

**Arbeitsmarktnahe Integration von Langzeitar-
beitslosen – Zur Relevanz von
street-level organizations am Beispiel von
Jobcentern in Dänemark und Deutschland**

Sebastian Brandl / Thorsten Braun

August 2022

Working Paper

der Fachgruppe Soziologie und Arbeitsmarktpolitik der HdBA

Mannheim/Schwerin

Arbeitsmarktnahe Integration von Langzeitarbeitslosen. Zur Relevanz von street-level organizations am Beispiel von Jobcentern in Dänemark und Deutschland

Von Sebastian Brandl / Thorsten Braun

sebastian.brandl@hdba.de / thbr@via.dk

Working Paper der Fachgruppe Soziologie und Arbeitsmarktpolitik der HdBA

Mit den Working Paper stellt die Fachgruppe Soziologie und Arbeitsmarktpolitik arbeitsmarktpolitisch, beratungs- und BA-relevante Zwischenergebnisse und Forschungsbefunde aus Projekten von Fachgruppenangehörigen zur Verfügung.

Es kann sich hierbei um erste Zwischenergebnisse oder endgültige Forschungsbefunde, Thesenpapiere, um methodische und inhaltliche Aspekte mit Bezug zu den Forschungsthemen und zum Lehrangebot der Fachgruppe und ihrer Mitglieder handeln.

Die Veröffentlichungen der FG stehen unter Verantwortung der jeweiligen Autorin bzw. des jeweiligen Autors oder der Autor:innen. Autor:in oder Autor:innen sind Mitglieder der Fachgruppe, Projektmitarbeiter, Kooperationspartner und weitere Forschende an der HdBA. Die Publikation in dieser Reihe basiert auf Vorschlägen von Mitgliedern der Fachgruppe und einem internen Reviewprozess.

Sebastian Brandl* / Thorsten Braun**

Arbeitsmarktnahe Integration von Langzeitarbeitslosen – Zur Relevanz von street-level organizations am Beispiel von Jobcentern in Dänemark und Deutschland

Abstract:

Das Working Paper geht der Umsetzung dem in vielen europäischen Ländern feststellbaren Paradigmenwechsel hin zu einer arbeitsmarktnahen Integration insb. von Langzeitarbeitslosen nach. Arbeitsmarktnah meint Integration in geförderte und ungeförderte, weitgehend reguläre Beschäftigungsverhältnisse in privaten Unternehmen, in Verwaltungen und in gemeinnützigen Organisationen. Die Grundlage für das Working Paper bilden je zwei explorative Jobcenterfallstudien in Dänemark und Deutschland. In Erweiterung der street-level bureaucracy-Perspektive von Lipsky wird dabei der Rolle der street-level organizations bei der Implementation der neuen Policy nachgegangen. Gefragt wird unter Fokus auf Berkels ‚organizational context‘ nach den strategischen, organisationalen und personellen Überlegungen und Umsetzungsschritten in den Jobcentern. In Dänemark läuft der Paradigmenwechsel auf eine umfassende, nicht friktionslose und nach Jobcenter unterschiedliche Neuausrichtung der Integrationsarbeit von einer sozialfachlichen zu einer Unternehmensorientierung hinaus. In Deutschland wird der Ansatz nur indirekt mittels Förderprogrammen und dem Teilhabechancengesetz und zumeist in Sonderteams umgesetzt. Gleicheweise ist jedoch ein ‚process of policy decentralization‘ beobachtbar, der durch eine unterschiedliche ‚professionalization‘ der Integrationsarbeit vor Ort ausgefüllt wird. Dabei haben die Entscheidungen des Managements erheblichen Einfluss nicht nur auf die Dienstleistung, sondern rahmen die Ermessensentscheidungen der Integrationsfachkräfte. In einem Fall konnte eine sehr weitgehende Übertragung des organisationalen Ermessensspielraum auf die Integrationsfachkräfte beobachtet werden. Strategien und Erfahrungen sowie Konstellationen und Managementorientierungen in den Jobcentern beeinflussen somit in erheblichem Maße die Umsetzung und Praxis der neuen Policy vor Ort. Mit Brodtkin gesprochen bestätigt sich, das street-level organizations durch ihre Managemententscheidungen ‚de facto policymakers‘ sind.

* Professor für Arbeitssoziologie und Sozialpolitik, HdBA Campus Schwerin
sebastian.brandl@hdba.de

** Associate Professor, VIA University College – Society and Social Work, Aarhus,
thbr@via.dk

Inhalt

1. Paradigmenwechsel: Arbeitsmarktnahe Integration vulnerabler Gruppen in Europa	6
2. Kontexte der Umsetzung in den Jobcentern	9
2.1 Theoretische Überlegungen.....	9
2.2 Methodische Überlegungen.....	11
3. Umsetzung der Sozialhilfe- und Refusionsreform in zwei Jobcentern in Dänemark.....	13
4. Ansätze arbeitsmarktnaher Integration am Beispiel des Teilhabechancengesetzes in zwei Jobcentern in Deutschland.....	21
5. Vergleich und Schlussfolgerungen	30
6. Rück- und Ausblick	39
Literatur.....	41

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesagentur für Arbeit
DK	Dänemark
eLb	erwerbsfähige Leistungsbezieher
ESF-LZA	Europäischer Sozialfonds – Bundesprogramm Langzeitarbeitslosigkeit
IFK	Integrationsfachkraft (Sammelbegriff für alle Beratungs-/Integrationsfachkräfte mit arbeitnehmer- und/oder arbeitgeberseitigen Aufgaben)
JC D-A/B	Fallstudie Deutschland Jobcenter A/B
JC DK-A/B	Fallstudie Dänemark Jobcenter A/B
JC	Jobcenter
LAB	Lovgivning om aktiv beskæftigelsesindsats / Gesetzgebung zum aktiven Beschäftigungseinsatz
LZAL	Langzeitarbeitslose(r/n)
M&I	Markt- und Integrationsteam
NPM	New Public Management
SGB	Sozialgesetzbuch
SLBs	street-level bureaucrats
SLOs	street-level organizations
STAR	Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (Danish Agency for Labour Market and Recruitment)
STV-Projekt	Særligt Tilrettelagt Virksomhedsforløb (besonders gestalteter unternehmensnaher Einsatz)
THCG	Teilhabechancengesetz

1. Paradigmenwechsel: Arbeitsmarktnahe Integration vulnerabler Gruppen in Europa

In vielen europäischen Ländern entwickelte sich der Arbeitsmarkt ab spätestens Mitte der 2010er Jahre günstig, um Langzeitarbeitslose und andere (sehr) arbeitsmarktferne Menschen (auch: ‚schwer vermittelbare, ‚vulnerable unemployed‘ oder ‚hard to employ‘) am Arbeitsmarkt zu integrieren.¹ Mit der Coronakrise fand diese Entwicklung ihr Ende. Trotz der positiven Vorcoronaentwicklung beantworteten Jensen und Danneris (2019: 16) die Frage ‚what works‘, also welche Politiken und Maßnahmen dazu beitragen, Langzeitarbeitslose und andere arbeitsmarktferne Menschen zu integrieren, dennoch skeptisch. Sie schlussfolgern: „... it would seem that we have little conclusive knowledge about ‚what works‘ in terms of bringing the vulnerable unemployed into work“ (ebd.).

Allerdings lässt sich auf Policy-Ebene vor der Coronakrise eine Verschiebung in vielen europäischen Ländern feststellen, welche Flemming Larsen² mit der Formulierung „place then train instead train then place“ belegte (siehe auch Berkel et al. 2017, Brodtkin 2013b, Greer 2017). Den Kern dessen bildet ein Paradigmenwechsel, der allerdings weiterhin innerhalb des welfare-to-work-Ansatz verbleibt: Die Hinführung von langzeitarbeitslosen Menschen zum Arbeitsmarkt über Maßnahmen und andere Hilfestellungen wird zugunsten einer ungeforderten oder geförderten Integration möglichst in den ersten Arbeitsmarkt und in mehr oder weniger reguläre Arbeitsverhältnisse, teils flankiert von einer beschäftigungsbegleitenden Unterstützung tendenziell verkehrt (i.S. einer ‚assistierten Vermittlung‘ bzw. einem ‚supported employment‘, siehe Hoffmann 2015; Brussig/Kotlenga 2019). Notwendig für diesen, an reguläre Beschäftigung und Arbeitgeber orientierten Integrationsansatz sind intensiverte und ausgeweitete, individuellere Dienstleistungen gegenüber Arbeitslosen und neue Formen der Kooperation mit Arbeitgebern (siehe z.B. BMAS 2018, 2021a; Caswell/Larsen 2021; Penz 2019).

Dieser Paradigmenwechsel ist in den Ländern unterschiedlich ausgeprägt, so auch bei den beiden im Folgenden im Fokus stehenden Ländern Dänemark und Deutschland. In Dänemark erfolgte u.a. mit der Sozialhilfereform im Jahr 2014 und einer Refusionsreform 2016 eine Neuausrichtung der gesetzlichen Rahmensezung für die Integration vulnerabler Gruppen (Klindt et al. 2020, Caswell/Larsen 2021). Seit 2018 hat man an einer Zusammenlegung der Gesetzgebungen des bisher aufgeteilten Sozial- und Beschäftigungsbereiches zu einem sogenannten

¹ Auch in Deutschland ging die Langzeitarbeitslosigkeit deutlich zurück, hielt jedoch nicht Schritt mit dem allgemeinen Rückgang der Arbeitslosigkeit bzw. setzte erst zeitverzögert ein. So stagnierte in Deutschland die Zahl der Langzeitarbeitslosen in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts über mehrere Jahre und nahm teils sogar leicht zu, während die Zahl der nicht-Langzeitarbeitslosen im selben Zeitraum um circa 8 % ggü. dem Jahr 2011 merklich zurückging. In der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts begann dann die Zahl der Langzeitarbeitslosen von 1.039.280 (2015) auf 727.450 (2019; jeweils Jahreszahlen) deutlich abzunehmen (BA-Statistik 2021).

² Als Resümee der Beiträge zur „Street-Level Bureaucracy Research Conference. The interplay between policy reforms, governance and street-level practices and the implications for the assistance-seeking citizens“, Copenhagen 11st – 13th of June 2019. Ähnlich überschrieb Hoffmann (2015) seinen Artikel zu supported employment.

„Hauptgesetz“ (auf Dänisch „hovedlov“) mit der Intention eines ganzheitlichen Beschäftigungseinsatzes, auch für vulnerable Gruppen gearbeitet.³ Dieses wurde im Juni 2022 im dänischen Parlament verabschiedet, und soll bis spätestens 2024 umgesetzt werden.⁴

In Deutschland findet sich dieser Ansatz nur indirekt wieder. In Teilen standen für eine arbeitsmarktnahe Integration von LZAL im letzten Jahrzehnt befristete Projekte und Programme, bspw. das Bundesprogramm ‚Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt‘ (BMAS 2019) und das ‚ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter‘ (BMAS 2021a) sowie verschiedene Programme der Bundesländer oder die BA-JC-Initiative ‚LZA-Schwerpunktregionen‘ (BA-Fachbereich Arbeitsmarkt 2019). Auch aus Erfahrungen mit einigen dieser Programme resultiert das Anfang 2019 in Kraft getretene ‚Teilhabechancengesetz‘ (THCG), mit dem Programm erfahrungen in Regelinstrumente überführt wurden (IAB 2021: 10ff.). Diese Programme und Gesetze haben nicht die Integration von LZAL im Sinne der Aufnahme einer Beschäftigung in einem regulären, ungeforderten Arbeitsverhältnis am ersten Arbeitsmarkt zum Ziel. Insb. besteht unter den sozial- und arbeitsmarktpolitischen Akteuren weiterhin Dissens darüber, ob die Förderungen nur als Zwischenschritt zur (ungeforderten) Integration in ein reguläres Arbeitsverhältnis dienen⁵ oder ob eine geförderte Beschäftigung selbst schon das Teilhabeziel darstellt⁶ (vgl. ausführlich zu diesen Interpretationen am Beispiel des THCG Gottwald et al. 2020). Einzuordnen ist der Dissens in die Diskussion um einen sozialen Arbeitsmarkt. Die befristete Maßnahmeförderung mehr oder weniger auf dem Lebensniveau der Grundsicherung im zweiten Arbeitsmarkt zur Vorbereitung eines Übergangs in den ersten Arbeitsmarkt, soll im sozialen Arbeitsmarkt einer mehr oder weniger dauerhaften Förderung von weitgehend regulären Arbeitsplätzen bei Arbeitgebern weichen. Dabei sollen Voraussetzungen wie Zusätzlichkeit oder ein beschränkter Adressatenkreis (Arbeitgeber bzw. Träger des zweiten Arbeitsmarkts) entfallen. Mit einer solchen „normalen“ Arbeit sollen nicht nur alltagsstrukturelle Effekte bei den Geförderten ermöglicht, sondern auch Anerkennung und Würde vermittelt werden, dies auch, weil der permanente Zwang des Bedürftigkeitsnachweises entfallen würde (ebd.; Knuth 2020). Nimmt man die Genese und Umsetzung der angesprochenen Programme und Instrumente in den Blick, lässt sich damit eine Abkehr von klassischen Maßnahmen zur Heranführung an den Arbeitsmarkt festhalten. Mit dem THCG geht es zwar weiterhin um die Aufnahme einer geförderten Beschäftigung, doch steht die Förderung nunmehr allen Arbeitgebern offen und ist von den bisherigen Einschränkungen wie „Zusätzlichkeit“ befreit (ebd.) Die Praxis zeigt, dass ein Teil der Förderungen im ersten Arbeitsmarkt stattfindet⁷.

³ <https://www.regeringen.dk/aktuelt/publikationer-og-aftaletekster/aftale-om-rammerne-for-en-helhedsorienteret-indsats-for-borgere-med-komplekse-problemer/> In einigen Kommunen hat man bereits Erfahrungen mit der Zusammenlegung der Sozial- und Beschäftigungsverwaltungen gemacht (VIVE 2021).

⁴ <https://bm.dk/nyheder-presse/pressemeddelelser/2022/06/aftale-om-ny-hovedlov-giver-mulighed-for-mere-sammenhaengende-hjaelp-til-udsatte-mennesker/>

⁵ So wäre im engeren das Lohnkostenförderinstrument nach § 16e SGB II („Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“) als vorübergehender Ausgleich geringerer Produktivität LZAL und sozusagen als Anschubfinanzierung für eine dauerhafte Integration zu verstehen.

⁶ Dies i.S. einer langfristigen Förderung eines Beschäftigungsverhältnisses nach § 16i SGB II („Teilhabe am Arbeitsmarkt“) vornehmlich abseits privatwirtschaftlicher Unternehmen (zum THCG siehe eingangs K. 4).

⁷ Arbeitgebertypen werden bei Förderungen nach § 16i SGB II nicht erfasst. Die vorliegenden Daten stammen aus qualitativen Telefonbefragungen von Arbeitgebern durch die BA. Demnach wird der Anteil privater Arbeitgeber mit 71 Prozent, darunter 28 Prozent Beschäftigungsträger angegeben. Öffentliche/kommunale Arbeitgeber kommen auf einen Anteil von 22 Prozent, darunter sind die Hälfte Beschäftigungsträger. Rund

Insofern lässt sich darin der o.g. Paradigmenwechsel erkennen. Oftmals ist damit auch ein anderer Umgang seitens der Jobcenter mit den Bewerber:innen und den Arbeitgeber:innen verbunden, was auch bereits das ESF-Bundesprogramm Langzeitarbeitslosigkeit auszeichnete (BMAS 2018, 2021).

Im Folgenden wird anhand von je zwei Fallstudien in Dänemark und Deutschland exemplarisch dargestellt, wie der Ansatz der arbeitsmarktnahen Integration der LZAL eingeführt wurde. Gefragt wird nach der Umsetzung in den Jobcentern und welche strategischen, organisationalen und personellen Überlegungen dabei vor Ort eine Rolle spielten. Dabei folgt der Artikel nicht einem Vergleich von Institutionen oder einem Policyvergleich. In Erweiterung der street-level bureaucracy-Perspektive von Lipsky (2010) durch Brodtkin (2013a), Evans (2010), Harrits (2019) und Berkel (2020) gehen wir der Rolle von street-level organizations (SLOs) bei der Implementation einer neuen Policy des welfare-to-work-Ansatzes nach.

Der methodische Ansatz dessen wird im folgenden Kapitel entwickelt. In den daran anschließenden beiden Kapiteln werden die arbeitsmarktpolitischen bzw. beschäftigungspolitischen⁸ Reformen hin zu einer arbeitsmarktnahen Integration von Langzeitarbeitslosen in beiden Ländern skizziert und die Befunde der Fallstudien entlang der von Berkel vorgeschlagenen vier Kontexte für Dänemark und für Deutschland dargestellt. Die Kontexte dienen als Analyse- und Vergleichskategorien. Dabei steht nicht das individuelle Handeln der street-level bureaucrats im Fokus, sondern die dem vorgelagerte Ermessensausübung in der Organisation („organizational context“). Das Schlusskapitel resümiert Berkels Ansatz, indem die nationalen Befunde entlang seines Vorschlags verglichen, Einsichten abgeleitet und weiterführende Fragen formuliert werden.

7 Prozent der Betriebe sind kirchliche Arbeitgeber, davon 58 Prozent Beschäftigungsträger. Über alle Arbeitgeber haben die Beschäftigungsträger einen Anteil von 35 Prozent. Die Angaben stammen aus dem Jahr 2019 und wurden im Jahr 2021 bestätigt (Deutscher Bundestag 2021).

