fall gibt es neue Debatten, und es zeichnen sich erneute Richtungswechsel bei der Ausrichtung des SGB II ab.

Fast noch schwerer als der Zickzackkurs beim Bürgergeld wiegt jedoch die Schwächung der Jobcenter als der entscheidenden Umsetzungsebene des SGB II durch die Kürzung der real für die Arbeit der Jobcenter und für den Einsatz arbeits-

marktpolitischer Instrumente zur Verfügung stehenden Mittel. Eine 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.

2. 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.

Die Durchführung von Fördermaßnahmen und die Kooperation mit privaten Trägern sind zentrale Bestandteile der Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik. Deutschland hat im internationalen Vergleich zwar einen eher geringen Grad der „Vermarktlichung“ von Arbeitsmarktdienstleistungen (Knuth 2018), der entsprechende Markt ist dennoch recht groß. Private Träger führen im Auftrag der beiden Arbeitsverwaltungen, der Arbeitsagenturen und der Jobcenter, die verschiedensten Maßnahmen der Arbeits- und Beschäftigungsförderung durch – Umschulungen und Qualifizierungsmaßnahmen, Maßnah-

men zur beruflichen Orientierung und Ausbildung, Maßnahmen zum Coaching von Zielgruppen mit besonderem Unterstützungsbedarf, Beschäftigungsmaßnahmen und einiges andere. Der Kreis dieser Träger umfasst Organisationen in verschiedenen Rechtsformen mit gemeinnützigen und gewinnorientierten Organisationszwecken.

„Die Durchführung von Fördermaßnahmen und die Kooperation mit privaten Trägern sind zentrale Bestandteile der Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik.“

Der Markt von Arbeitsmarktdienstleistungen ist wirtschaftlich nicht unbedeutend. So wurden von den Arbeitsagenturen und Jobcentern im Jahr 2023 rund 7,6 Milliarden Euro für Fördermaßnahmen ausgegeben. 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. Weitere Mittel aus Landeshaushalten 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 statt, 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 Klientinnen und 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 Arbeitssuchenden 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“

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

eingebürgert hat (Bieritz-Harder 2022, 199–200). Berzel/Mittermüller (2024, 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.

Es handelt sich sowohl um ein ökonomisch und rechtlich reguliertes Kooperationsverhältnis, das man mit Reis u.a. (2016) als „Produktionsnetzwerk“ bezeichnen kann. Das arbeitsmarktpolitische Dreieck bildet jedoch eine Arena der Artikulation und Aushandlung von Interessen und normativen Haltungen. Diese Verquickung funktionaler und politischer Gesichtspunkte im Beziehungsgeflecht haben Wieland u.a. mit dem Begriff der „relationalen Ökonomie“ bzw. des „relationalen Staates“ gefasst (Wieland 2018; Cooke/Muir 2012), an den wir anknüpfen.

3. Trends im Markt für Arbeitsförderung

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 um gut 19 % gestiegenen Preisindex real auf eine deutlich reduzierte Förderintensität hinweist.

Der durchschnittliche Bestand von Maßnahmeteilnehmenden ging nach den Daten der Bundesagentur für Arbeit in beiden Rechtskreisen SGB II und SGB III zusammengenommen von den Höchstständen in den Jahren 2006 bis 2009 bei knapp zwei Millionen auf rund 785.000 im Jahr 2023 zurück,² wobei diese Reduzierung der Förderaktivität deutlich größer ausfällt als der Rückgang der Arbeitslosigkeit in diesem Zeitraum. Die Aktivierungsrate, die das Verhältnis der geförderten Personen zu den Arbeitslosen in den jeweiligen Rechtskreisen ausdrückt, ging von 24 % im Jahr 2010 auf 17,6 % 2023 zurück. Bemerkenswert ist, dass die Aktivierungsraten im Bereich des SGB III, also im System der Arbeitslosenversicherung, fast durchgängig deutlich höher ist als im Bereich des SGB II, wo man aufgrund des deutlich höheren Anteils von Langzeitarbeitslosen und von Menschen mit besonderen Vermittlungshemmnissen eigentlich von einem höheren Förderbedarf ausgehen würde. Im SGB III liegt die Aktivierungsrate im Jahr 2023 bei 21,7 %, im SGB II bei lediglich 15,4 %, wie gesagt, mit deutlich rück-

läufiger Tendenz. Bezeichnend ist auch, dass die Ausgaben für Förderung pro arbeitslose Person, also die Rate des „social investment“, im SGB III im Jahr 2023 mit durchschnittlich rund 4.340,- € pro Jahr deutlich höher ausfällt als im SGB II, wo pro arbeitsloser Person nur rund 2.200,- € pro Jahr für Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung investiert werden. Zumindest in dieser Perspektive entsteht der Eindruck, dass die Politik der aktiven Arbeitsförderung die ohnehin vorhandene Segmentierung des Arbeitsmarktes eher noch verstärkt und nicht, wie es sozialpolitisch eigentlich naheliegen würde, mildert.

Darüber hinaus aber gibt es offenkundig auch Funktionsprobleme innerhalb des Fördersystems. So wurde der Eingliederungstitel der Jobcenter deutschlandweit 2023 nur zu etwa 90 % ausgeschöpft (Engler/Schulze-Böing 2024, 10). Weiterhin werden eingekaufte Maßnahmen oft nicht vollständig besetzt (Bundesrechnungshof 2022). Praktiker des SGB II führen das oft auf das mit der Bürgergeldreform stark gelockerte Sanktionsregime zurück, weil die Verpflichtung zur Teilnahme an Maßnahmen nicht mehr so streng durchgesetzt werden könne wie zuvor. Man wird hier aber auch fragen müssen, inwieweit Jobcenter und Träger in ihrer Praxis den neuen rechtlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragen und positive Motivationen zur Nutzung der den Betroffenen mit Fördermaßnahmen eröffneten Chancen aufbauen konnten, um von einer Aktivierung aus Pflicht zu einer Aktivierung aus Interesse zu gelangen.

4. Dienstleister oder Partner auf Augenhöhe?

Gibt es Wirkungspotenziale im arbeitsmarktpolitischen Dreieck, die noch zu heben sind? In 14 Fokusgruppeninterviews mit Leitungen, mittleren Führungskräften und operativ tätigen Fachkräften von (überwiegend kommunalen) Jobcentern und Trägern in Hessen haben wir versucht herauszufinden, wie die gegenseitige Wahrnehmung dieser zentralen Akteure ist, wo Problempunkte und wo Verbesserungsmöglichkeiten gesehen werden.³

Dabei zeigt sich, dass es auf der einen Seite ein ausgeprägtes Verständnis partnerschaftlicher Kooperation gibt, auf der anderen Seite aber auch unterschiedliche Perspektiven auf die gemeinsame Aufgabe, den Gegenstand der jeweiligen Arbeit und die jeweiligen Rollen im arbeitsmarktpolitischen Dreieck.

2 Quelle: Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit; genauere Aufschlüsselungen zu den hier cursorisch zitierten Daten bei Engler/Schulze-Böing (2024) und Schulze-Böing (2025).

3 Eine ausführlichere Darstellung mit genauen Quellenangaben findet sich im ersten Zwischenbericht des Projekts (Engler/Schulze-Böing 2024).

Die jeweiligen Rollen werden komplementär, aber durchaus auch in einem gewissen Spannungsverhältnis beschrieben, und zwar auf allen hierarchischen Ebenen. Leitungen und Mitarbeitende der Träger betonen, dass sie den Kundinnen und Kunden der Jobcenter als Teilnehmenden von Maßnahmen näher sind und ein stärker von Vertrauen gestütztes Verhältnis zu ihnen aufbauen können, weil sie einerseits in aller Regel dem Einzelfall wesentlich mehr Zeit widmen können als die Beratungsfachkräfte des Jobcenters, andererseits aber auch, weil sie einen gewissen Abstand von der stark verrechtlichten Kundenbeziehung im Jobcenter haben und offener mit den Kunden und Kundinnen über deren Probleme und Interessenlagen sprechen könnten.