⁸ In DK fand im Jahr 2001 eine Umbenennung vom Arbeitsministerium (arbejdsministeriet) zum Beschäftigungsministerium (beskæftigelsesministeriet) statt. Damit sollte die Neuausrichtung der beschäftigungsorientierten Einsätze, auch für arbeitsmarktferne Zielgruppen diskursiv unterstützt werden. Davon ausgehend wird, soweit möglich, im dänischen Kontext der Begriff „beschäftigungsorientierter Einsatz“, im deutschen Kontext „arbeitsmarktpolitische Reformen“ verwendet. Möglich wäre auch „Arbeitsförderung“ oder „Reformen/Instrumente der Arbeitsförderung“ im engeren Bezug auf die Integration von (Langzeit)Arbeitslosen.

2. Kontexte der Umsetzung in den Jobcentern

2.1 Theoretische Überlegungen

Die arbeitsmarktnahe Integration LZAL stellt nicht bloß eine neue Förderleistung dar, welche street-level bureaucrats (SLBs⁹) zusätzlich oder anstelle anderer Förderungen in ihrem Alltag umsetzen. Vielmehr handelt es sich um einen Paradigmenwechsel, der mit veränderten Dienstleistungen einhergeht. Die Aufgaben, Ziele, Arbeitsweisen und Ermessensspielräume der SLBs, die im direkten Kundenkontakt mit Arbeitslosen und Arbeitgebern stehen, ändern sich. Folgt man der street-level bureaucracy-Perspektive, ist mit Brodtkin (2013a: 19) zentral danach zu fragen, „how discretion is exercised in public agencies and what that means for the productions of policy on the ground“. Damit verweisen Brodtkin (2013a/b) und andere Forscher:innen darauf, keine zu enge Perspektive einzunehmen: „... conceptualizing street-level workers as merely ‘policy implementers’ provides us with an analytical framework that is too narrow to understand street-level work and its role in transforming policies into practice“ (Berkel 2020: 193). Es sollte also auch der Kontext betrachtet werden, in dem die SLBs die Policy umsetzen bzw., worauf Lipsky (2010: xiii) fokussiert, durch ihre Ermessensausübung erst generieren.

Brodtkin konzeptualisiert diese Perspektiverweiterung Lipskys, indem sie auf die, anders als vielfach unterstellt werde, nicht neutrale Bedeutung der Organisation und des Managements verweist. Vielmehr sei es notwendig, „to examine the interaction between policy, politics, and management and to assess its consequences“ (Brodtkin 2013a: 5). Brodtkin erweitert damit die Perspektive Lipskys und betont, dass nicht allein SLBs, sondern SLOs „effectively create policy through their practices, often in ways that are far from transparent. Beyond that, it recognizes that SLOs function as strategic locations for initiating changes in the boundaries of the welfare state“ (ebd.: 11). Kurz gefasst geht also nicht nur darum, wie die SLBs die neue Policy umsetzen, sondern auch darum, wie die SLOs als „de facto policymakers“ (ebd.: 23) dies tun, und wie sich dies auf die Ermessensausübung der SLBs auswirkt.

Ermessen wird hierbei immer von Personen(gruppen) ausgeübt. Ermessensausübung im Sinne einer organisationalen Umsetzung von Gesetzen und Vorgaben liegt immer in der Verantwortung des jeweiligen Managements. Dabei geht es darum, ein Gesetz oder eine Vorgabe in ein konkretes Dienstleistungsangebot zu übersetzen und ggf. auch „Lücken in Verfahrensvorschriften“ zu schließen (Osiander/Steinke 2011: 10). Für solche Konkretisierungen steht in Deutschland z.B. der Paragraph 14 SGB II, wonach „die Träger der Leistungen nach diesem Buch ... erwerbsfähige Leistungsberechtigte umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit“ unterstützen, wobei sich „Art und Umfang der Beratung ... nach dem Beratungsbedarf der leistungsberechtigten Person“ richten sollen. Zugleich sind die Leistungen „unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ (ebd.) zu erbringen. Auch bei der aktiven Arbeitsförderung werden der BA Flexibilitätsspielräume beim Umgang mit Ressourcen „bei der Einschätzung der Arbeitsmarktsituation im Hinblick auf den Arbeitslosen“ zuerkannt (Rixen 2015: 61). Rechtliches Ermessen bedingt also eine organisationale Bestim-

⁹ Darunter werden hier bewerberorientierte oder arbeitgeberorientierte Vermittlungs- und Beratungsfachkräfte in den Jobcentern verstanden, deren Aufgabe es ist, durch den Kontakt mit Arbeitslosen und/oder Arbeitgebern, die (Wieder)Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu fördern. In den Länderkapiteln finden teils die jeweiligen Fachtermini Verwendung. Alle umfassend wird von SLBs oder Integrationsfachkräften (IFK) gesprochen.

mung hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung von Beratungs- und Unterstützungsleistungen unter der Maßgabe von Effizienz und Effektivität. In Abgrenzung zu Ermessensausübung durch die SLBs sprechen wir hierbei von organisationalem Ermessen bzw. von Ermessensausübung durch eine Organisation bzw. SLOs. Auch wenn die Verantwortung dazu beim Management liegt, können solche Ermessensentscheidungen auf untere Ebenen delegiert werden.

In Bezug auf das Ermessen der SLBs kann das JC-Management gemäß Berkel (2013: 96) drei Strategien verfolgen: einen bürokratisch-hierarchischen Ansatz („bureaucratic and hierarchical approach“), welcher auf wenig Ermessensspielräume und eine hohe Detailvorgabe für die SLBs setzt; einen Leistungsansatz („performance-based approach“), welcher ökonomische Steuerungselemente (Zielvorgaben u.a.) in Anschlag bringt; sowie einen Professionsansatz („professionalization approach“). Dieser Ansatz bietet „a strategy for increasing street-level discretion in order to individualize activation practices. Casework professionals can now intervene in how activation processes take shape“ (ebd.: 99; zum Professionsansatz siehe auch Bender/Brandl 2017). Demgegenüber scheinen „bureaucratic and hierarchical management ... strategies for containing discretion and asserting managerial control“ bereit zu stellen (Berkel 2013: 99).

Berkel schlussfolgert in Bezug auf den „professionalization approach“: „Management is therefore much better off, because strategies for containing discretion and controlling them are a lot of work and stressful for them“ (ebd.). Ähnlich argumentiert Harrits (2019) in Abgrenzung zu Lipsky: „...professionalism is not – as Lipsky saw it – mainly a false promise or annoying problem for street-level bureaucracies. It may be a possible part of the solution“ (ebd.: 206). Es gilt zu untersuchen, welchem Ansatz das Management in den untersuchten JC folgt.

Berkel (2020: 193) nimmt die Perspektiverweiterung von Brodtkin auf. Er legt den Fokus darauf, wie die Organisierung und Steuerung des Kontextes die SLBs beeinflusst. Die SLBs setzen ihre Arbeit im lokalen Kontext unter den organisatorischen Rahmenbedingungen und abhängig von den in der Organisation vorherrschenden konkreten Haltungen und Normen um. Unter diesen Bedingungen kann es schwierig werden, eine professionell begründete Ermessensentscheidung zu treffen. Berkel beschreibt dies wie folgt:

The mechanism through which these contexts structure street-level practice is by providing street-level workers with meanings, interpretive frameworks, norms, and incentives in doing their work and in working with their clients. Context characteristics contain information, signals, and clues regarding how street-level workers are expected to look at their clients and their work roles, how to perceive clients' situations and the problems they are confronted with, how to change their behaviours, and so on (Berkel 2020: 194).

Zum Begriff des Ermessens hat Evans (2010) folgende Definition geliefert: „Extent of freedom a worker can exercise in a specific context and the factors that give rise to this freedom in that context.“ Er machte gleichzeitig auf die Definitionsprobleme dieses Begriffs dahingehend aufmerksam, als dass es schwierig sei, „to provide a robust or precise definition.“ Ermessen beinhaltet damit zumindest zwei Perspektiven, rechtlich definierte Entscheidungs- bzw. Ermessensspielräume und konkrete Elemente der Arbeitsausführung.

Zur Analyse dieser komplexen Situation schlägt Berkel (2020) vier zu untersuchende Kontextfaktoren aus einer street-level-Perspektive vor:

- *policy context*: Gesetze und Vorschriften, aber auch „the process of policy decentralization, which devolve policymaking competences to regions und municipalities“ (ebd.: 193). Mit Brodtkin (2013a: 21) ist hierbei darauf hinzuweisen, dass Policies sowie zugehörige Gesetze und Regularien Widersprüche, Unklarheiten oder Ermessensspielräume beinhalten bzw. benötigen, und sie daher „infusing formal policy with considerable operational uncertainty“ (ebd.).
- *governance context*: „refers to service provision models ... (such as quasi markets and service networks) and to the management strategies such as street-level organizations responsible for policy delivery through, for example, new public management strategies such as performance targets“ (Berkel 2020: 193).
- *organizational context*: „refers to a range of organizational (human resources or personnel) management decisions, that shape street-level workers’ work and work conditions, such as job design and task descriptions, autonomy, caseloads and performance management“ (ebd.).
- *occupational context*: „concerns the professional (if any) education and socialization of street-level staff, the dominance (or lack of it) of any specific profession in street-level work, the degree to which workers organize and act collectively through professional or occupational associations, and so on“ (ebd.).

Berkel betont die Unvollständigkeit der Merkmale und die Schwierigkeit, alle Faktoren und besonders ihr Zusammenwirken im Handeln der SLBs zu erfassen. Weil Kunden nur selten als Kontextfaktor der SLBs untersucht würden, nimmt er sie nicht als Faktor auf. Deren Perspektive stünde jedoch zumeist im Sinne der Outcomes einer aktivierenden Sozial- bzw. Arbeitsmarktpolitik („welfare conditionality“) im Fokus der Forschung (ebd.: 194).

2.2 Methodische Überlegungen

Im Folgenden werden mit Dänemark und Deutschland zwei Länder und jeweils zwei Jobcenter dahingehend beleuchtet, wie der eingangs formulierte Paradigmenwechsel hin zu einer arbeitgebernahen Integration LZAL umgesetzt wird. Die Policy- und Governancekontexte werden dabei nur insofern angesprochen, wie sie für den organisationalen und den Professionskontext sowie das Handeln der SLBs Relevanz entfalten. Im Mittelpunkt steht, wovon strategische und organisationale Ermessensentscheidungen abhängen und wie diese die Ermessensausübung der SLBs vorbestimmen.

Grundlage hierfür sind je Land je zwei qualitative, exemplarische Jobcenterfallstudien (zum Fallstudienansatz siehe Pflüger et al. 2010), deren Empirie vor der Coronakrise erhoben wurde.¹⁰ Vom jeweiligen Länderteam wurden neben Literatur- und Dokumentenanalysen JC-

¹⁰ Die Fallstudien erfolgten im Rahmen des dänischen Projekts „Frontline employees in the unemployment business – cooperation with managers and companies“ von VIA University College – Society and Social Work in Aarhus sowie im Rahmen des Projekts „Arbeitgeberorientierte Integration von Langzeitarbeitslosen – Bedeutung für die Integrationsfachkräfte im Jobcenter“ an der HdBA. Folgende Fragestellungen standen

Leitungen, Führungskräfte und Integrationsfachkräfte verschiedener Teams und Aufgabenbereiche mit einem abgestimmten Leitfaden, welcher für Länderspezifika offen war, befragt. Insgesamt wurden in Dänemark 15 und in Deutschland 20 Experteninterviews (zum Experteninterview siehe Bogner et al. 2011) mit dem oberen und mittleren JC-Management, Team-/Projektleitungen und Integrationsfachkräften durchgeführt und inhaltsanalytisch gemäß Kuckartz (2014) ausgewertet. Arbeitslose und Arbeitgeber: innen konnten im Rahmen der explorativen, nur mit überschaubaren Bordmitteln der Hochschulen geförderten Länderprojekte nicht befragt werden.

im Vordergrund der beiden Projekte: (1) Welche Strategien und organisationalen Veränderungen haben die Jobcenter mit dem Ziel einer arbeitsmarktnahen Integration eingeleitet? (2) Wie setzen die IFK als street-level bureaucrats den Ansatz der Integration insb. am 1. Arbeitsmarkt um? Wie wirken sich organisationale Änderungen, Vorgaben und Qualifikationsangebote auf ihr Handeln aus? (3) Welche Kompetenzen für die street-level bureaucrats werden als wichtig erachtet? In diesem Aufsatz werden insb. die ersten beiden Fragen adressiert. Bei beiden korrespondierenden Projekten handelt es sich um Eigenprojekte der jeweiligen Hochschulen.

3. Umsetzung der Sozialhilfe- und Refusionsreform in zwei Jobcentern in Dänemark

policy context

Der gesetzliche Auftrag für die Arbeit der dänischen Jobcenter besteht laut der Gesetzgebung für einen aktiven Beschäftigungseinsatz (LAB - Lovgivning om aktiv beskæftigelsesindsats) sowohl in einer Beratungsfunktion gegenüber Arbeitslosen, als auch in einer Servicefunktion gegenüber Arbeitgeber:innen. Übergeordnet herrscht ein Steuerungskonzept der „dezentralen Zentralisierung“, d.h. neben einem hohen Grad einer nationalen Prozessregulierung finden sich kommunale Ermessensspielräume bei der Ausgestaltung des konkreten aktiven Beschäftigungspolitik für Langzeitarbeitslose. Welche konkreten Angebote der Jobcenter diesem gesetzlichen Auftrag Genüge tun, wie man den einzelnen Arbeitslosen konkret berät, wie man den Arbeitgeberservice aufstellt, wer dabei welche Aufgaben übernimmt und wie sie organisatorisch strukturiert sind, wird dezentral vor Ort auf kommunaler Ebene im einzelnen Jobcenter geregelt (Caswell/Larsen 2021).

Die Vielzahl der beschäftigungspolitischen Reformen in DK, besonders seit Mitte/Ende der 2010er Jahre, beinhalteten sowohl sozialdisziplinierende, als auch sozialintegrierende Elemente (Caswell/Dall/Madsen 2015), was beispielsweise bei der Sozialhilfereform 2014 deutlich wird. Der von Berkel (2020) u.a. angesprochene welfare-to-work-Paradigmenwechsel (s.o.) lässt sich im dänischen Kontext u.a. durch diese Reform exemplifizieren. Der aktive beschäftigungspolitische Einsatz, möglichst bei privaten Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes, wurde hierdurch auch auf Personen ausgeweitet, die früher zur Zielgruppe sozialpolitischer Maßnahmen zählten. Der policy-context für die beiden Jobcenter in DK hat sich damit deutlich in Richtung eines stärker arbeitsmarktnahen Einsatzes, auch für vulnerable Gruppen verändert. Darüber hinaus wurden für dänische Sozialhilfeempfänger:innen (in Deutschland entsprechend ALG II-Empfänger:innen) unter 30 Jahren und ohne abgeschlossene Ausbildung die finanziellen Sozialleistungen deutlich reduziert. Damit wurde versucht, ökonomische Anreize zur Aufnahme einer Ausbildung zu geben. Gleichzeitig wurden die Möglichkeiten für eine gezielte individuelle und ganzheitliche Begleitung der Beschäftigungsmaßnahmen erweitert (Caswell/Larsen 2021). Zum Teil werden dabei Mentor:innen und/oder koordinierende Sachbearbeiter:innen eingesetzt. Zudem wurde eine sogenannte 225-Stundenregel eingeführt. Sollte der einzelne Leistungsempfänger im Laufe eines Jahres nicht in der Lage sein, 225 reguläre Arbeitsstunden am ersten Arbeitsmarkt zu erbringen, drohte nun eine Sanktion in Form der Reduktion der finanziellen Leistungen, abhängig vom Familienstatus von bis zu 150,- Euro pro Monat (Caswell/Larsen 2017).

governance context

Der nationale governance context der Beschäftigungspolitik in DK beinhaltet u.a. verschiedene Elemente, die durch Ideen des New Public Management (NPM) geprägt sind. Neben konkreten gesetzlichen Prozessregelungen u.a. zur Anzahl von Beratungsgesprächen und deren zeitlichen Abstände, finden sich auch ökonomische Steuerungselemente, z.B. in Form von Refusionszahlungen vom Staat an die Kommunen zur Finanzierung des Beschäftigungseinsatzes (Caswell/Larsen 2017). Die Höhe der staatlichen Zahlungen an die Kommunen sind nach der Refusionsreform von 2016 u.a. abhängig von der Dauer der Arbeitslosigkeit des Einzelnen. Je länger die Arbeitslosigkeit des Einzelnen andauert, je geringer fallen die Zahlungen an die Kommunen aus. Ökonomische Anreize sollen damit zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit

beitragen. Im Interviewmaterial zu den dänischen cases traten unmittelbar keine Differenzen zwischen den beiden JC hervor, inwieweit die Refusionsreform die Umsetzung eines mehr unternehmensnahen Einsatzes beeinflusst.

Der lokale governance context besteht u.a. aus von politischen Institutionen beschlossenen Beschäftigungsplänen, die sich an lokalen Bedingungen und Herausforderungen orientieren, und damit die konkrete Ausgestaltung des Beschäftigungseinsatzes auf kommunaler Ebene beeinflussen. Weitere Steuerungsmöglichkeiten gibt es über kommunale Budgetrahmen und mögliche Projektfinanzierungen, die sich u.a. auf die zielgerichtete Arbeit mit abgegrenzten Zielgruppen für den arbeitsmarktpolitischen Einsatz beziehen. Der Bereich der Kompetenzentwicklung von Mitarbeiter:innen liegt ebenfalls im Ermessensspielraum der einzelnen Kommune, und damit dem einzelnen Jobcenter (Braun/Frandsen 2019). Auf die Unterschiede der organisatorischen Kontexte wird im folgenden Abschnitt eingegangen.

organizational context

Über die Sozialhilfereform hinaus hat im JC DK-A eine nationale Projektfinanzierung von 2016 – 2019 („STV-Projekt“)¹¹ durch die nationale Arbeitsbehörde (STAR, www.star.dk) zur Weiterentwicklung des unternehmensnahen Einsatzes für Sozialhilfeempfänger:innen beigetragen. Das Projekt wurde in der Sozialhilfeabteilung verankert und das Projektteam mit einer hauptamtlichen Projektleiterin besetzt. Bei der Stellenbesetzung sowohl der Leitungsebene der Sozialhilfeabteilung, als auch des Projektteams, wählte man bewusst Personal mit einem unternehmensnahen Profil.