Das Verständnis einer kollaborativen Beziehung zwischen Jobcenter und Trägern im Kundenprozess steht immer wieder in einem gewissen Spannungsverhältnis zu der Einsicht, dass es sich rein formal unter den gegebenen Bedingungen des Vergaberegimes für arbeitsmarktpolitische Leistungen um eine Dienstleistungsbeziehung mit klaren Rollen für Auftraggeber und Auftragnehmer handelt. Während auf der operativen Ebene eher die funktionale Komplementarität der Tätigkeiten von Beratungsfachkräften im Jobcenter und bei Trägern und die Notwendigkeit einer gemeinsamen Gestaltung des Prozesses gesehen wird, tritt auf der Leitungsebene auch hervor, dass man als Träger und Jobcenter nicht einfach in einem Boot sitzt, sondern dass es durchaus auch unterschiedliche Interessen und auch gewisse Rollenkonflikte gibt. Allerdings gibt es auf allen Ebenen eine Vielfalt von Sichtweisen und keine klar geschnittenen Fronten.

„Wir sind nicht eure Dienstleister!“ So drückte der Geschäftsführer eines Trägers den Dissens zu einem sich aus seiner Sicht immer mehr durchsetzenden Verständnis von Trägern als bloße Erfüllungsgehilfen der Geschäftspolitik der Jobcenter aus. Als kommunal langjährig verankerter Träger sieht man sich eher als Ko-Akteur beim Kampf gegen Langzeitarbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung in der lokalen politischen Arena und erhebt einen eigenständigen sozialpolitischen Gestaltungsanspruch: „Das ist unsere DNA.“

Demgegenüber gibt es ein Verständnis, das die Dienstleister-Rolle annimmt und das berufliche Ethos eher in die professionelle und erfolgreiche Erledigung der übertragenen Aufgaben legt. „Unternehmerisches Herangehen“, Flexibilität und Innovationsfähigkeit sind dann das, was den spezifischen Unterschied von Trägern zu den sehr stark regelgeleiteten Jobcentern macht. „Wir sind Dienstleister“, so das offensive Bekenntnis zu dieser Rolle. Die Kritik richtet sich dann weniger auf die Rollenzuweisung in einer „vermarktlichten“ Arbeitsmarktpolitik (Knuth 2018), sondern darauf, dass diese Qualitäten von den Auftraggebern, den Jobcentern und Kommunen, oft nicht wertgeschätzt werden, und man als geschäftspolitische Ma-

növrieremasse behandelt wird, auf die Risiken und Unsicherheiten wechselnder Prioritäten und finanzieller Spielräume abgewälzt würden. Man sei „oft gesprungen“ und habe für die Auftraggeber bei kurzfristig eintretenden Handlungsbedarfen, etwa nach dem Zustrom einer großen Zahl von Flüchtlingen aus der Ukraine, durch über Nacht konzipierte Maßnahmen gewissermaßen die Kohlen aus dem Feuer geholt, bekomme diese besondere Qualität des unternehmerischen Handelns aber zu selten wirklich gedankt. Die mit dem besonderen Engagement für die gemeinsame Sache verbundene Reziprozitätserwartung werde enttäuscht, wenn die Folgen von Kürzungen bei den Eingliederungsmitteln durch die Jobcenter einfach externalisiert werden und bei der Vergabe ein unfaire Preisdruck ausgeübt werde.

5. Ganzheitliche Beratung oder Integration?

Durch den Wegfall des „Vermittlungsvorrangs“ in § 3 SGB II hat sich nach Wahrnehmung der Fachkräfte beider Seiten der Beratungsauftrag erweitert. Die Kundinnen und Kunden „ganzheitlich“ mit ihren Problemen und Nöten wahrzunehmen, sie zu unterstützen und sich dabei nicht auf die Vermittlung in Erwerbsarbeit zu beschränken, wird als gemeinsame Herausforderung gesehen, auch wenn es durchaus unterschiedliche Akzentsetzungen in der Frage der Prioritäten bei der Beratung und Vermittlung gibt. Jobcenter werden nach wie vor daran gemessen, wie erfolgreich sie bei der Integration in Erwerbsarbeit sind. Eine Erweiterung der Beratungsarbeit kann aber auch das Risiko bergen, dass die Grenzen des Auftrages verschwimmen, und sich die Fachkräfte angesichts der ja weiterhin sehr begrenzten sachlichen und personellen Ressourcen in eine latente Überforderungssituation begeben (Schulze-Böing 2023).

Einzelne Jobcenter-Leitungen fordern in diesem Zusammenhang von ihren Beratungsfachkräften, sich weniger als Pädagog*innen mit einem weiten Problemlösungsauftrag zu sehen, sondern als „Vertriebler*innen“, die auf der einen Seite das Förderangebot des Jobcenters ihren Kundinnen und Kunden erfolgreich nahebringen und diese auf der anderen Seite erfolgreich bei Arbeitgebern unterbringen. Letzten Endes gehe es bei beidem um gutes Matching und erfolgreiche Abschlüsse.

In unseren Gesprächen haben sich auf Trägerseite drei Haltungen herauskristallisiert, die jeweils eigene Implikationen für das Rollenverständnis im arbeitsmarktpolitischen Dreieck haben:

1. *Akteur der Sozialpolitik* mit einem eigenen Gestaltungsanspruch und einem gewissen Mandat zur fachpolitischen Ausgestaltung der Aufgabe. In dieser Perspektive würde man die Beziehungen zu Auftraggebern und anderen Ko-Akteuren nicht in erster Linie als marktliches Beauftragungsverhältnis sehen, sondern als „Produktionsnetzwerk“ oder „Informationsnetzwerk“ (Reis u.a. 2010) von im Prinzip gleichberechtigten Akteuren. Unumgängliche vergaberechtliche Regelungen sollten in diesem Sinne so angewandt werden, dass der Aufbau langfristiger Vertrauens- und Kooperationsbeziehungen nicht oder so wenig wie möglich konterkariert wird.
2. *„Professionelle im selben Fall“* – Träger sind ganz klar Auftragnehmer und füllen einen Platz in einer sozialen Leistungs- und Wertschöpfungskette (value chain), befinden sich mit ihren spezifischen Kompetenzen aber fallbezogen in einem Kollaborationsverhältnis auf Augenhöhe. Die „Auftraggeber-Auftragnehmer-Sicht“, so formuliert es die Leitung eines Trägers, wird anerkannt. Sie trete aber in der konkreten Arbeit zugunsten einer Verantwortungsgemeinschaft für den Fall zurück.
3. *Unternehmerisch handelnde Marktakteure*: Man bringt als Träger spezifische Kompetenzen zur ergebnisorientierten Arbeit, zur Produktinnovation und zum flexiblen Vorgehen bei komplexen Problemlagen bei Zielgruppen oder Einzelfällen ein, erwartet dafür aber eine faire und leistungsgerechte Vergütung und die Bereitschaft zu langfristigen, vertrauensvollen Geschäftsbeziehungen. Dem Wettbewerb stellt man sich und sieht ihn durchaus auch als Anreiz und Leistungstreiber.

Diese Haltungen schließen sich nicht aus, sondern beschreiben das Spannungsfeld, in denen sich das Selbstbild der Träger bewegt. Sie sind gewissermaßen Optionen in einem Deutungsraum. Oft wird von Führungskräften und operativen Kräften des gleichen Trägers mal der eine, mal der andere Aspekt betont. In Wohlfahrtsverbänden organisierte Träger und Träger mit langjähriger kommunaler Verankerung betonen eher ein sozialpolitisches Rollenverständnis, Träger mit kürzerer Historie und kommerzielle Träger sehen sich eher am unternehmerischen Pol dieses Deutungsraums.

6. Workflow und Prozessverantwortung

Die Organisation funktionierender Kundenprozesse zwischen Jobcenter und Träger ist eine zentrale Voraussetzung für das Gelingen der Kooperation. Nicht besetzte Maßnahmeplätze, Maßnahmeabbrüche und ungeklärte Vorgehensweisen bei der Fallübergabe sind Hinweise auf Verbesserungspotenziale. Von Fachkräften wird berichtet, dass die Werbung von Teilneh-