Durch das Projekt wurden konkrete quantitative Ziele in den beschäftigungsnahen Bemühungen angestrebt, und kann somit als eine Form des indirekten Zielmanagements in der beschäftigungsorientierten Arbeit mit vulnerablen Gruppen gesehen werden (Kristiansen 2019). Unter anderem strebte man die Erhöhung des Anteils der Sozialhilfeempfänger:innen, die Regelarbeitsstunden am 1. Arbeitsmarkt leisteten, um 10 %-Punkte an. Der methodische Zugang zu den Beratungsgesprächen sollte auf Empowerment, aktiver Teilhabe und Verantwortung für das eigene Leben und Selbstversorgung aufbauen. Das Projekt hatte nach Aussagen sowohl von Mitarbeiter:innen und der Führungsebene, zusammen mit den anderen Jobcenterinitiativen einen katalytischen Einfluss auf die Weiterentwicklung der arbeitsmarktnahen Beschäftigungsbemühungen für vulnerable Gruppen im gesamten JC. Die Erfahrungen aus dem STV-Projekt wurden teilweise auf andere Abteilungen im JC übertragen.

Eine Führungskraft in JC DK-A beschreibt den Kulturwandel, der sich durch das Projekt verstärkt hat: Dieser ging „... weg von einer ... Konzentration auf ... Barrieren ... hin zu einem ... ressourcenorientierten Ansatz ... Wir haben also versucht, mit einer geänderten Perspektive zu arbeiten: dass es in Ordnung ist, Anforderungen zu stellen und die Arbeitslosen ein wenig zu pushen. ... es kann Angst machen usw. Aber wir müssen versuchen, zu motivieren und zu unterstützen.“ Mithin geht es „uns wirklich sehr darum, dass wir eher an entlohnte Arbeit auf dem 1. Arbeitsmarkt denken, als an Maßnahmen zur Lösung verschiedener sozialer Probleme ... Jetzt denken wir: Arbeit und am besten zu einem normalen Lohn.“

Die Projektleiterin betont ebenfalls, dass nun ein klarer Beschäftigungsfokus bereits ab dem ersten Gespräch besteht: „...wenn wir den Bürger zum ersten Mal treffen, sagen wir, dass wir

¹¹ Die nationale Arbeitsbehörde (STAR) verwaltet eine Reihe von Fördermöglichkeiten für innovative Projekte, insbesondere für vulnerable Gruppen.

einen CV machen müssen und wir wollen wissen, was Sie vorher jobmäßig gemacht haben. Wir wollen darüber sprechen: Nun, wovon träumst du und wie kommst Du zurück zum Arbeitsmarkt? Dabei möchten wir helfen. ... Vorher musste man immer erst etwas fertig machen ... der Arbeitsmarkt wurde zuletzt betrachtet; die Spitze der Pyramide (das Ziel der Arbeitsmarktintegration, d. Verf.) ... und dort hat die Veränderung stattgefunden“ (PL; JC DK-A, 4: 8)¹². Ancheine befragte Sachbearbeiterin bestätigt, dass man nun vermehrt über Ressourcen und nicht mehr nur über die individuellen Barrieren mit den Bürgern spreche (SB2 JC DK-A).

Diese Änderungen wurden neben dem STV Projekt auch von einer kommunalen Unternehmensstrategie aus dem Jahr 2013 in der man eine verbesserte Zusammenarbeit mit den ansässigen Unternehmen anstrebte, und einem Investitionsmodell, das die Möglichkeit bot, den Mitarbeiter:innenstab im gesamten JC zu erweitern, angetrieben. Die Fallzahl pro Mitarbeiter:in in der Abteilung für aktivitätsparate Sozialhilfeempfänger:innen¹³, wurde im Durchschnitt von ca. 60 auf 45 Fälle pro Mitarbeiter:in reduziert.

Die konkreten Zielsetzungen des Projektes wurden zunächst ohne die Einbeziehung der Mitarbeiter:innen ausgearbeitet. Einzelne Mitarbeiter kommentierten die Zielzahlen jedoch kritisch: Sie seien „schwer zu erreichen“, passten eher nicht „zu unserer Zielgruppe“ und seien „sehr ambitiös“ (JK2, JC DK-A, 16: 2-18: 13). Erst später wurden die Jobberater:innen in die konkretere Definition eingebunden. Weil es der Leiterin in JC DK-A zufolge, schwierig war, „die Mitarbeiter:innen für einige Ziele, die ich mir [im STV-Projekt] gesetzt hatte, einzubinden“ habe man „sehr hart daran gearbeitet, dass Sie die Zielgrößen selbst definieren sollten“ (L2; JC DK-A, 14:32).

Einige Mitarbeiter:innen mit Kontakten zu Arbeitgeber:innen haben dann selbständig ein System zur systematischen Zielkontrolle entwickelt. Ein Jobkonsulent (JK 2, JC DK-A) berichtet von einem selbst entwickelten Targetboard, das Jobberater:innen einen Überblick über den Verlauf ihrer Arbeit geben soll, um Arbeitslose dem Arbeitsmarkt näher zu bringen (JK2, JC DK-A, 4: 21-36). Das Führungspersonal kommentiert, „dann haben sie selbst die Initiative ergriffen...: Wie viele Stunden haben wir Arbeitslose in Normalarbeitsverhältnissen? Und sie verfolgen es selbst, ... sie haben eine Teamsitzung, wo sie dann aktualisieren: Wie weit sind wir vom Ziel entfernt, haben wir jemanden auf dem Weg? Haben wir jemanden, der bezahlte Stunden hatte“ (L2; JC DK-A)?

Die Abteilungsleiterin kommentiert die Bedeutung gemeinsamer Ziele in der Abteilung. „...damit möchte ich sagen, bei Zielzahlen arbeiten wir nur mit gemeinsamen Zielen. Man kann sehen, was der Einzelne leistet ... aber wir arbeiten nicht mit individuellen Zielen ... die gemeinsame Aufgabe muss als Team gelöst werden ...“ (L1, JC DK-A, 15:39).

Die Projektleiterin legt Wert auf Transparenz der Performance: Wöchentlich werden Übersichten zur Zielerreichung an alle Teammitglieder versendet (PL JC DK-A). Auch in Abteilungsbesprechungen steht der Grad der Zielerreichung häufig auf der Tagesordnung (L2; JC DK-A).

¹² Neben JC DK-“A“ und JC DK-“B“ beuten die Kürzel PL = ProjektleiterIn STV Projekt; SB1, SB2 = Sachbearbeiter:innen; L1, L2 = Führungspersonal; JK 1, JK 2 = Jobkonsulent:innen. Jobkonsulenten im dänischen Kontext stehen in erster Linie für IFK mit Kontakt zu Arbeitgeber:innen.

¹³ In der dänischen Gesetzgebung wird zwischen „jobparaten“ und „aktivitätsparaten“ Sozialhilfeempfänger:innen unterschieden. Bei „jobparaten“ sieht man es als realistisch an innerhalb von drei Monaten eine Beschäftigung zu erlangen. Bei „aktivitätsparaten“ schätzt man die Dauer dieses Prozesses auf mindestens drei Monate (Bøggild 2019).

Das Interviewmaterial deutet darauf hin, dass man zunächst mit individuellen Messungen experimentiert hatte, und dann im weiteren Verlauf zu kollektiven Messungen übergegangen ist.

Im JC DK-A kam es als Teil der unternehmensorientierten Strategie und als Reaktion auf die Sozialhilfereform zu einer Zusammenlegung der Abteilungen mit Kontakt zu Arbeitgeber:innen und Bürger:innen (L1; JC DK-A; 5:12), wodurch Möglichkeiten für die gemeinsame diskursive Einrahmung des Kulturwandels durch das Führungspersonal auf verschiedenen hierarchischen Ebenen eröffnet wurden. Hierdurch entstand u.a. die Möglichkeit gemeinsamer Fallbesprechungen, in denen ausgewählte Fälle besprochen werden, um eine einheitlichere Linie in der Interpretation des Ermessensspielraums zu erzielen.

Laut einer Führungsperson, hatte es vor der Zusammenlegung Probleme bei der Zusammenarbeit der Mitarbeiter:innengruppen, u.a. aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen gegeben: „... es passiert schnell, dass du zwei verschiedene Gruppen hast - und dann zeigen die mit dem Finger aufeinander... aber wenn man zum gleichen Team gehört, und zusammen am Tisch sitzt, passiert etwas anderes.“ Zudem habe sich die hierarchische Steuerungsperspektive durch die Leitung durch nur eine Person verändert: „Wenn Sie mit dem ganzen Team zusammensitzen, dann können Sie Ihre Strategie umsetzen und einfach sagen: ‘Nun, es ist richtig, Sie müssen dies tun’ ... “ (L1; JC DK-A; 5:44).

Die Prozesse der Zusammenarbeit der beteiligten Akteure, d.h. der Mitarbeiter:innen mit Bürger:innenkontakt und Unternehmenskontakt, wurden systematisiert, unter anderem bestand nun „die Möglichkeit, dass die Sachbearbeiter den Arbeitsberater zu Betriebsbesuchen mitnehmen, und auf diese Weise eine stärkere Unternehmensorientierung für die Sachbearbeiter schaffen“ (SB1; JC DK-A). Allerdings wurde diese Möglichkeit nur selten genutzt. Wichtiger sei, dass die Sachbearbeiter:innen und Arbeitsberater:innen nun Tür an Tür sitzen, und damit mehr „am gleichen Strang ziehen“ und sich fachlich austauschten. Dies habe, so die Projektleiterin, dazu beigetragen, das gemeinsame Ziel der Arbeitsmarktintegration auch vulnerabler Gruppen klarer zu machen (PL 12; JC DK-A; 13: 13). Die Einschätzung der Änderungen von der Abteilungsleiterin in JC A-DK im Vergleich zur vorherigen Organisation war, „dass es wirklich weit mit der Weiterentwicklung des unternehmensnahen Zugangs gekommen ist ... die Sachbearbeiter hatten zuvor mehr Fokus auf das, was die Bürgerinnen und Bürger nicht tun konnten/können, und weniger darauf, welche Unternehmen auf dem Spiel standen.“

Die Leiterin beschreibt den vorhandenen Ermessensspielraum für sozialfachliche Entscheidungen/Einschätzungen der Sachbearbeiter:innen: „Mir war sehr wichtig, dass Sie die Freiheit haben, selbst zu entscheiden ... Selbstverständlich stehen ich und mein fachlicher Koordinator für Sparring zur Verfügung, und wir haben unsere wöchentlichen Fallbesprechungen, in denen wir diskutieren und Feedback geben können. Aber jeder Fallmanager hat selbst die Verantwortung und Kompetenz zu entscheiden: Was ist das Beste in diesem Fall für den Einzelnen Bürger?“ (L2; JC DK-A; 4:24).

Von der Seite der Mitarbeiter:innen im JC A-DK wurde einstimmig zum Ausdruck gebracht, dass es einen gewissen sozialfachlichen Ermessensspielraum innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen gibt, und dieser sich auch durch die jüngsten Entwicklungen nicht grundlegend geändert hat.

Im Jobcenter B (JC DK-B) fanden in der Periode vor 2018 umfassende organisatorische Veränderungen statt, verschiedene Abteilungen und Leitungsebenen wurden fusioniert. Zusätzlich

gab es größere Änderungen im Mitarbeiter:innenstab, sowie Neueinstellungen in der Geschäftsführung. 2015 wurde eine neue Arbeitsmarktchefin¹⁴ angestellt. Die beiden selbständigen Abteilungen im Bereich der Sozialhilfe, eine unternehmensorientierte und eine bürgerorientierte, wurden aber beibehalten, obwohl diese Struktur bei der Umsetzung eines mehr unternehmensorientierteren Ansatzes als hinderlich angesehen wurde: „Wir begannen ziemlich schnell damit, einige Prozesse rund um den unternehmensorientierten Teil zu gestalten. Aber wir haben dort nicht wirklich zielgerichtet gearbeitet. ..., weil da jeweils ein Chef saß und jeder seine eigene Einstellung dazu hatte, wie die Dinge funktionieren sollten“ (L3; JC DK-B; 5: 19-24). Bei der Rekrutierung von neuen Mitarbeiter:innen für sowohl die Führungsebene als auch für die Frontlinie, wurde generell der Schwerpunkt auf mehr unternehmensorientierte Profile der Kandidat:innen gelegt.

Die Führungsebene berichtete bei der konkreten Umsetzung eines mehr unternehmensorientierten Einsatzes über die Herausforderung mit sogenannten „Schubladenfirmen“. Das bedeutet, dass einzelne Mitarbeiter:innen ihre Kenntnisse und Kontakte zu Arbeitgebern nicht offenlegten, was laut Führungsebene „kein guter Stil war, seine eigenen Unternehmen in der Schublade zu haben“. Man habe versucht mit „Kulturarbeit“ diese Probleme zu lösen, und sei „noch nicht fertig“ damit. Man habe, insbesondere in der Gruppe der arbeitgeberorientierten Mitarbeiter:innen „wirklich lange über Ziele und Mittel gesprochen“ (JK3; JC DK; 9:17-10:3). Auch ein fachlicher Koordinator bestätigte, dass es immer noch Mitarbeiter:innen gäbe, die dazu neigten, Firmenkontakte „ein wenig in die eigene Schublade zu stecken“. Mit einem neuen, offenen IT-System rechnete man jedoch damit, dass diese Praxis „bald aufhört“ (FK1; JC DK-B; 6: 27-37).

Eine Unternehmensstrategie (JC DK-B 2017), und der Beschäftigungsplan 2016 (JC DK-B 2016) waren laut Aussagen von Führungskräften und Mitarbeiter:innen zentrale Dokumente, die die Entwicklung eines mehr unternehmensnahen Beschäftigungseinsatzes, auch für vulnerable Gruppen unterstützt haben. Aus der Unternehmensstrategie 2017 geht hervor, dass seit Mitte des letzten Jahrzehnts die Zahl ungelernter Arbeitsplätze im JC Bereich deutlich zurückging, und der Bedarf an Fachkräften stieg. Der Beschäftigungsplan 2016 hatte ebenfalls Fokus auf dem Arbeitskraftbedarf. „Unternehmen sollen besseren Zugang zu Arbeitskräften bekommen und für Bürger:innen sollen Arbeitsplätze vorhanden sein“. Hier wurden auch konkrete quantitative Ziele zur Erhöhung der Zusammenarbeit mit Unternehmen und unternehmensorientierten Maßnahmen für arbeitslose Bürger:innen festgelegt.

Den Strategiewechsel formuliert eine Führungsperson wie folgt: „... das bedeutet, dass wir von einem Paradigma, in dem Unternehmen ein Mittel waren, zu einem Paradigma übergegangen sind, in dem gute Zusammenarbeit mit Unternehmen auch ein Ziel an sich ist. Unter dem vorherigen Paradigma haben wir Leute zu Praktika und Lohnzuschüssen und allen möglichen anderen Unsinn geschickt, aber wir taten es nicht um der Unternehmen willen, wir taten es um der Bürger willen“ (L1: JC DK-B). Diese Änderungen, hin zu einer deutlich mehr unternehmensorientierten Servicefunktion, spiegelt sich auch in einer von Larsen und Andersen durchgeführten nationalen Praxisuntersuchung wider. Diese deutet darauf hin, dass es in der Periode von 2000 bis 2017 zu einer Verschiebung der primären Zielsetzungen der JC hin zu einer deutlichen Arbeitgeber:innenorientierung gekommen ist. Beispielsweise hat sich der Anteil der JC mit einer hohen/sehr hohen Priorisierung der Zusammenarbeit mit Unternehmen

¹⁴ „Arbeitsmarktchef:in“ ist die oberste kommunale Verwaltungsperson in einer dänischen Beschäftigungsabteilung.

von 56,7 % im Jahr 2000, auf einen Anteil von 91,1 % im Jahr 2017 erhöht (Larsen/Andersen 2019: 19).

Eine generelle Zielsetzung des JC DK-B liegt damit in der Verbesserung der Zusammenarbeit mit den ortsansässigen Unternehmen. Der zugehörige Zielwert, „der Grad der Zusammenarbeit ... wird ganz automatisch generiert von ... STAR“ [der nationalen Arbeitsmarktbehörde, d. Verf.]. Außer mit diesem Zielwert habe man „keine Probleme ... die anderen Ziele zu erreichen, die in der Unternehmensstrategie stehen“ (L4–JC DK-B).

Ein anderer Befragter (JK3; JC DK-B) weist auf Paradoxien und die Komplexität des erweiterten Zielmanagement-Ansatzes in JC DK-B hin. Es gebe „so viele verschiedene Zielzahlen ...“ und diese „...sind auch nicht immer konsistent mit den an anderer Stelle gesetzten Teilzielen“ (JK3; JC DK-B ;16: 1-11). JK 3 fordert daher von der Geschäftsführung mehr Klarheit bei der aktuellen Priorisierung gegensätzlicher Ziele. Nach Aussage einer Führungskraft besteht ein konkretes Dilemma darin, dass bspw. ein Praktikum mit anschließender Integration „unseren Kooperationsgrad [gegenüber einer direkten Integration ohne Praktikum] erhöht, und das macht ja nun absolut keinen Sinn.“ Insofern wird das Performanceziel „Grad der Unternehmenszusammenarbeit“ in Frage gestellt (L1; JC DK-B; 22: 3 - 15).