menden für Maßnahmen von den Jobcentern an Träger delegiert wird, obwohl dies eigentlich vom Jobcenter selbst zu erledigen sei: „Der schwarze Peter (für evtl. nicht besetzte Maßnahmeplätze) wird weitergegeben.“ Weit verbreitet scheint das Problem zu sein, dass die Beratungskräfte nur lückenhaft über Inhalt und Umsetzungsbedingungen von Maßnahmen informiert sind und sie deshalb Kundinnen und Kunden nicht richtig im Vorfeld beraten können und willkürlich und wenig durchdachte Maßnahmezuweisungen vornehmen. Das mag zum einen an der Informationsüberflutung im Arbeitsalltag der Beratungskräfte im Jobcenter liegen, zum anderen aber auch an einer fehlenden strategischen Maßnahmepolitik des Jobcenters. Eine Beraterin aus einem Jobcenter berichtete, sie sei es an ihrer früheren Arbeitsstelle in der Privatwirtschaft gewohnt gewesen, dass bei Einführung neuer Produkte umfangreiche Schulungen des Personals stattfinden, um diese Produkte und ihre Vorteile zu erklären. Etwas Ähnliches vermisse sie im Jobcenter. Wirklich gut beraten könne sie ihre Klient*innen im Vorfeld von Maßnahmen deshalb nicht. Um diese gut zu motivieren, müsse man Maßnahmen gut kennen und von ihnen überzeugt sein: „Wer andere entflammen will, muss erst einmal selbst brennen.“

„Die Organisation funktionierender Kundenprozesse zwischen Jobcenter und Träger ist eine zentrale Voraussetzung für das Gelingen der Kooperation.“

Das Maßnahmenmanagement in den Jobcentern scheint ein wichtiger Ansatzpunkt für die Optimierung des Gesamtsystems der aktiven Arbeitsförderung zu sein. Es gibt in diesem Bereich eine sehr große Varianz von Praktiken. Nicht immer scheint es ein ausgearbeitetes strategische Konzept zu geben. Vieles scheint von personellen Konstellationen innerhalb der Jobcenter oder in der Beziehung zu Trägern abhängig zu sein.

Bei der Umsetzung von Maßnahmen gibt es zwischen Jobcenter und Träger eine Reihe von Stationen, die als erfolgskritisch anzusehen und die in einem umfassenden Qualitätskonzept gestaltungsbedürftig sind, wie im folgenden Schaubild (Abb. 1) dargestellt ist.

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, ihrer Inhalte, Umsetzungskonzepte und die Fähigkeit, die erwarteten

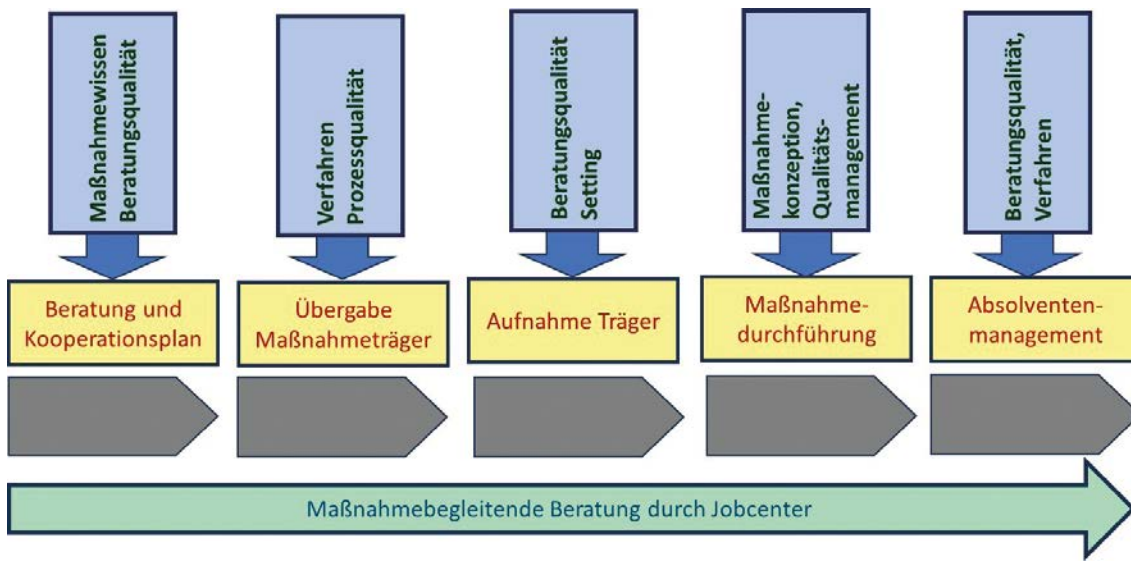


Abb. 1

Wirkungen im Sinne einer Vorteilsübersetzung zielgruppenadäquat zu kommunizieren),

- ▶ der Übergabe von Klient*innen in Maßnahmen,
- ▶ Begleitung während der Maßnahme durch Beratungskräfte der beauftragenden Stelle.