Mit Hilfe der Einbeziehung externer Berater:innen wollte die Führungsebene in JC DK-B ein neues Modell der Beratungsprozesse für Bürger:innen im unternehmensnahen Einsatz implementieren. Hier wurde der Versuch unternommen, ein mehr standardisiertes Verfahren der Arbeitsgänge, u.a. auch für die Verbesserung der Zusammenarbeit von bürgerorientierten und unternehmensorientierten SLBs anzustreben. Die Arbeit des externen Akteurs wurde sowohl von den SLBs, als auch der Führungsebene relativ kritisch bewertet. Die SLBs empfanden die Standardisierung teilweise als Einschränkung Ihres Ermessensspielraumes. Sowohl von Führungskräften, als auch von SLBs wurde jedoch generell von einem relativ hohen Ermessensspielraum bei der konkreten Ausführung der Tätigkeit für den einzelnen Sachbearbeiter berichtet, der auch durch die Einführung des mehr standardisierten Verfahrens erhalten blieb.

Die organisatorischen Kontexte der beiden dänischen JC unterscheiden sich demnach recht deutlich. Unterschiede bestehen zum einen in der deutlich größeren Bedeutung der politischen Strategien, d.h. der kommunalen Beschäftigungspläne und Unternehmensstrategien in JC DK-B. In JC DK-A hatte das beschriebene STV-Projekt eine katalytische Wirkung auf die Ausführung und Weiterentwicklung des unternehmensnahen Beschäftigungseinsatzes, auch abteilungsübergreifend. Der Wandel des organisatorischen Kontextes im JC DK-A ist, nicht zuletzt aufgrund des STV-Projektes, und der organisatorischen Zusammenlegung der bürger- und unternehmensorientierten Abteilungen als umfassender zu bewerten. Im JC DK-B stand das kommunale Zielmanagement im Mittelpunkt. In den Interviews wurde über ein mögliches Spannungsfeld zwischen der Motivation und den Werten öffentlicher Mitarbeiter:innen und der Form des Zielmanagements, die als Grundlage für die Steuerung der unternehmensorientierten Bemühungen dient, berichtet. „Perverse Ziele“ aus dem Bereich Benchmark, wo es in erster Linie um die Verbesserung des Kontaktes zu Arbeitgeber:innen ging, sowie um Maßnahmen und Messmethoden, die bedeutungslos erscheinen und dysfunktionale Verhaltens-effekte hervorrufen können, wurden angesprochen. Ebenfalls wurde, trotz des Einsatzes externer Berater:innen, auf fehlende Koordination zwischen den beiden Abteilungen, die zu Unklarheiten im Aufgabenverständnis und Abwertung der Zusammenarbeit in der Organisation führen kann, hingewiesen.

occupational context

Der Anteil von sozialfachlich ausgebildeten Mitarbeiter:innen in dänischen Jobcentern ist umso höher, je vulnerabler die Zielgruppen sind. Entsprechend handelte es sich bei den befragten bürgerorientierten Sachbearbeiter:innen in beiden Jobcentern überwiegend um sozialfachlich ausgebildetes Personal. Die unternehmensorientierten Mitarbeiter:innen hatten hingegen sehr variierte Ausbildungshintergründe. Untersuchungen des dänischen Kontextes zeigten, dass der Anteil der Mitarbeiter:innen mit einer sozialfachlichen Ausbildung in Jobcentern generell rückgängig ist (Klindt 2020). Generell liegt der Bereich der Kompetenzentwicklung von Mitarbeiter:innen im Ermessensspielraum der einzelnen Kommune, und damit dem einzelnen Jobcenter (Braun/Frandsen 2019; Larsen 2014).

Im JC DK-A fanden sich Mitarbeiter:innen mit langjährigen Karrieren in kommunalen Jobcentern, als auch mit Erfahrungen aus verschiedenen privaten Berufsverhältnissen wie z.B. Hotelbranche, Handel oder Personalvermittlung. Bemerkenswert ist, dass die neu eingestellten Abteilungsleiter:innen und Fachkoordinator:innen überwiegend aus der Privatwirtschaft rekrutiert wurden. Qualifikatorisch entsprechen Sie somit nicht dem tradierten sozialfachlichen Mitarbeiter:innenstamm dänischer JC, sondern sie weisen durch Ausbildung und Berufserfahrungen ein stark unternehmensorientiertes Profil auf. Wie eine Führungsperson im JC DK-A feststellte, führt ein privatwirtschaftlicher Hintergrund zu einer veränderten Arbeitsweise derart, dass man „ergebnisorientierter [denkt] ... als viele öffentliche Führungskräfte ... und das bedeutet auch, dass wir viel mit Zielen und Meilensteinen gearbeitet haben, vor allem in Bezug auf unsere unternehmensorientierten Bemühungen und unsere Arbeit als Berater der Unternehmen“ (L2; JC DK-A; 4: 6).

Ein Projektleiter in JC DK-A betont mit Blick auf die SLBs ähnliche Unterschiede zwischen Sozial- und „Produktions“mitarbeiter:innen und hebt deren grundsätzlich unterschiedlichen Arbeitsweisen hervor: „...ich bin kein Sozialarbeiter ... Sozialarbeiter ... werden nur von anderen Dingen geleitet als wir ... wir waren in der Produktion. Wo die Sozialarbeiter sich eher von Emotionen und Ethik und Moral leiten lassen ... dachten wir einfach anders“ (PL; JC DK-A; 5: 7). Eine sozialfachlich ausgebildete Mitarbeiterin bringt eine andere Sichtweise ein: „Na ja, wir können [die Bürger] nicht drängen, ... meine sozialfachliche Einschätzung, ob der Bürger bereit ist oder nicht, ich kann doch nicht, nur weil man seine Zielzahlen erreichen muss, jemanden ins kalte Wasser werfen“ und erinnert daran, dass „ein Jobcenter auch andere Aufgaben hat“. Sie verweist dennoch darauf, „dass früher zu viele von den anderen Bemühungen unternommen wurden, die dadurch die Rückkehr der Menschen an die Arbeit, die eigentlich unser Hauptziel sein sollte, verhindert haben“ (SB2; JC DK-A; 15:32).

Herausforderungen bei der konkreten Umsetzung des unternehmensorientierten Ansatzes für SLBs formuliert eine Projektleiterin im JC DK-A mit der Priorisierung einer „anständigen Behandlung“ der Bürger:innen. Nach Ihrer Auffassung haben insbesondere die sozialfachlichen Mitarbeiter:innen die Auffassung „dass es nicht angemessen ist, mit den Bürger:innen über Arbeit zu reden. Es ist nicht angemessen, obwohl Sie in einem Jobcenter angestellt sind. Es ist nicht angemessen, mit einigen Menschen über Arbeit zu sprechen. Menschen, die häufig auch eine Vielzahl anderer Herausforderungen als nur Arbeitslosigkeit zu bewältigen haben. Es verstößt für Sie [die Sozialfacharbeiter] gegen Ethik und Moral Dass ihre Professionalität dabei unter Druck gerät ... sie meinen, es widerspricht ihrer Professionalität.“ (PL, JC DK-A).

Darüber hinaus wurde von einer Fachkoordinatorin im JC DK-A von Widerstand von sozialfachlichen Mitarbeiter:innen gegen Veränderungen und einer Art „Lagerbildung“ berichtet: „... am

meisten Widerstand erlebt[e] ... die Projektleiterin ... weil die Mitarbeiter nicht darauf vertrauten, dass sie überhaupt etwas wusste/konnte ... sie war nicht - und das ist wie bei mir, ... wir sind keine Sozialarbeiter ...“ (FK; JC DK-A; 14:20).

Um den „Kulturwandel“ im JC DK-A zu unterstützen, hat das Management verschiedene Weiterbildungsinitiativen für SLBs gestartet, darunter Kurse mit den Schwerpunkten auf Empowerment, Supervision, unternehmensnaher Beschäftigungseinsatz und ein Kurs mit PP-Clinic als Kompetenzentwicklung mit Schwerpunkt auf dem Zusammenspiel vom Gesundheitssystem und Arbeitsmarkt. Darüber hinaus wurden interne Abteilungsbesprechungen zur Erreichung der Zielgrößen in der Organisation initiiert.

Auch im JC DK-B wurde von einem ähnlichen Widerstand sozialfachlich ausgebildeter Mitarbeiter:innen gegen organisatorische Veränderungen berichtet. Wiederum gab es den Bezug auf die Professionsidentität: „ich denke, ... dass diese Gruppe, ..., die hauptsächlich Sozialarbeiter sind, sehr stolz auf ihre Professionalität ist. Nun, Sie denken vielleicht ... Ich bin es der weiß, was das Beste für den Bürger ist“ (FK; JC DK-B; 16:21). Im JC DK-B wurde es als wichtig erachtet, dass Führungs- und Fachkräfte akquiriert wurden, die „die Welt mit dem Ausgangspunkt einer Unternehmensperspektive aus“ sehen können.

Beide Fälle bestätigen damit die Annahme, dass bestimmte Berufsgruppen bestimmten Normen, Narrativen, Diskursen und Werten folgen, die im Zusammenhang mit Ihrer Ausbildung angeeignet wurden, und zu verschiedenen Verhaltensmustern bei der Arbeit mit organisationalen Zielen führen können. Demzufolge finden sich, sowohl beim Führungspersonal als auch bei SLBs unterschiedliche Perspektiven auf die Arbeit mit vulnerablen Zielgruppen.

4. Ansätze arbeitsmarktnaher Integration am Beispiel des Teilhabechancengesetzes in zwei Jobcentern in Deutschland

policy context

Wie eingangs angesprochen, lassen sich in den Paradigmenwechsel zur arbeitsmarktnahen Integration der Langzeitarbeitslosen verschiedene Bundes- und Landesprogramme sowie seit Anfang des Jahres 2019 das Teilhabe- und Chancengesetz (THCG) teils einordnen. Das THCG beinhaltet als neues Regelförderinstrument den § 16i SGB II („Teilhabe am Arbeitsmarkt“), wonach für Arbeitgeber, die besonders lange in Langzeitarbeitslosigkeit verharrende über 25-jährige Personen (mindestens sechs Jahre arbeitslos) einstellen, erweiterte Möglichkeiten der Lohnkostenübernahme durch das Jobcenter bestehen (von 100 % im ersten reduziert sich diese auf 70 % im fünften Förderjahr in Höhe des Mindestlohns). Ferner wurden die schon vorher bestehende, geringere und andere Zielgruppen fokussierende Lohnkostenzuschussregelungen nach § 16e („Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“, mindestens 2 Jahre arbeitslos, maximal 2 Jahre Lohnkostenzuschuss in Höhe von 75 % bzw. 50 %) als zweites Förderinstrument des THCG reformiert. Zusätzlich verpflichtet das Gesetz die Jobcenter auf die alltags-sprachlich als Coaching (vgl. zu den vor-THCG-Erfahrungen dazu Bauer 2021) bezeichnete „ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung“ (§ 16e (4), wortgleich in § 16i (4) SGB II) für die Personen im Arbeitsverhältnis. Für das Coaching können Dritte beauftragt werden. Die Gültigkeit des Regelförderinstrument nach § 16i SGB II („Teilhabe am Arbeitsmarkt“) ist auf Ende des Jahres 2024 befristet (§ 81 SGB II). Mit dem Förderinstrument wird ein reguläres Arbeitsverhältnis zumindest in Höhe des Mindestlohns begründet, bei dem allerdings keine Beträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet werden.

Das IAB (2021: 11) verweist darauf, dass mit den Instrumenten des THCG die Zielsetzung der Arbeitsmarktintegration (Aktivität am ersten Arbeitsmarkt ohne Förderung) von der Sozialintegration (Teilhabestiftung durch geförderte Beschäftigung) ein Stück weit überlagert wird (siehe auch K. 2). Danach soll die Förderung „nicht mehr für alle Geförderten gleichermaßen als Brücke in den allgemeinen Arbeitsmarkt fungieren, sondern“ eine geförderte Beschäftigung im sozialen Arbeitsmarkt „wird zunehmend selbst als teilhabestiftende Instanz betrachtet“ (ebd.). Diese Kritik fokussiert vor allem auf die Förderung nach § 16i SGB II („Teilhabe am Arbeitsmarkt“). Der Begriff des sozialen Arbeitsmarkts (vgl. dazu, zur Vorgeschichte und Einordnung des THCG Knuth 2020) grenzt sich dabei von Konzepten ab, die geförderte Arbeit in einem zweiten Arbeitsmarkt in Abgrenzung vom ersten Arbeitsmarkt verorten. Im sozialen Arbeitsmarkt geht es vielmehr mittels der Lohnkostenförderung bei regulären (privaten, öffentlichen oder gemeinnützigen) Arbeitgebern darum, ein möglichst normales Beschäftigungsverhältnis in „Unabhängigkeit von bedürftigkeitsgeprüften Sozialtransfers“ zu begründen (IAB 2021: 11). Eine Problematik hierbei liegt darin, ob nach Auslaufen der Förderung der Arbeitgeber die Arbeitsstelle erhält und die/den ehemals geförderte/n Arbeitnehmer/in weiter beschäftigt.

Mit dem THCG wurden die mit verschiedenen Projekten und Programmen gemachten Erfahrungen bei der Integration LZAL, bei denen nicht per se die Integration im Fokus stehen musste¹⁵, letztlich in eine Regelförderung überführt. Mit den beiden Instrumenten, der hohen

¹⁵ Für viele der 333 am ESF-Projekt beteiligten Jobcenter lag die Motivation darin, ein Experimentierfeld hinsichtlich der Erprobung neuer Ansätze der bewerberorientierten Vermittlung und der Nachbetreuung

Lohnkostenförderung und dem beschäftigungsbegleitenden Coaching ist zumindest auch der Paradigmenwechsel hin zur arbeitsmarktnahen Integration LZAL in (geförderte) reguläre Stellen bei privaten wie öffentlichen oder gemeinnützigen Arbeitgebern angelegt. Damit sollen die systemischen Ursachen der dauerhaften Langzeitarbeitslosigkeit angegangen werden, deren Penz (2019) folgende zusammenfasst: Geringe Konkurrenzfähigkeit am Arbeitsmarkt, Stigmatisierung, Drehtüreffekte, Creaming. Umstritten ist, ob sich hierbei um einen umfassenden Paradigmenwechsel oder um eine Reform innerhalb des bestehenden SGB II handelt (siehe hierzu Gottwald et al. 2020, Knuth 2020).

Das Gesetz geht nicht auf Organisationsfragen ein. Für die hohe, degressive Lohnkostenförderung stellt das BMAS aus dem Bundeshaushalt von 2019-2022 zusätzlich vier Milliarden Euro bereit. Die Jobcenter können selbst entscheiden, „wie sie das Geld zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit einsetzen“; wobei unter der Maßgabe, dass „die zusätzlichen Mittel ... zur Verbesserung der personellen Betreuung von Langzeitarbeitslosen eingesetzt werden“, auch Verwaltungs-, mithin Personalkosten übernommen werden können. Generell jedoch ist mit dem THCG keine Personalaufstockung verbunden. Das BMAS geht davon aus, dass ein „bessere[r] Betreuungsschlüssel ... eine wichtige Investition in die Integrationschancen von Langzeitarbeitslosen [ist, aber] letztlich die Qualität des Eingliederungs- und Beratungsprozesses“ entscheidend sei. Weil man in den Jahren davor schon den Betreuungsschlüssel in den Jobcentern kontinuierlich verbesserte, gehe es nunmehr „darum, die Intensität der Betreuung und Qualität der Beratung auch unter Berücksichtigung der neuen Erkenntnisse weiter zu entwickeln“ (BMAS 2021b).

Das BMAS hebt hervor (Poetzsch 2020: 826), dass mit dem THCG mehrere Meilensteine verbunden sind: „1. Eine Stärkung der dezentralen Handlungsspielräume, 2. ein in der Festlegung der Zielgruppe, in Höhe und Dauer sowie in der Öffnung für alle Arbeitgeber neuer Ansatz für die Lohnkostenförderung mit begleitendem Coaching und 3. eine massive Aufstockung der finanziellen Mittel verbunden mit der Einführung eines Passiv-Aktiv-Transfers¹⁶.“ Für eine qualitativ hochwertige Umsetzung der neuen Fördermöglichkeiten stehe die dezentrale Umsetzungsverantwortung der Jobcenter im Vordergrund. Insofern lassen sich, wie auch schon in K. 2 angesprochen, das THCG und die Vorgängerprogramme in den anfangs angesprochenen Paradigmenwechsel einordnen, wenn auch nicht ungebrochen.

governance context

Mit dem THCG wurde der für die deutsche Arbeitsmarktpolitik geltende governance context (im Überblick siehe Breidahl/Larsen 2020) nicht verändert, auch erfuhren etablierte NPM-Ansätze (Zielsteuerung oder Finanzierungsvorbehalte) keine grundlegend neue Ausprägung. Jedoch wurden die dezentralen Handlungsspielräume der Jobcenter weiter gestärkt und hohe Fördermittel flexibel bereitgestellt. Im NPM-Sinne wurde damit die Umsetzungsverantwortung der lokalen JC akzentuiert.

zu eröffnen. Integrationserfolge standen hingegen nicht primär im Fokus der Teilnahme am Programm (BMAS 2018).

¹⁶ Hierunter ist gemeint, dass durch geförderte Arbeitsplätze eingesparte sog. passive Leistungen zum Lebensunterhalt (ALG II, Unterkunftskosten) zusätzlich zur Finanzierung geförderter Beschäftigung verwendet werden können und somit die Gesamtmittel zur Förderung erhöhen.