Aus Sicht der Träger gehört zu einer guten Praxis in diesem Bereich, dass Jobcenter-Mitarbeitende „wissen, was (in den Maßnahmen) los ist“. Wichtig ist auch sicherzustellen, dass die Auswahl von Teilnehmenden von Maßnahmen sorgfältig erfolgt und das Maßnahmeangebot nicht genutzt wird, um kurzfristig Klient*innen zu „parken“, mit denen man als Beratungskraft nicht weiterweiß. Das ist, wie uns Fachkräfte der Träger berichteten, durchaus nicht selten der Fall. Die Aktivierung von „Karteileichen“ wird dabei nicht nur als Zumutung, sondern auch als nicht zielführend im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes gesehen.

Träger können ihrerseits zu einer besseren Gestaltung des Maßnahmeprozesses beitragen, indem sie proaktiv bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jobcenter über ihr Leistungsprofil und die entsprechenden Maßnahmen informieren, Beratungskräfte des Jobcenters „in die Maßnahmen holen“ und darüber hinaus ein Konzept für die Kooperation mit Jobcentern und die Nutzung lokaler Netzwerke entwickeln und in ihrer Praxis verankern. Auch kleine Instrumente wie ein aktuell gehaltenes Verzeichnis von Ansprechpartnern im Jobcenter und der lokalen Behörden- und Dienstleistungskulisse können dabei nützlich sein.

Ein wichtiger Gestaltungsbereich ist auch das Zusammenwirken der für Geldleistungen zuständigen Fachkräfte im Jobcen-

ter 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, sodass die Kommunikation zwischen Trägermitarbeitenden und Geldleistungsadministration erleichtert wird. Zumindest grundlegende Kenntnisse des Rechts der Grundsicherung bei den Fachkräften der Träger können das Verständnis für Entscheidungen des Jobcenters erleichtern.

7. Was fördert, was hemmt in der Zusammenarbeit

Die Kooperation von Jobcentern und Trägern ist ein wichtiger Faktor für Erschließung von Potenzialen für die Verbesserung der Wirkung des SGB II als integriertes System von Grundsicherung, Aktivierung und Arbeitsförderung. Es gibt hohes Engagement auf beiden Seiten, aber es gibt auch unterschiedliche Perspektiven, die zu kennen und zu verstehen für beide Seiten wichtig ist. In der folgenden Übersicht (Tab. 1) haben wir versucht, die wichtigsten in unseren Gesprächen genannten Punkte zusammenzufassen und einander gegenüberzustellen.

8. Fazit

Die Rahmenbedingungen für die aktive Arbeitsförderung im Bereich des SGB II sind in den letzten Jahren herausfordernder geworden. Es ist damit zu rechnen, dass sich dieser Trend

	Förderlich	Hemmend	Statement
Träger-MA und Leitungen zur Interaktion mit Jobcentern	Striktere Überwachung von Obliegenheiten der Kunden (Sanktionen)	Konfliktscheu der JC-Mitarbeitenden (MA)	„Wir brauchen konkrete Unterstützung.“
	Fundierte Kenntnisse der JC-MA zu Maßnahmen	Mangelnde Kenntnisse zu Maßnahmen, Mitarbeiterfluktuation bei JC-MA	Beratungsfachkräfte „in die Maßnahmen holen“
	Intensivere Fallbetreuung, Bedarfserhebungen und Zielgruppenorientierung der JC	Mangelnde Kenntnisse der JC zu Teilnehmenden	„Ich glaube, viele JC kennen ihre Kunden nicht.“
	Partnerschaftliche Kooperation	Wettbewerb und Vermarktungszwang	„Lernen, mit den Trägern auf Augenhöhe zu arbeiten.“
	Erweiterte Bemühungen zur Teilnehmenden-Ansprache (Marketing und Akquise, Hausbesuche, „Hinterhertelefonieren“)	Zu geringe Zusteuerung von Fällen, mangelnde Verlässlichkeit der Teilnehmenden	„Wie können wir die Leute erreichen?“
Jobcenter-MA und Leitungen zur Interaktion mit Trägern	Persönlicher Kontakt	Hohe Mitarbeiterfluktuation beim Träger, unpersönliche Kommunikation	„Persönlicher Kontakt ist durch 20 Emails nicht zu ersetzen.“
	Gemeinsame (soziale) Grundhaltung	Unlautere Wettbewerber im Maßnahmen-geschäft	Keine „Quantität vor Qualität“
	Fundierte Kenntnisse zum Maßnahmenangebot	Keine Vertriebsorientierung der MA, unzureichende Schulung der Berater zu den Maßnahmen	„Wissen, was los ist“
	Sozialraumorientierung	Pauschalisierte Problembestimmung am Schreibtisch	„Wir schauen dann vor Ort, was gibt es da.“

Tab. 1: Förderliche und hemmende Faktoren in der Zusammenarbeit aus Sicht von Jobcentern (JC) und Maßnahmeträgern

fortsetzt. Die Unterfinanzierung der Jobcenter schränkt die Handlungsmöglichkeit bei der Aktivierung und Förderung ein. In dieser Situation ist es besonders wichtig, Optimierungspotenziale im Bereich der Planung und Umsetzung von Maßnahmen zu erschließen und konsequent zu nutzen. Die Kooperation von Jobcentern und Trägern und die Gestaltung wirksamer organisationsübergreifender Leistungsprozesse ist dabei ein wichtiger Faktor.

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 (Hrsg.): Gut beraten im Jobcenter? Beratungsqualität als Herausforderung für Führung und Praxis, Baden-Baden, S. 255–270.

Bieritz-Harder, Renate (2022): Dreiecksverhältnis, sozialrechtliches, in: Fachlexikon der Sozialen Arbeit (hrsg. vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.), 9. Aufl., Baden-Baden, S. 199–200.

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. Januar 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).

Engler, Fabian/Schulze-Böing, Matthias (2024): Auf dem Weg zu einer relationalen Arbeitsmarktpolitik. Erkenntnisse zur Wirksamkeit der Praxis der Jobcenter und ihrer Kooperationspartner in Hessen, Frankfurt am Main: Projektverbund „Make it Work“, Report Nr. 1, https://www.researchgate.net/publication/386869365_Auf_dem_Weg_zu_einer_relationalen_Arbeitsmarktpolitik_-_Erkenntnisse_zur_Wirksamkeit_der_Praxis_der_Jobcenter_und_ihrer_Kooperationspartner_in_Hessen (3. März 2025).

Knuth, Matthias (2018): Vermarktlichung von Arbeitsmarktdienstleistungen als Legitimationsbeschaffung, in: Dobischat, Rolf/Elias, Arne/Rosendahl, Anna (Hrsg.): Das Personal in der Weiterbildung im Spannungsfeld von Professionsanspruch und Beschäftigungsrealität, Wiesbaden, S. 345–376.

Reis, Claus/Geideck, Susan/Hobusch, Tina/Schu, Martina/Siebenhaar, Benedikt/Wende, Lutz (2016): Produktionsnetzwerke in der lokalen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Aufbau kooperativer Strukturen und Weiterentwicklung sozialer Dienstleistungen am Beispiel des SGB II, Frankfurt am Main.

Reis, Claus/Geideck, Susan/Hobusch, Tina/Kolbe, Christian/Wende, Lutz (2010): Produktionsnetzwerke und Dienstleistungsketten. Neue Ansätze nachhaltiger Unterstützungsstrukturen für Alleinerziehende, Berlin: BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Schulze-Böing, Matthias (2023): Coaching von Bedarfsgemeinschaften – neue Wege der ganzheitlichen Beratung im SGB II, in: NDV 11/2023, S. 485–492.

Schulze-Böing, Matthias (2025): Public Employment-Services in Germany. Policies, Practices, Perspectives; erscheint März 2025

auf Koreanisch bei Korea Tech University, Gyeonggi-do (Süd-Korea), download unter: https://www.researchgate.net/publication/388396520_Public_Employment-Services_in_Germany_Policies_Practices_Perspectives (3. März 2025).

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