Zahlen über Geförderte werden wie viele andere Leistungsdaten regelmäßig JC-bezogen veröffentlicht. Begleitet wird das THCG zudem durch eine Evaluation (siehe IAB 2021, zusammenfassend BMAS 2021c). Deren erste Befunde bestätigen, dass die Relevanz des THCG in den JC sehr unterschiedlich gesehen wird. Dessen Wahrnehmung changiert zwischen einem Verständnis als „zentrale Funktion für die strategische Grundausrichtung“ der JC und einem Verständnis „als zeitlich befristetes Projekt“ (IAB 2021: 176)¹⁷. Auch interpretierten sowohl die Jobcenter als auch Akteure des „jobcenterexternen Governancekontextes“ den Förderansatz unterschiedlich. Wie schon angesprochen geht es den einen um „einen (baldigen) Übergang der Geförderten in eine ungeforderte Anstellung auf dem ersten Arbeitsmarkt“, die anderen sehen Integration und Teilhabe „bereits im Rahmen der geförderten Beschäftigung“ gegeben (ebd.). Somit unterscheidet sich auch die Arbeitgeberorientierung. Während JC, die die letztgenannte ‚Annäherungsstrategie‘ verfolgen, besonders „auf die Erfahrung von gemeinnützigen Arbeitgebern mit der arbeitsmarktfernen Zielgruppe beider Instrumente“ setzen, würden JC, die eine (Re-)Integration in den ersten Arbeitsmarkt anstreben, auf Arbeitsplätze „bei privatwirtschaftlichen Betrieben orientieren“ und Beschäftigungsträgern teils sehr skeptisch gegenüberstehen (ebd.: 177).

Demzufolge ist offensichtlich, dass sich die Strategieorientierung der JC-Führungen unterscheiden und es zu einer differentiellen Umsetzung kommt. Somit bestätigt sich, dass SLOs ‚policy maker‘ sind. In unterschiedlicher Mischung sind die genannten Orientierungen auch in den beiden untersuchten JC vorzufinden. Wovon diese Mischung und Unterschiede abhängen, wird im Folgenden anhand der beiden Fälle analysiert.

organizational context

Die JC waren frei darin zu entscheiden, wie sie die neuen Förderinstrumente des THCG umsetzen und welche Förderziele sie erreichen wollen. Vor Ort zu klären war, wer in welcher Organisationsform für die Arbeitslosen und Arbeitgeber die Hilfen anbietet und ob das Coaching intern durchgeführt wird oder Externe damit beauftragt werden. Vor Ort wurde aber nicht zur Gänze Neuland beschritten. Vielmehr lagen in beiden untersuchten Jobcentern, wie bei einem Großteil aller JC, Erfahrungen mit oben erwähnten Projekten und Bundesprogrammen vor. Diese bildeten eine inhaltliche und organisationale Gelegenheitsstruktur, um Aktivitäten anzustoßen und darüber kollektive sowie individuelle Lernerfahrungen mit neuen Herangehensweisen zur Integration von LZAL zu sammeln. Hinzu kam die jahrelange Vertrautheit mit den LZAL und dem örtlichen Arbeitsmarkt. Der zufolge war man überzeugt, dass insb. für arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose eine höhere Betreuungsintensität erforderlich ist und dass mittels eines beschäftigungsbegleitenden Coachings komplexe Hilfebedarfe nach Arbeitsaufnahme bewältigt werden können, ferner, dass eine bewerberorientierte direkte Ansprache von Arbeitgebern erfolgreich ist. Dies ist in Übereinstimmung mit Arbeitsmarktforschung und -politik (Penz 2019).

¹⁷ Ähnlich resümieren Beckmann/Schad (2021) ihre Befragung von JC im Ruhrgebiet mit Fokus auf die Umsetzung (Personengruppen etc.) des THCG. Danach bestehe „... eine hohe Heterogenität ... Die Befunde deuten an, dass die vom Gesetzgeber explizit gewünschte dezentrale Implementierung des Instruments durch die Jobcenter vor Ort jeweils äußerst unterschiedliche Förderstrategien and Akzentuierungen nach sich zog.“ Grundlegende Ziele würden sich „zwischen den JC ... unterscheiden, ohne dass es eine objektiv ‚richtige‘ Implementierung gäbe“. Diese Befunde, so die Autoren, „sensibilisieren für die Ambivalenzen und Widersprüche dieses Förderinstruments“ (ebd.).

Arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose benötigten Fürsprecher beim Arbeitgeber und Assistenz bei der Vermittlung. Eine solche beratungsintensive Integration sei in „auf Massengeschäft getrimmt[en]“ arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Integrationsteams jedoch nicht zu leisten. Diesen fehle der Freiraum für eine „vertiefte, individuelle Beratung“ (A-OM¹⁸) und für die umfassende Stellensuche außerhalb der AGS-Formate, die nur „so 20 Prozent des Arbeitsmarktes“ abdecken würden (A-agF). Auch im JC D-B ist man der Überzeugung, dass der notwendige Beratungs- und Förderbedarf angesichts der häufig auftretenden physischen oder psychischen Einschränkungen im Normalgeschäft nicht zu leisten sei (B-OM; ähnlich im JC D-A, A-agF).

Überdies wird im JC D-A formuliert, dass die jahrelange Erfolglosigkeit hinsichtlich der Integration arbeitsmarktferner Kunden die IFK motivational „müde“ gemacht habe. Diese forderten, „neue Ideen reinzubringen“ und „irgendwas anderes [zu] machen“ (A-OM). Es gäbe „nicht die Möglichkeit ... [zu] gucken mal, wie können wir es besser machen“ (A-anF). Die Kehrseite der relativ erfolglosen Strategie, „immer ... die Kunden zu motivieren“ läge darin, dass „man die Mitarbeiter dabei“ (ebd.) vergesse. Auch im JC D-B wird die Belastung der IFK durch zumeist nur temporär erfolgreiche Projekte und Förderungen angesprochen.

Vor diesem Hintergrund kam es im JC D-A – als gemeinsame Einrichtung von AA und Kommune – schon zwei Jahre vor dem THCG zur Gründung eines Projektteams, das in der Integration von u.a. Langzeitarbeitslosen und davon bedrohten der Idee folgte, „neue Wege zu gehen“. Damit ist Doppeltes gemeint:

1. Dem Projektteam wurden von einer Arbeitsgruppe der Team- und Bereichsleitungen Aufgaben, Ziele¹⁹ und Personalausstattung vorgegeben, die Definition der konkreten Form der Dienstleistungserbringung, der Dienstleistung und der Arbeitsweise aber dem Team überlassen (A-TL). Unter der Maßgabe, ‚anders mit Kunden arbeiten zu wollen‘, habe man im Team ein Konzept erarbeitet und mit der Geschäftsführung abgestimmt. Man verstehe sich nicht als „normales Vermittlerteam“ und entwickle sich fortlaufend weiter (A-agF), Grundstrukturen aber habe man beibehalten. Sehr bald habe man als Kerngedanken die funktionale Trennung arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierter Arbeit innerhalb des Teams entwickelt. In der regulären JC-Organisation verläuft diese Trennung zwischen Teams. Im Team, dessen Mitglieder räumlich und personell im engen Kontakt stehen, erfolge eine enge, fallbezogene Abstimmung von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Fachkräften (A-TL).
2. Als Teamziel habe man festgelegt, den „Langzeitarbeitslosen zu helfen, wieder in den ersten Arbeitsmarkt reinzukommen“ (A-anF). In Reaktion auf die Misserfolgswahrnehmung der IFK im JC sei „das Ziel ... tatsächlich ... aus diesem Maßnahmezirkus auszu steigen und zu sagen, Mut machen und [den Kunden zu] sagen, ‚du kannst das‘“ (A-TL); entsprechend versuche man „langzeitarbeitslose Bewerber begleitend in den Arbeitsmarkt zu integrieren“ (A-OM). Für diese assistierte Vermittlung wird der Ansatz einer

¹⁸ Neben JC D-„A“ und JC D-„B“ beuten die Kürzel x-OM = Oberes Management (Geschäftsführung/Bereichsleitung); x-TL = Teamleitung AGS und Sonderteams; x-agF = IFK mit Arbeitgeberorientierung; x-anF = IFK mit Arbeitnehmerorientierung).

¹⁹ Diese waren jedoch „nicht so extrem ambitioniert hoch gesetzt..., dass die gar nicht erreichbar“ waren. Eine Leitungskraft begründet diese Maßgabe damit, dass es für ein neues Team wichtig ist „zu gucken, ist das, was da geschafft werden soll, auch überhaupt erreichbar“ (A-OM). Dies deutet auf eine andere Bedeutung von Zielsteuerung als im dänischen Kontext hin.

Intensivbetreuung bei geringerem Betreuungsschlüssel (unter 1:50) bei Auslassung jeglicher Maßnahme verfolgt. Das Team orientiert bei § 16e-Förderungen nur auf private Arbeitgeber und bei § 16i-Förderungen zudem auf Arbeitgeber im zweiten Arbeitsmarkt. Circa ein Fünftel der 16i-Stellen konnte man am ersten AM akquirieren (A-TL, A-OM). Die 16i-Förderung bei Trägern wird kritisch gesehen, weil diese Stellen i.d.R. ohne Förderung nicht weitergeführt würden. Deshalb sei es das Ziel, diese Stellen „so kurz wie möglich ... bei ... Trägern zu belassen“ (A-OM).

Auch wenn die Geschäftsführung dem Team bei seinem Findungsprozess „sehr viel Freiraum gelassen“ habe (A-anF), sei allen klar gewesen, dass es sich um ein befristetes Projekt handelte, dass „natürlich auch Ergebnisse bringen“ musste. Das Team musste und wollte sich konzeptionell und performativ beweisen (A-TL). Beides gilt als gelungen, das Team wurde entfristet.

Mit Einführung des THCG stand dem JC dann schon ein eingeübtes Team zur Verfügung. Weder mussten Personen rekrutiert und umfänglich geschult werden, um die §§ 16e/i-Instrumente umzusetzen, noch ein neues Team gegründet oder organisationale Änderungen vorgenommen werden. Allerdings veränderte sich die Aufgabenstellung im Team. Nunmehr standen die Instrumente des THCG im Fokus, so dass die Arbeit mit von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Personen, also solchen, die noch nicht länger als ein Jahr arbeitslos waren, den Vorgaben des THCG wich (A-OM).

Als Rahmenbedingung hervorzuheben ist, dass nicht neue Stellen geschaffen wurden, sondern, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit auch im SGB II dazu führte, dass Personal umgeschichtet werden konnte (und musste). Im Sinne der Maßgabe des BMAS, dass nicht zusätzliches Personal für das THCG notwendig sei (s.o.), wurde es im JC A („wir haben einen Kundenschwund von zehn bis 13 Prozent im Jahr“ (A-TL)), schon vor dem THCG möglich, eine intensivere und individuellere Dienstleistung ggü. den AG und den arbeitsmarktfremden AN zu entwickeln. Man kann von einer ‚Arbeitsmarkt-Dividende‘ sprechen, die nicht schlicht in einen Personalabbau, sondern in eine marktgemäße Aufwertung der Vermittlungsarbeit umgemünzt wurde.

Im Jobcenter B – einer Optionskommune²⁰, getragen vom Landkreis und den Städten im Landkreis – habe man die Erfahrung gemacht, dass die LZAL über viele Jahre konjunkturresistent war. Daher seien die lokalen Sozialpolitik- und Arbeitsmarktpolitikakteure schon zur Überzeugung gelangt, dass man die LZAL nicht ohne einen öffentlich geförderten Arbeitsmarkt substantiell verringern könne (B-OM, B-anF). Bei der Umsetzung des THCG folgte man dieser strategischen Ausrichtung (B-OM), welche sich mit ‚Teilhabe im zweiten Arbeitsmarkt‘ labeln lässt. Es wurde ein Team aufgesetzt, das sich auf ein spezifisches Förderinstrument (§ 16i), somit auf besonders lange in LZAL verharrende Personen, und auf Arbeitgeber des zweiten Arbeitsmarkts (Träger, öffentliche Arbeitgeber) fokussiert. Ausgehend von Vorerfahrungen wurde ein zentrales Sonderteam im Bereich der JC-Geschäftsführung gegründet. In das Team mündeten

²⁰ Gemäß SGB II sind zwei Trägerschaften eines Jobcenters möglich. Die gemeinsame Trägerschaft von BA (örtlich zuständige Arbeitsagentur) und Kommune (kreisfreie Städte und Kreise) (§ 6) oder in einem begrenzten Umfang sog. „Zugelassene kommunale Träger“ (§ 6a) deren Träger die Kommune alleine ist, die dann auch vollständig die Aufgaben der BA in ihrem Zuständigkeitsbereich übernimmt. Der Begriff der Optionskommune stammt aus dem Einführungszeitraum der Jobcenter, in dem Kommunen für eine alleinige Trägerschaft optieren konnten.

bisherige Projektmitarbeiter ein. Es ist zuständig für die Arbeitgeberberatung und Stellenakquise sowie das nachgelagerte Coaching. Die Vorauswahl und Beratung der Arbeitnehmerkunden verbleibt dezentral bei den arbeitnehmerorientierten Integrationsteams (B-OM). Parallel dazu sind für die Umsetzung der Förderungen bei privatwirtschaftlichen Arbeitgebern und für § 16e analog anderer Förderinstrumente die regulären AGS-Teams zuständig, deren Arbeitsprozesse unverändert blieben. Somit stand in diesem JC die Teilhabeermöglichung für Langzeitarbeitslose im, nach obiger Definition eher im klassischen zweiten Arbeitsmarkt im Fokus. Von der JC-Leitung (B-OM) wird befürchtet, dass mit Auslaufen der befristeten Förderung die Geförderten größtenteils erneut arbeitslos werden dürften.

Die Umsetzung des THCG wurde als zentrale Steuerungsaufgabe verstanden. Angesichts der Bedeutung des Themas und des hohen Fördervolumens wollte man nicht auf die dezentrale Umsetzung in den Geschäftsstellen setzen (B-TL). In einem Arbeitskreis unter Einbezug der Geschäftsstellenleitungen (B-OM) wurde der „Organisationsaufbau ... gemeinsam erarbeitet“ und ein Strategiepapier formuliert (B-agF). Damit wurden dem Team die grundlegende Anlage, seine Verortung, Aufgabenzuschreibung und Arbeitsteilung sowie die Integrationsziele vorgegeben, wobei man die Aufgaben von BAK und Coaches wesentlich aus den Vorgängerprojekten übernommen hat.

Das Management habe sehr viel unternommen, die Umsetzung des THCG intern zu kommunizieren und alle Beschäftigten „frühzeitig ... mitzunehmen“ (B-OM, B-OM). Von befragten IFK wird die Entscheidung, ein Sonderteam zu gründen, als zentrale Entscheidung reflektiert: „Die Spitze des Jobcenters hat entschieden, das wird ein Projekt, was wichtig ist, und dann haben sie im Endeffekt die Verantwortung an sich herangezogen“ und das erfahrene Personal aus den Vorprojekten sei „dann halt dahin weitergereicht worden“ (B-anF).

Der Start des THCG wurde jedoch nicht dem Sonderteam alleinig überantwortet. Parallel zu dessen Implementierung wurden von der JC-Leitung angestoßen, potentielle Arbeitgeber um Stellenmeldungen gebeten. Ebenso wurden die lokalen IFK angehalten, Kunden vorauszuwählen. Ferner wurde eine Maßnahme geschaffen, die für das Matching der Kunden, für die motivationale und fachliche Passung zuständig war (B-OM), und das Team anfangs entlasten sollte.

Als Gemeinsamkeit beider JC lässt sich festhalten, dass die Modellprojekte nicht einfach fortgeführt oder skaliert wurden. In beiden Fällen wurde eine interne Arbeitsgruppe aus Führungskräften einberufen. Diese Arbeitsgruppen setzten den Rahmen des neuen Dienstleistungsangebots und bestimmten jeweils, dass die neuen Sonderteams weitgehend separiert von bisherigen Angeboten und Strukturen eingerichtet werden sollen. In beiden Fällen grenzte man sich mit dem Sonderteam nicht nur von den regulären arbeitnehmerorientierten (den sog. Markt- und Integrationsteams, kurz M&I-Teams) und arbeitgeberorientierten Integrationsteams (dem sog. Arbeitgeberservice, AGS) ab, sondern man wollte insb. in Bezug auf die lokale Einbettung und Vernetzung der JC mehr Steuerungsfreiheit als JC (A) bzw. JC-Leitung (B) erlangen. Im JC A ging es darum, das Sonderteam nicht beim mit der Arbeitsagentur gemeinsam verantworteten Arbeitgeberservice anzusiedeln, weil das JC in diesem Bereich nur über eine begrenzte Steuerungshoheit verfügt und andere Logiken (SGB III, örtliche Agentur für Arbeit), mehr Schnittstellen und Akteure zu bedienen gewesen wären. Für die intendierte Arbeit mit dem JC-Klientel bräuchte es „Verständnis, Gemeinsamkeit und Vertrauen“ was im gemeinsamen AGS „nicht immer ... so gut gegeben“ gewesen sei. Deswegen habe man ein

eigenes Team gegründet, „weil hier Mitarbeiter des Jobcenters dabei waren, die wissen, worum es geht.“ (A-TL)

Im JC B wollte man die dezentrale Struktur des JC mit lokalen und von der jeweiligen Kommune verantworteten Geschäftsstellen nicht reproduzieren, sondern durch ein zentrales Team die deutlich höheren Fallzahlen durch eine Spezialisierung im THCG-Team bewältigen und ein schnelles Hochfahren der Förderungen ermöglichen, somit das THCG zum Erfolg führen. Mit der gewählten Konstruktion hat man zentrale Steuerungsmöglichkeiten gestärkt, was sowohl die konzeptionelle, die personelle und die finanzielle Seite betrifft. Auch wollte man mit den Sonderteams in beiden JC die regulären Vermittlungsteams von der schwierigen Arbeit mit LZAL und neuen Förderinstrumenten entlasten, Spezialisierungsvorteile nutzen und den Koordinationsaufwand über zahlreiche, dezentrale M&I-Teams reduzieren.

Der Rahmen der Arbeit in diesen Sonderteams, was deren Arbeitsweise, Personal-/Kundenschlüssel etc. betrifft, wurde deutlich freier bzw. geringer als in den normalen Integrations-teams festgelegt. Dabei wurde im JC B unter Anpassungen an das neue Förderinstrument und den vorgegebenen Rahmen auf die bisherigen Aufgabenbeschreibungen von für den Arbeitgeberkontakt zuständigen Betriebsakquisiteuren und Coaches zurückgegriffen, wobei die Arbeit mit den Arbeitslosen aber im Wesentlichen bei den Integrationsteams verblieb. Im Fall A hingegen, und darin liegt ein wichtiger Unterschied in der Ausübung organisationalen Ermessens, wurde die Bestimmung der teaminternen Arbeitsweisen und der Arbeitsteilung dem Team unter Einschluss der Beratung der Arbeitslosen im Team selbst überlassen.

Während sich die JC strategisch unterscheiden, fallen beide in das IAB-Cluster III „JC mit überdurchschnittlicher eLb-Quote“ (BA-Statistik 2019: 11f.), wonach von einem hohen Integrationspotential Langzeitarbeitsloser bei beiden JC, bei einer höheren Integrationschance im JC B auszugehen ist. In den Interviews im JC A wird als wichtige Funktionsbedingung arbeitsmarktnaher Integration bestätigt, dass die Arbeitgeber zusehends einen deutlichen Fachkräftemangel verspürten (A-agF, A-anF) und daher eine hohe Bereitschaft zeigten, auch Bewerber aus langer Arbeitslosigkeit und ohne Berufserfahrung anzusehen (A-agF). Wichtiger als Fachkenntnisse und Förderungen sei die Arbeitsmotivation der Bewerber:innen (A-agF, A-TL). Zugleich ginge auch das ‚gute‘ Bewerberpotential zurück, weil nur noch wenige Arbeitslose „noch einigermaßen marktnah“ (A-agF) seien. Auch im Jobcenter B sei zuletzt die Nachfrage „nach Helfertätigkeiten und bis hin zu ... einfachen Fachkräften ... massiv gestiegen“ (B-OM). Ebenso wird ein Rückgang des ‚guten‘ Bewerberpotentials bemerkt, die sich aufgrund der (Vorcorona-)Konjunktur „ohnehin ganz gut ... vermitteln“ (B-OM) ließen.

Über alle Aspekte hinweg zeigt sich, dass trotz der ausgeführten Unterschiede es zu vergleichbaren Entscheidungen des Managements kam. Diese Entscheidungen prägen, so Berkel (2020: 193, s.o.), „street-level workers' work and work conditions, such as job design and task descriptions, autonomy, caseloads, and performance management“. Die (Ermessens-)Arbeit der IFK, der BAK und Coaches ist in eine Rahmengestaltung eingebettet mit hohen Freiräumen bei der alltäglichen Arbeitsgestaltung. In den Interviews wird deutlich, dass sich die Arbeit mit Arbeitslosen und Arbeitgebern im Vergleich zu den Vorprojekten nur begrenzt verändert hat. Der wesentliche Unterschied liegt in der Abgrenzung zur regulären arbeitnehmerorientierten und arbeitgeberorientierten Vermittlungsarbeit. Die freiere Arbeitsweise (weniger Kunden, hohe Kontaktdichte bzw. selbstbestimmtes Zugehen auf die Arbeitgeber u.a.m.) steht nur den Sonderteams offen, die große Mehrheit der IFK ist in beiden JC weiterhin insbesondere in den

M&I-Teams aber auch den AGS-Teams den üblichen, engeren Vorgaben und Verfahren unterworfen, die moniert werden (s.o.).

Festzuhalten ist, dass die JC ihre Integrationsarbeit nur im eng begrenzten Bereich der Sonderteams neu (und unterschiedlich) ausgerichtet haben. Für stattgefunden Übertragungen auf die regulären Teams²¹ fanden sich keine Hinweise. Dennoch, im JC A gibt es Anzeichen dafür, dass die Förderung nach § 16i als „eine zentrale Funktion für die strategische Grundausrichtung“ (IAB 2021: 176, s.o.) der Integration zumindest von den Interviewten verstanden wird, dass aber der rechtliche und örtliche Handlungsspielraum für dessen Verbreiterung fehlt. Im JC B hält man an der bisherigen strategischen Grundausrichtung fest, die in der Forderung mündet, eine dauerhafte, unbefristete Förderung dieser Personen im zweiten Arbeitsmarkt zu ermöglichen (B-OM).

occupational context

Forschungsergebnisse legen die Schlussfolgerungen nahe (z.B. Klingert/Lenhart 2017), dass systematische Schulungen oder andere Hilfestellungen insb. für die Übernahme neuer, individuellerer Beratungsaufgaben notwendig sind. In beiden Jobcentern kam es jedoch dazu nicht. Vielmehr wurde auf dem Erfahrungsschatz und auf die Motivation der langjährigen und mit den Modellprojekten und Programmen betrauten Integrationsfachkräfte und besonders auf die der Betriebsakquisiteure und Coaches aus dem ESF-Programm und die der Teamleitungen aufgebaut. Ganz neue Kolleg:innen wurden anfangs nicht in die Teams aufgenommen, aber die ESF-Kolleg:innen wurden in beiden JC durch weitere erfahrene IFK und teils externe Coaches ergänzt, etliche davon hatten Erfahrungen mit der Arbeitgeberarbeit oder waren früher in Privatfirmen tätig. Für neue Wege der Arbeitgeberansprache und der Integration vulnerabler, arbeitsmarktferner Gruppen scheint es also personenseitig weniger Schulungen etc. als vielmehr einschlägiger Berufserfahrung gepaart mit entsprechender Motivation zu benötigen. Im JC D-B war es der Leitung wichtig, mittels des Know-hows der Mitarbeiter, die „schon zu ESF-LZA-Zeiten Coaching oder auch Betriebsakquise betrieben haben“ (B-OM), die Fallzahlen schnell und deutlich nach oben skalieren zu können (B-OM). Vertraut hat man auf die Professionalität von erfahrenen Mitarbeitern, die schon gezeigt hatte, dass sie mit neuen Förderungen und großen Ermessensspielräumen umgehen konnten.

Ähnlich und ausgeweitet war es im Jobcenter A. Die gewährten Freiheitsgrade bezogen sich auch auf die Dienstleistungsausgestaltung durch das Team selbst. Dazu wurden nicht nur erfahrene Mitarbeiter rekrutiert, sondern solche, die zudem anders mit den Kunden arbeiten wollten. Teamleitung und befragte Teammitglieder betonten unisono: Sie hätten „keine Angst vor Strukturlosigkeit“, verfügten über „Ambiguitätstoleranz“, können „es aushalten ..., dass die Dinge nicht fertig sind ... [und] trotzdem lösungsorientiert arbeiten“. „Sicherheitsgeschichten“ seien ihnen „nicht so wichtig, wie es scheinbar anderen zu sein scheint. ... Die sind auch extrem ... flexibel.“ Hinzu kämen eine hohe Motivation und Engagement sich einzubringen: „Hier [im Projektteam] ist eine andere Offenheit. Also die sind mit ihrer ganzen Persönlichkeit da“ (A-TL). Dazu gehöre, wie es eine IFK formuliert, auch der „Mut, was Neues auszuprobieren, ... der Tellerrand ist immer sehr schön, aber wir springen auch gerne mal in andere Suppenschüsseln, und diesen Mut muss man haben, um einfach zu sehen, da funktioniert es auch

²¹ Eine Entlastung für deren IFK resultiert indirekt aus der Ventilfunktion, lange langzeitarbeitslose Kunden an die Sonderteams abgeben zu können und nicht mehr mit deren aufwendigen Integrationsarbeit betraut worden zu sein.

gut“ (A-anF). Dies wird durch eine hohe Fehlertoleranz flankiert: „... das ist total völlig in Ordnung, Fehler zu machen. ... Wenn es nicht läuft, heißt es, zu gucken, zu analysieren woran es liegt und dann zu gucken, ob wir anders abbiegen können. Ich glaube, wir machen kein Drama draus.“ (A-TL) Der Wille zur permanenten Veränderung prägte das Team: „Wir werden Projektteam bleiben, ... wir werden uns ... immer neu erfinden müssen und auch neu erfinden, weil es Spaß macht“ (A-agF). Hierzu notwendig sei es aber, wie eine Führungskraft betont, dass „die Mitarbeiter ... befähigt“ werden, „Veränderungen zuzulassen oder zu denken“ (A-OM).

Dieser Gestaltungs- und Veränderungswille war im Jobcenter B nicht zu verspüren. Dennoch klang in den Interviews im JC B seitens befragter IFK durchaus an, dass man sich mehr Mitsprache- und Gestaltungsmöglichkeiten wünscht. Diese Wünsche beziehen sich auf Spielräume für mobiles Arbeiten und teils auf weitergehende Standardisierungen der individuellen Arbeitsweisen. In Übereinstimmung beider JC wurde von den Befragten die relativ offene Arbeitsweise als wesentlicher Motivationsfaktor zur Arbeit in den Teams betont.

Eine Abstimmung individueller Arbeitsweisen findet in beiden JC statt. Im JC A ist es schon Teil der Teamaufgabe, ebenso ergeben sich wie im Jobcenter B aus der relativ offenen Arbeitsweise immer wieder Anforderungen, Prozesse abzusprechen und sich über den Ermessensumfang mit uneindeutigen Fällen (Lipskys ‚uncertainties‘) zu verständigen. In solchen Fällen sucht man in beiden JC den kollegialen Austausch im Team und mit der Teamleitung. Man gebe sich gegenseitig Rat oder Unterstützung und verringert damit nicht nur Unsicherheit, sondern stimmt darüber auch die individuellen Arbeitsweisen und Ermessensentscheidungen ab (B-agF), weil Ermessensausübung nicht „nach eigenem Gutdünken“ erfolgen solle, „sondern schon, dass wir sagen, wir wollen da auch so eine Einheitlichkeit herbeiführen“ (A-agF). Dies betrifft nicht nur konkrete Fälle, sondern auch die Verständigung über gleiche Arbeitsweisen in beiden Teams.

Solche Abstimmungen sind nicht unüblich in Integrations- und AGS-Teams. Bei dieser Form ‚kollegialer Selbstvergewisserung‘ geht es darum, die richtige Ermessensentscheidung im Sinne des Gesetzes, der JC-Vorgaben und des beruflichen Professionsverständnisses zu fällen und auch darum, professionelle Arbeitsweisen zu etablieren und weiterzuentwickeln. Festhalten lässt sich, dass dies im JC A erheblich stärker ausgeprägt ist als im JC B. Dennoch verbleibt auch die weitreichendere berufsprufessionelle Verständigung innerhalb des Sonderteams des JC A. Es findet kein organisierter Erfahrungsaustausch zwischen den Teams in beiden JC und auch nicht jobcenterübergreifend statt. Es ermangelt entsprechender Orte, Veranstaltungen und Organisationen, die solches bieten könnten.

5. Vergleich und Schlussfolgerungen

Unser Ausgangspunkt lag im beobachtbaren Trend hin zur arbeitgebernahen Integration von arbeitsmarktfernen Personen insb. von Langzeitarbeitslosen. Auch wenn sich dabei die beiden hier angesprochenen Länder erheblich in ihrem Ansatz unterscheiden (siehe policy context), lässt sich über das skeptische Resümee von Jensen und Danneris, ‚what works‘, ein Policywechsel zum Ende des letzten Jahrzehnts festhalten. Dieser ist dadurch gekennzeichnet, dass er eine individuellere und engere Ansprache und Betreuung sowohl von Arbeitslosen, auch nach Jobaufnahme, als auch der Arbeitgeber beinhaltet. Anstelle einer maßnahmeorientierten Defizitbearbeitung erfolgen eine individuelle Beratung und Motivation von Arbeitslosen und Arbeitgebern mit dem Ziel der Arbeitsaufnahme und eine stabilisierende Begleitung über die Arbeitsaufnahme hinaus. Innerhalb bisheriger Standardsettings der Jobcenter war dies in den beiden untersuchten Ländern schwerlich möglich. Mithin waren also organisatorische Entscheidungen erforderlich.

In beiden Ländern verweisen vorliegende Evaluationen (BMAS 2021a, 2021c, IAB 2021, VIVE 2022²²) und unsere Befunde auf das Gelingen dieses in den Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägten Ansatzes zumindest für einen Teil der Langzeitarbeitslosen. Für Deutschland bleibt die Frage offen, was nach Ende der hohen Förderung durch das THCG passiert (siehe Beckmann/Schad 2021). Zum einen läuft die individuelle Förderung nach spätestens zwei (§ 16e) bzw. fünf (§ 16i) Jahren aus. Zum anderen beschloss der Gesetzgeber, dass der § 16i „mit Wirkung zum 1. Januar 2025 außer Kraft“ tritt (§ 81 Teilhabechancengesetz, SGB II). Die Ampelregierung hat zunächst jedoch angekündigt, die Regelung des § 16i SGB II verlängern zu wollen. Im Sommer 2022 scheint dies jedoch intern umstritten zu sein (Rzepka 2022). Für beide Länder gilt es zudem zu eruieren, wie sich die Coronakrise auswirkt. In Bezug auf die Arbeitsmarktentwicklung zeigt sich in Deutschland eine deutliche Zunahme der LZAL: Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist von 32,1 % an allen Arbeitslosen im Jahr 2019 auf 39,3 % im Jahr 2021 angestiegen. Im Jahresdurchschnitt 2021 waren 1,03 Mill. Menschen langzeitarbeitslos, 300.000 mehr als im Jahr 2019. Die Dauer der LZAL ist angestiegen, und der Adressatenkreis des THCG (mehr als zwei Jahre Arbeitslosigkeit) stieg von 404.000 im Jahre 2019 auf 490.000 in 2021 an (BA-Statistik 2022). Auch in Dänemark ist der Anteil der LZAL an der Gesamtzahl der Bruttoarbeitslosen (d.h. nach dänischer Definition Arbeitslose mit mindestens 80 % Arbeitslosigkeit in den letzten 52 Wochen) von 21,7 % im Jahr 2019 auf ca. 30 % im Jahr 2021 gestiegen²³.

Besondere Bedeutung erlangen die street-level organizations (SLOs) in unseren Fällen dadurch, dass die Jobcenter in beiden Ländern über ausgeprägte organisationale Ausgestaltungsspielräume verfügen. Wir folgten daher Berkels Perspektiverweiterung des SLB-Ansatzes, indem wir den Fokus auf die vier Kontextfaktoren der street-level-Perspektive legten. Gefragt wurde danach, welche strategischen, organisationalen und personellen Überlegungen bei der Umsetzung des Paradigmenwechsel in den Jobcentern vor Ort eine Rolle spielten. Ab-

²² Eine Übersicht weiterer Evaluationen in Dänemark findet sich unter: <https://star.dk/viden-og-tal/analyser/>

²³ Gemäß der von der zentralen Arbeitsmarktbehörde STAR betriebenen Datenbank zum benchmarking: www.jobindsats.dk

schließlich werden nun nach den rahmenden Darlegungen des ‚policy context‘ und des ‚governance context‘ wesentliche Befunde im Vergleich mit Schwerpunkt auf die organisationale Umsetzung (‚organizational context‘) und den ‚occupational context‘ resümiert.

policy context:

Reichweite und Ausgestaltung der policies unterscheiden sich in beiden Ländern erheblich. Während in Dänemark der unternehmensnahe Einsatz für Sozialhilfeempfänger:innen potentiell alle Leistungsempfänger:innen betrifft und mit teils restriktiven Instrumenten (225h-Regel) befördert wird, zielt das Teilhabe- und Chancengesetz auf ausgewählte lange und besonders lange arbeitslose Kund:innen mittels eines hohen Förderumfangs. Der gemeinsame und hier im Fokus stehende Anker liegt dabei in der Ausrichtung der JC bzw. von Teilbereichen auf individuelle und arbeitgebernahe Beratungs- und Integrationsdienstleistungen unter Abkehr vom bisherigen Maßnahmeansatz und dem Ziel der Arbeitsmarktintegration. Deren organisationale Umsetzung steht explorativ im Mittelpunkt. In beiden Ländern obliegt den Jobcentern die Ausgestaltung des konkreten Dienstleistungsangebots, mithin des Paradigmenwechsels. Vor Ort zu klären war, wer in welcher Organisationsform für die Arbeitslosen und Arbeitgeber:innen wie welche Hilfen anbietet. Darin zeigt sich (s.o.), wie Brodtkin (2013a: 21) formuliert, dass eine policy-„implementation either requires or allows discretion, infusing formal policy with considerable operational uncertainty“.

governance context

Das Handeln der JC beider Länder ist eingewoben in einen Kontext zentraler Steuerung und dezentraler Gestaltungsspielräume und Umsetzungsverantwortung, einer transparenten Fall- und Zielerreichung und begleitenden Evaluationen, mithin einer hohen Transparenz. Wesentliche und weitreichende Differenzen zwischen den Ländern liegen im forcierten Einsatz ökonomischer Steuerungselemente wie der staatlichen Refusionszahlungen in Dänemark, welche abhängig von der Arbeitslosigkeitsdauer ökonomische Anreize für die Kommunen zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit setzen. Zudem setzen Instrumente (225h-Regel) und die daran ansetzende, umfänglichere, aber in den Interviews durchaus teils als inkonsistent qualifizierte Zielsteuerung in Dänemark Anreize für die JC zur Integration LZAL am ersten Arbeitsmarkt. In Anlehnung an Berkel Analyse der „triple activation“ im niederländischen Kontext (2013) lassen sich damit auch im dänischen Fall teilweise gegenläufige Trends von Bürokratie zu Deregulierung, von Deprofessionalisierung zu Professionalisierung, hin zu anreizbasierten Managementansätzen und Gewährung versus Einschränkung von Ermessensspielräumen observieren. In beiden deutschen Fallstudien wurden die Integrationsziele hausintern formuliert, so dass sie als ambitioniert, aber auch als erreichbar galten. Im ersten THCG-Jahr wurden die anfänglichen Ziele in beiden Fällen übertroffen und später erhöht.

organizational context

Erfahrungen vor Ort, lokale Konstellationen und Managementorientierungen führen zu unterschiedlichen Strategieorientierungen und beeinflussen die organisationale Umsetzung und damit die Übersetzung einer rechtlich fixierten Policy vor Ort. Dabei scheint es, dass weniger die alltägliche Ermessensarbeit der IFK, worauf Lipsky den Fokus legt, den entscheidenden Unterschied macht. Vielmehr scheinen die organisationale Strategieorientierung und Rahmengestaltung, sprich der ‚organizational context‘ entscheidend dafür zu sein, welche Policy am Ende generiert wird.

Die Neuausrichtung der dänischen JC wird von den Befragten als grundlegender Kulturwandel zur arbeitsmarktnahen Integration bei LZAL gesehen, aber insb. von sozialfachlichen Beschäftigten weiterhin kritisch betrachtet. Im JC DK-A wurde von der Führungsebene von einem grundlegenden Paradigmenwechsel hin zu einer arbeitsmarktnahen Integration berichtet; in JC DK-B wurde die Neuausrichtung als weniger umfassend beschrieben. In den beiden deutschen Fallstudien kann ein solch weitreichender Kulturwandel eng bezogen auf die Arbeit der Betriebsakquisiteure und der Coaches ausgehend vom ESF-Bundesprogramm LZAL konstatiert werden. In Bezug auf die Arbeit mit den Kunden unterscheiden sich die Fälle erheblich: Während in der Fallstudie JC D-B die Arbeit mit den Kunden weitgehend den bekannten Integrations- und Förderwegen folgt und die Förderung hierbei einen erweiterten Maßnahmencharakter im Sinne der o.g. ‚Annäherungsstrategie‘ an den ersten Arbeitsmarkt einnimmt, lässt sich im Fall JC D-A eine auf Motivation und Integration ausgerichtete, bisheriges Maßnahmedenken ausschließende Arbeit mit Kunden, aber auch auf Motivation und Gestaltungswille der beteiligten IFK ausgerichtete Tätigkeit festhalten (man könnte in beiden Fällen von einem Empowermentansatz sprechen, s.u.). Allerdings verbleibt der Paradigmenwechsel zunächst innerhalb des Teams, was ebenso für beide Fälle in Bezug auf die Arbeit der BAK und Coaches zutrifft. Dennoch war bei Befragten deutlich die Kritik an der Reichweite bisheriger Arbeitnehmer- und Arbeitgeberarbeit merklich.

Mit den nachfolgenden Befunden bestätigt sich Brodkins Einschätzung, dass street-level organizations (SLOs) „effectively create policy through their practices“ und, dass „SLOs function as strategic locations for initiating changes in the boundaries of the welfare state“ (s.o.), wenn auch in unterschiedliche Richtungen und lokal begrenzt. SLOs sind also mit ihrer Strategieorientierung und ihren Managemententscheidungen „de facto policymakers“ (ebd.: 23) noch bevor einzelne IFK konkret mit Kunden arbeiten. Als wesentliche Merkmale haben sich gezeigt:

Strategieorientierung

In allen JC fällt das Management grundsätzliche Entscheidungen zum Dienstleistungsangebot. In den dänischen Fällen betraf dies die organisationale Umsetzung und Personalentscheidungen gleichermaßen, in den deutschen Fällen lag mit unterschiedlicher Ausrichtung der Schwerpunkt auf organisationalen Fragen. In den beiden dänischen JC kam es bei der Rekrutierung zur zielgerichteten Bevorzugung unternehmensnaher Profile für die Leitungs- und SLBs-Ebene. Die dänischen JC sind von einem von permanenten Reformen geprägten Umfeld eingerahmt, der die JC zu einer Anpassungsstrategie anregt, aber dennoch Spielraum für unterschiedliche Herangehensweisen bei der organisatorischen Umsetzung lässt.

In Übereinstimmung mit der IAB-Evaluation des THCG und der oben erwähnten Befragung von Beckmann/Schad (2021) zeigt sich in beiden Jobcentern in Deutschland eine unterschiedliche strategische Wahrnehmung unternehmensnaher Integration von LZAL. Dem JC D-B geht es primär um die Etablierung eines möglichst dauerhaft geförderten sozialen Arbeitsmarkts vornehmlich unter Ansprache öffentlicher und gemeinnütziger Arbeitgeber:innen. Die Befristung der Förderdauer nach § 16i SGB II auf fünf Jahre und des THCG insgesamt wird daher als sozial- und arbeitsmarktpolitisch unzureichend kritisiert. Die interne Umsetzung unterscheidet sich zwar erheblich vom Regelgeschäft, lässt aber erkennen, dass es insgesamt einem Verständnis „als zeitlich befristetes Projekt“ (IAB 2021: 176) folgt. Im JC D-A verbleibt die Umsetzung des THCG ebenfalls weitgehend im Projektteam. Dennoch

kann man die übergeordnete Herangehensweise als Laboratorium einordnen, mittels dessen neue Förderansätze „eine zentrale Funktion für die strategische Grundausrichtung“ (ebd.) des JC nach außen in Richtung der Arbeitslosen und der Arbeitgeber, als auch nach innen in Richtung der Mitarbeiter einnehmen. Die Etablierung des Projektteams zwei Jahre vor dem THCG, dass mit unterschiedlichen arbeitsmarktfernen Zielgruppen und Förderprojekten betraut wurde, und die Art und Weise, wie es seine Aufgabenumsetzung und konkrete Arbeitsweisen selbst definiert, sprechen dafür und für Brodkins Argument des Anstoßes wohlfahrtsstaatlicher Veränderungen vor Ort.

Die Entscheidungen wurden in allen untersuchten JC von dem Hintergrund beeinflusst, dass der Bedarf an Fachkräften in den lokalen Arbeitsmärkten deutlich zunahm und im Zuge dessen die Integrationswahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosen ebenso anstieg. Demzufolge ging es auch um einen Strategiewechsel im Integrationsansatz. In den dänischen Fällen wird dieser explizit derart formuliert, dass die „gute Zusammenarbeit mit Unternehmen auch ein Ziel an sich ist“ (s.o.) und Unternehmen nicht einfach nur Adressaten für Praktika und dergleichen für das eigene Klientel darstellen. In den deutschen Fällen ist erkennbar, dass die Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen es ermöglichte, anstelle von Maßnahmen mittels Langzeitarbeitslosen oder davon bedrohten zur Bedarfsdeckung der Unternehmen und Verwaltungen beizutragen und die Langzeitarbeitslosen im Sinne einer win-win-Situation zugleich zu integrieren.

Projektbeteiligungen als Gelegenheitsstruktur und Lernfeld

Im Fall DK-A („STV-Projekt“) und den beiden deutschen JC (ESF-Langzeitarbeitslosigkeit u.a.) hat die Beteiligung an arbeitsmarktpolitischen Projekten wesentlich dazu beigetragen, dass Führungs- und Fachkräfte mit der organisationalen und arbeitsorganisatorischen unternehmensnahen Integration Erfahrungen sammeln konnten. Dabei gelang es, mit Barrieren (unerfüllbare, inkonsistente Zielvorgaben, motivationale Hemmnisse der IFK) umzugehen und neue Kooperationsformate mit Arbeitgebern und Bürgern/Kunden auszutesten. Die Erfahrungen aus den Projekten flossen in die örtlichen Organisationsentscheidungen ein.

Zusammenführung der Beratung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in einem Team; Abbau von Kommunikationsbarrieren im Jobcenter

In drei der vier JC wurden die Dienstleistungen in Abteilungen (DK-A) bzw. in Teams (D-A und in D-B partiell, hier wurden nur die Coaches in das Team integriert) für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammengelegt, wobei die interne Aufteilung in arbeitgeberorientierte und bewerberorientierte Integrationsfachkräfte beibehalten wurde. Jedoch unterstehen diese Fachkräfte nun nicht nur einer einheitlichen Leitung. Durch niedrigschwellige Team- und Fallbesprechungen sowie im kollegialen Gespräch wird zudem der Austausch der verschiedenen Fachperspektiven forciert und die Verständigung über die gemeinsame Aufgabe, über eine geteilte Arbeitsweise und der Umgang mit gemeinsamen (Team)Zielen ermöglicht. Formale Abteilungs- und Führungsbarrieren treten ebenso wie die reine Ausrichtung an Arbeitgeber- und Arbeitnehmerfachlogiken der Integrationsfachkräfte in den Hintergrund.

Im JC D-B verblieb die Bewerberbetreuung weitgehend in den dafür zuständigen regulären M&I-Teams. Auch im JC DK-B behielt man die Trennung in eine unternehmensorientierte

und eine bürgerorientierte Abteilung bei. In Folge zeigte sich aber, dass die unterschiedlichen Logiken und die Orientierung der Fach- und Führungskräfte zu erheblichen Friktionen in der Ausrichtung insb. der bürgerorientierten Fachkräfte auf unternehmensorientierte Integration führten. Dies versuchte man durch die Einbeziehung externer Berater:innen zu beeinflussen. Zur Zeit der Datenerhebung im JC DK-B wurde eine Evaluierung dieses Beratungseinsatzes vorgenommen, wobei die vorläufigen Ergebnisse keine wesentliche Verbesserung der Zusammenarbeit widerspiegeln.

Neue Wege im Umgang mit Langzeitarbeitslosen: Empowermentstrategien in zwei JC

Insb. aus dem STV-Projekt im JC DK-A und der Ansatz neue Wege zu gehen im JC D-A resultiert der Ansatz, statt auf Maßnahmen auf Empowerment der Kunden, aktive Teilhabe und Verantwortung für das eigene Leben zu setzen. Der Kulturwandel liegt darin, dass man statt auf Defizite auf Ressourcen, Wünsche und Motivation der Arbeitslosen fokussiert. Im dänischen Fall ging es funktional darum, die Arbeitslosen unternehmensnah zu integrieren. Im deutschen Fall spielte zudem die Motivation der IFK selbst eine entscheidende Rolle. Nicht nur im JC D-A, auch im JC D-B wurde angesprochen, dass ob der relativen Erfolglosigkeit bei der Integration arbeitsmarktferner Kunden und allgemein der Betreuung der Kunden und der Maßnahmen- und Projektförderungen die IFK motivational „müde“ geworden seien, es schlichtweg „an Möglichkeiten [fehle] etwas besser zu machen“ (A-anF).

Reduktion der Fallzahlen und professionellere Arbeitsweisen

Als Grundlage der Empowermentstrategien wurde die Fallzahl im JC DK-A von ca. 60 auf durchschnittlich 45 Fälle pro Mitarbeiter:in in den Teams für aktivitätssparante Sozialhilfeempfänger:innen reduziert. Auch im JC D-A wurde der Betreuungsschlüssel u.a.m. deutlich reduziert. Zudem wurde es dem Team weitgehend selbst überlassen, die teaminternen Arbeitsweisen und die Arbeitsteilung zu bestimmen. Doch auch für den zweiten deutschen Fall gilt, dass auf die Erfahrungen und Aufgabenbeschreibungen insb. der Betriebsakquisiteure und Coaches aus den Vorprojekten angepasst zurückgegriffen wurde. Im JC DK-A hingegen ging es analog zu den deutschen Projekten darum, zunächst die neuen Integrationsstrategien zu entwickeln.

Die Arbeit in diesen (Projekt-)Teams (JC D-A, JC D-B) fällt also deutlich anders aus als in den regulären arbeitnehmerorientierten Teams; es wird ganzheitlicher, freier und selbstbestimmter als in den normalen Integrationsteams gearbeitet. Als Begründung und wesentliche Übereinstimmung kann die Überzeugung aller Befragten festgehalten werden, dass die Grenzen standardisierter Arbeitgeber- und Arbeitnehmerarbeit überdeutlich seien und es für eine „vertiefte, individuelle Beratung“ (A-OM, JC D-A) anderer Formate und mehr Ressourcen bedarf.

Relevanz von Zielen

Anders als in den beiden deutschen Fällen nimmt die Zielsteuerung auch mittels von Finanzierungsinstrumenten für die dänischen Jobcenter eine erhebliche Bedeutung ein. Im STV-Projekt (JC DK-A) wurden anfangs quantitative Ziele ohne die Einbeziehung der Mitarbeiter:innen gesetzt. Weil diese als schwer erreichbar kritisiert wurden, wurden später die sozialfachlich ausgerichteten Jobberater:innen in die Definition eingebunden. Diese Einbindung war aufwendig, weil einige Jobberater:innen sich den Zielen und ihre Definition nicht

annähern wollten. Zugleich haben arbeitgeberorientierte Fachkräfte selbständig ein System zur systematischen Zielkontrolle entwickelt. Hierin findet die unterschiedliche professionelle Orientierung der Fachkräfte ihren Ausdruck. Bestimmte Zielwerte wie der Grad der Unternehmenszusammenarbeit werden hingegen von der nationalen Arbeitsmarktbehörde (STAR) generiert und statistisch nachgehalten, werden teils als widersprüchlich und schwerlich erreichbar kritisiert.

Die in den deutschen JC generierten THCG-Integrationszielwerte wurden im ersten Jahr zur Überraschung der Befragten weit übertroffen und nachträglich erhöht. Letztlich war man über die eigenen Erfolge überrascht. Dennoch werden die grundlegend akzeptierten Zielwerte als Herausforderung und Ansporn gesehen.

Ermessen der Integrationsfachkräfte

Die Ermessensspielräume in der konkreten Arbeit mit den Kunden und den Arbeitgeber:innen gehen in den Projekten und besonderen Teams weit über die regulären Teams hinaus. Einerseits wird unter Verweis auf die langjährigen Berufserfahrungen (besonders in den deutschen JC) bzw. auf die unternehmensorientierte Vortätigkeit (besonders bei den arbeitgeberorientierten Fachkräften in den dänischen JC) auf die Fähigkeit gesetzt, Ermessensentscheidungen professionell treffen zu können. Andererseits stehen Projekt-/Teamleitung und in Dänemark auch die fachlichen Koordinator:innen bei Unsicherheiten immer als Ansprechperson zur Verfügung. Auch findet untereinander ein Austausch über Prozesse, Fälle und Ermessensentscheidungen statt. Ermessen wird also nicht nur individuell ausgeübt, sondern reflexiv in Bezug nicht nur auf die Aufgabe, sondern auch unter kollegialer Abstimmung geprüft und abgesichert.

Im JC DK-B fungiert in Bezug auf fachliche Ermessensfreiräume als Kontrastfall. Die Hausleitung wollte unter Einbindung externer Beratung ein eher standardisiertes Verfahren für Beratung und Kooperation einführen. Dies führte mit Berufung auf potentielle Einschränkungen des Ermessensspielraumes teilweise zu Widerstand der sozialfachlichen Mitarbeiter:innen.

„occupational context“

Neue, arbeitgeber- und empowermentorientierte Beratungsformate erfordern neue Fähigkeiten und Kompetenzen. Überraschenderweise fanden sich dazu aber nur in einem Jobcenter explizite Schulungen. Nur im JC DK-A legte das Management Kompetenzentwicklungsinitiativen für die zumeist sozialfachlich orientierten Fachkräfte auf, u.a. zu Empowerment und zum unternehmensnahen Beschäftigungseinsatz. Diese Initiativen waren teilweise durch das STV-Projekt initiiert. Die ‚neuen‘ Kompetenzen waren ansonsten entweder schon bei Beschäftigten der JC vorhanden, oder wurden durch externe Rekrutierung gewonnen.

Letzteres erfolgte in beiden dänischen JC. Es wurde bewusst Personal mit einem unternehmensnahen Profil eingestellt, hinzu kamen solche, die intern rekrutiert wurden. Insbesondere wurden die neuen Abteilungsleiter:innen und Fachkoordinator:innen überwiegend aus der Privatwirtschaft rekrutiert. Damit wurden zwei Professionslogiken in die JC implementiert: Die bürgerorientierte Arbeit führten wie bisher sozialarbeiterisch geprägte Fachkräfte aus; die Arbeitgeberansprache übernahmen unternehmensorientierte Fachkräfte. Dies führte zu Reibungen, die auf unterschiedliche professionelle Orientierungen zurückzuführen sind. Diese

Reibungspunkte bezogen sich insbesondere auf die performanceorientierte Arbeitsweise und ethische Bedenken bei einer zu schnellen Fokussierung auf die arbeitsmarktnahe Integration.

Auch wenn der ‚Kulturwandel‘ voranschreitet, besteht weiterhin ein Spannungsbogen zwischen den unternehmensorientierten Mitarbeiter:innen, die reklamieren, „wir sind keine Sozialarbeiter“ (SLB, DK-A), und den sozialfachlich ausgebildeten Mitarbeiter:innen. Somit unterscheiden sich nach Professionshintergrund Perspektiven und Verhaltensmuster bei der Arbeit mit vulnerablen Zielgruppen. Diese sind zu minimieren, was sich auch in der Fallstudie DK-A zeigt, indem der arbeitsalltägliche Austausch durch die Zusammenführung der unterschiedlichen Fachkräfte unter einer einheitlichen Leitung zu einer diskursiven Einrahmung des Kulturwandels durch das Führungspersonal und zu gegenseitigen Austausch- und Lernprozesse sowie Anerkennung führt.

In beiden deutschen JC setzte man auf eigenes, erfahrenes Personal. Insb. die mit den Modellprojekten und Programmen betrauten Betriebsakquisiteure und Coaches gingen in die neuen Teams über, in denen sie durch langjährig erfahrene und ebenso motivierte IFK aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerteams und teilweise neu eingestellte Coaches ergänzt wurden. Dabei ging es im JC D-A zwei Jahre vor dem THCG darum, mit motivierten und in der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberarbeit erfahrenen Fachkräften, die teils vor langjähriger Tätigkeit im JC Erfahrungen in Unternehmen oder als Selbstständige sammelten, neue Beratungsformate zu entwickeln und anders mit beiden Kundengruppen zu arbeiten. Im JC D-B lag das Ziel mit Einführung des THCG darin, durch die erfahrenen Mitarbeiter:innen die Förderung sehr schnell hochfahren und Integrationserfolge erzielen zu können.

In beiden Fällen hat man also auf die Professionalität der erfahrenen Mitarbeiter:innen vertraut. Anders als in Dänemark scheint es in den deutschen Fällen so zu sein, dass es weniger anderer Professionen und Orientierungen bedarf, sondern das einschlägige Berufserfahrung, auch in Unternehmen oder mit Arbeitgeber:innen, gepaart mit entsprechender Motivation genügen. Ein wichtiger Aspekt hierbei wurde mit dem Begriff der ‚Arbeitsmarkt-Dividende‘ erwähnt und ist zu erweitern: Insb. im JC D-A ermöglichte es die gute Personalausstattung angesichts rückläufiger Arbeitslosenzahlen mit dem vorhandenen Personal nach neuen Beratungsansätzen zu suchen. Zugleich gelang es damit motivierte und erfahrene, aber vom Standardgeschäft enttäuschte Fachkräfte an das JC zu binden, darin liegt die Erweiterung des Arguments. Die JC-Leitung hat es den Mitarbeiter:innen erlaubt, Veränderungen selbst zu denken und sie befähigt, diese umzusetzen.

In diesem Team rangen nun nicht unterschiedliche Professionslogiken miteinander. Die Teammitglieder waren langjährig im Jobcenter tätig, hatten Erfahrung mit Arbeitgeberarbeit und/oder wollten etwas anders machen und hatten somit eine gemeinsame professionelle Basis und Zielsetzung. Zu anderen Abteilungslogiken erfolgte hingegen bewusst eine Abgrenzung, indem das Team nicht beim mit der Arbeitsagentur gemeinsam verantworteten Arbeitgeberservice angesiedelt wurde. Arbeitnehmerorientierung und Arbeitgeberorientierung wurde nicht als Gegensatz an sich verstanden, sondern auf Grundlage der ESF- und anderer Projekterfahrung sollten Mitarbeiter:innen des Jobcenters, „die wissen, worum es geht“ (A-TL), neue Wege gehen und Brücken schlagen. Besonders betont wurde, dass es keiner anderen Kompetenzen als derer bedarf, die IFK üblicherweise auszeichnet, es aber einer besonderen Ausprägung von Motivation und der Fähigkeit bedarf, Freiräume auszufüllen, somit mit Er-

messensfragen professionell umzugehen. Es kam somit zu keinem Gegensatz von Professionsidentitäten, sondern eher zu Reibungspunkten im Verhältnis zur Standardteams (Kooperationsnotwendigkeiten, überlappende Adressaten, andere Arbeitsweisen mit mehr Freiraum und Ermessen).

Mit Berkel (2013: 97) gesprochen (siehe K. 2) kann man also ein „process of professionalization“ in allen untersuchten JC konstatieren. Dabei lassen sich Unterschiede festhalten. Die beiden dänischen JC folgen dem ‚professionalization approach‘, in dem sie von sozialarbeiterischer zu (unternehmensorientierter) Vertriebsprofessionalität wechseln. Das JC D-B folgt dem Professionsansatz, der typisch für besondere Dienstleistungen von Arbeitsagenturen und Jobcentern ist, die auf individuellere und umfassendere Dienstleistungen setzen (z.B. das Fallmanagement, INGA, den Arbeitgeberservice u.ä.). Während das JC-Management hierbei eine starke hierarchische Steuerungs- und Kontrollmöglichkeit behält, geht das Management im JC D-A deutlich über das übliche Maß an Entscheidungsspielräumen für IFK in professionellen Arbeitsmarktdienstleistungen hinaus.

Im Vergleich zu Dänemark weisen die beiden deutschen Fälle (mit deutlich anderen Policy- und Governancekontexten) eine erheblich schwächer ausgeprägte Betonung der Vertriebsprofessionalität auf. Hingegen wird der Aspekt eines anderen Denkens in Bezug auf den Umgang mit den Kunden v.a. von den unternehmensnahen Fachkräften in beiden Fällen (wenn auch unterschiedlich) betont wird. Ebenso wird die Fähigkeit zum eigenständigen Handeln hervorgehoben. Weiterhin spielen Motivationsfragen und die Abstimmung im Team eine größere Rolle als in den dänischen Fällen, während bei denen das Management den Professionsansatz sehr eng in eine Zielsteuerung einbettet (in Reaktion auf entsprechend starke Refinanzierungsinstrumente im governance context).

Resümierend können die beiden dänischen Fälle als ein Mix aus ‚professionalization approach‘ und ‚performance-based approach‘ eingeordnet werden, während der Fall D-B als ‚professionalization approach‘ mit deutlichen Anleihen aus dem ‚hierarchical approach‘ zu qualifizieren ist. Der Fall D-A geht mit seiner Betonung organisationaler Ermessensausübung durch IFK über das übliche Maß des ‚professionalization approach‘ hinaus. Hier treffen alltägliche Ermessensausübung und organisationale Ermessensausübung im Team durch IFK innovativ zusammen. Man kann hierbei unter Bezug auf Giddens (1992) Theorie der Strukturierung von ‚reflexiver Ermessensausübung‘ sprechen. Darunter zu verstehen ist eine Ermessensausübung durch IFK, in der die durch den Gesetzgeber und das Management gelassenen Offenheiten des Arbeitsalltags in einem selbstgesteuerten Prozess durch bilaterale und Abstimmung im Team thematisiert, alternative Verfahrensweisen abgewogen und eine lokale begrenzte Normbildung versucht wird. Dabei wird auf bestehende Professionsnormen, Berufserfahrungen, die Motivation im Team, die gesetzten Rahmenbedingungen und den aktuellen Handlungskontext reflektiert und versucht, rationale Abwägungen und Verfahrensweisen zu treffen.

Dennoch, eine Abstimmung individueller professionsunterschiedlicher Orientierungen und Arbeitsweisen findet nicht nur im JC D-A, sondern unterschiedlich in allen JC statt. Insbesondere dann produktiv, wenn verschiedene Logiken innerhalb eines Teams oder einer Abteilung zusammentreffen und der Austausch eingefordert wird. Diese betrifft auf der basalen Ebene die alltagspraktische Abstimmung über Arbeitsweisen und Schnittstellen sowie den Umgang

mit uneindeutigen Fällen (Lipskys ‚uncertainties‘). In all diesen Fällen einer ‚kollegialen Selbstvergewisserung‘ wird ‚reflexives‘ Ermessen gemeinsam ausgeübt. Einmal als fallunabhängiger Austausch/Angleichung/Standardisierung von Verfahren, einmal im konkreten Fall. Im abstrakten geht es dabei aber auch um eine Verständigung über den ‚Kulturwandel‘ in den JC. Dieser ist in den Fällen und zwischen den Ländern unterschiedlich ausgeprägt; in Dänemark liegt der eindeutige Fokus auf die Arbeitgeberausrichtung mittels Empowermentansätzen und teils restriktiver Instrumente für JC und Bürger, in Deutschland die Hinwendung zu einer arbeitsmarktnahen Integration, unterschiedlich verbunden mit Empowermentansätzen und der Suche nach individuellen Beratungsformaten für Arbeitslose und Arbeitgeber.

Für die deutschen Fälle gilt, dass diese teils weitreichende berufsprufessionelle Verständigung bisher innerhalb der Abteilungen und Teams verbleibt. Es findet kein organisierter Erfahrungsaustausch zwischen unterschiedlichen Teams und Abteilungen und auch nicht jobcenterübergreifend statt. Es ermangelt entsprechender Orte, Veranstaltungen und Organisationen, die solches bieten könnten. Für die deutschen Fälle gilt, dass BAK und Coaches teils vor Ort individuell in entsprechenden Netzwerken involviert sein mögen, insgesamt aber ist ein „lack of ... act[ing] collectively through professional or occupational associations“ (Berkel, s.o.) über beide Fälle hinaus in Deutschland²⁴ festzuhalten. Dies gilt weniger für die dänischen Fälle, da die Sozialarbeitsprofession recht stark in fachlichen Netzwerken verankert ist. Diese Professionsplattformen eröffnen Möglichkeiten der Verständigung, auch über die eigenen Abteilungen/Teams hinaus.

²⁴ „Professional or occupational associations“ sind im Bereich der Arbeitsmarktberatung und -integration in Deutschland relativ gering verbreitet. Jedoch strengt die BA über zwei grundständige Bachelorstudiengänge und vergleichbare Eingangsvoraussetzungen hinaus erhebliche Weiterbildungs- und Zertifizierungsmaßnahmen an, was erlaubt, vom einem Professionalisierungsprozess der semiprofessionellen Integrationsfachkräfte in der BA zu sprechen (Bender/Brandl 2017: 81f.). Auch finden sich innovative Praktiken und so etwas wie best practice-Projekt. Ein Beispiel hierfür ist die BA-JC-Initiative zu LZA-Schwerpunktregionen (BA-Fachbereich Arbeitsmarkt 33 2019).

6. Rück- und Ausblick

Wir haben mit unserem Vergleich drei Themen verknüpft: Wir haben gefragt, ‚what works‘ in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration vulnerabler Gruppen am Beispiel LZAL. Die Antworten liegen länder- und damit policyübergreifend in arbeitsmarktnahen Integrationsstrategien (für einen Teil der LZAL), einer Individualisierung der Arbeit mit Arbeitslosen und mit Arbeitgeber:innen, begleitet von Empowermentstrategien für Arbeitslose einschließlich ganzheitlicher Beratungs- und Betreuungsansätze (‚beschäftigungsbegleitende Förderung‘ oder auch ‚supported employment‘) auch über die Arbeitsaufnahme hinaus (Coaching). Diese Strategien passen sich in sehr unterschiedliche Policyansätze der beiden Länder ein (die aber beide dem Paradigmenwechsel hin zu einer arbeitsmarktnahen Integration folgen). Deren Instrumente und Reichweiten fallen sehr unterschiedlich aus: Einerseits starke Anreize für JC durch Vorgaben und restriktive Instrumente bei gleichzeitiger Einführung ganzheitlicher Elemente in Dänemark, andererseits eine hohe Förderung bzw. hohe Anreize für Arbeitgeber:innen in Deutschland. Und, während es in Dänemark um eine grundlegende Neuausrichtung eines größeren Teils der JC-Arbeit ging, handelt es sich in Deutschland mit dem THCG nicht um eine grundlegende Neuausrichtung der Integrationspraxis der JC, sondern um eine auf eine bestimmte Zielgruppe ausgerichtete Regelförderung. Dies ist kein Projekt mehr, weist aber noch viele Ähnlichkeiten dazu auf (Befristung, dezidierte Zielgruppe, hohe und spezifische finanzielle Förderung, neue Integrationsansätze). Beide Länderpolicies vereint hingegen, dass deren Umsetzung mit einem „process of policy decentralization“ (Berkel, s.o.) verbunden ist, weil nicht einfach nur die konkrete Umsetzung vor Ort den Jobcentern auferlegt wurde, sondern diese hierbei erhebliche Ermessensentscheidungen vorzunehmen hatten.

Ersichtlich ist, dass zweitens in der ‚professionalization‘ der Integrationsarbeit in beiden Policyumgebungen der Schlüssel liegt. Über die eben angesprochene individuelle Ausrichtung, adressiert Professionalisierung hierbei v.a. den ‚Paradigmenwechsel‘ oder ‚Kulturwandel‘ in dem Sinne, dass Integration trotz Hemmnisse bei privaten und öffentlichen/gemeinwirtschaftlichen Arbeitgeber:innen in regulären oder geförderten Arbeitsplätzen (zumindest für einen Teil der Langzeitarbeitslosen) möglich ist. Professionalisierung geht darüber hinaus, indem entgegen festgefügtter Abteilungs- und Aufgabenzuweisungen der Austausch unterschiedlicher Logiken zugelassen und befördert wird. Doch auch diese Gemeinsamkeit fällt immer eingegrenzt, also exklusiv und wiederum sehr unterschiedlich zwischen den Ländern und den untersuchten JC aus.

Der Professionalisierungsansatz begrenzt sich auf die angesprochenen Abteilungen und Teams und wird nicht von einem organisierten übergreifenden Austausch begleitet oder mündet in einen solchen ein. Zudem bleiben die Ansätze, bis auf die Zusammenlegung der Abteilungen in JC DK-A und dem Projektgedanken im JC D-A eher statisch. Während es in den deutschen Fällen um eine unterschiedliche Nutzung bzw. Fortentwicklung des Ansatzes semiprofessioneller Arbeitsmarktberater:innen geht, wird diesem Ansatz in Dänemark zudem eine andere Professionsnorm gegenübergestellt, die auf eine starke Rolle von NPM-Zielsteuerungsansätzen und neu gewonnene, externe Fachkräfte hinausläuft. Im Detail wäre über die hier angestellten explorativen Fallstudien hinaus zu vertiefen, welche Folgen und Effekte dies jeweils im Vergleich hat. Mehr als deutlich aber wird, dass Entscheidungen des Managements erheblichen Einfluss nicht nur auf Orientierungen der SLBs haben, sondern deren Ermessensentscheidungen ganz unterschiedlich rahmen bzw. vorgeben.

Damit sind wir beim dritten Thema angelangt. Mit Brodtkin haben wir argumentiert, dass SLOs bzw. deren Management selbst schon (organisationales) Ermessen ausübt und SLOs somit vorbestimmen, „what policy is delivered on the ground“ (s.o.). Es hat sich gezeigt, dass lokale Strategien und Erfahrungen sowie Konstellationen und Managementorientierungen die organisationale Umsetzung und damit die Übersetzung einer rechtlich fixierter Policy vor Ort beeinflussen, deren Umsetzung unterschiedlich ausfällt. Dabei scheint es so zu sein, dass weniger die alltägliche Ermessensarbeit der IFK, worauf Lipsky den Fokus legt, den entscheidenden Unterschied macht, sondern die Strategieorientierung und Rahmengestaltung im ‚organizational context‘ und berufliche Orientierungen (die dem nachgelagerten ‚occupational context‘ zuzuordnen sind) entscheidend zu sein scheinen, welche Policy am Ende generiert wird. Damit bestätigt sich Brodtkins Einschätzung, dass street-level organizations (SLOs) „effectively create policy through their practices“ und, dass „SLOs function as strategic locations for initiating changes in the boundaries of the welfare state“ (s.o.), wenn auch in unterschiedliche Richtungen und lokal begrenzt. SLOs sind also mit ihrer Strategieorientierung und ihren Managemententscheidungen „de facto policymakers“ (ebd.: 23) noch bevor einzelne IFK konkret mit Kunden arbeiten.

Wir sind dieser Perspektiverweiterung mit Berkels (2020) Vorschlag der Analyse der vier Kontexte gefolgt. Dieser Ansatz erweist sich in unseren explorativen Fallstudien als fruchtbar. Sehr deutlich wird, in Wiederholung des Zitats von oben, dass diese ‚contexts‘ und darin vor allem Managemententscheidungen „structure street-level practice ... by providing street-level workers with meanings, interpretive frameworks, norms, and incentives in doing their work and in working with their clients“ (ebd.: 194). Das Management liefert „information[s], signals, and clues regarding how street-level workers are expected to look at their clients and their work roles, how to perceive clients’ situations and the problems they are confronted with, how to change their behaviours, and so on“ (ebd.). Hierfür haben sich viele Belege gefunden. Für die Ermessensausübung in der Arbeit mit den Kunden haben wir aber nur Hinweise in den Interviews der befragten Fachkräfte erhalten. Dieser Ermessensausübung wäre weiter nachzugehen, unter Einschluss von Arbeitgeber:innen und (ehemals) Langzeitarbeitslosen. Der Fokus unserer Erhebung lag auf dem ‚organizational context‘. Danach dürfte es sich in Dänemark erheblich unterscheiden, ob eine sozialfachliche Fachkraft oder eine unternehmerorientierte Fachkraft Ermessen ausübt. In Deutschland dürfte die Spannbreite weniger erheblich zwischen den Fachkräften ausfallen, relevanter aber ist, ob man in der ‚normalen‘ Arbeitsvermittlung oder in einem Projektteam und in welchem Jobcenter man Kunde ist. Wie angesprochen, die konkreten Ermessensentscheidungen in der Kundenarbeit und welche Policy am Ende generiert wird, wären zu untersuchen. Die Ergebnisse wären abzugleichen mit den Intentionen der jeweiligen Policy, den Professionsnormen der Beteiligten und weiteren Erkenntnissen dazu, ‚what works‘.

Am Ende sei betont, dass sich die hier dargelegten Befunde und Schlussfolgerungen nicht einfach verallgemeinern lassen. Schon allein die begrenzte exemplarische Empirie lässt dies nicht zu. Aber in den Ergebnissen liegen Ansatzpunkte für die weitere Forschung und den theoretischen Diskurs um die Erweiterung von Lipskys SLBs-Perspektive.

Literatur

- Andersen, Niklas A.; Caswell, Dorte; Larsen, Flemming (2017): A New Approach to Helping the hard-to-place Unemployed: The promise of developing new knowledge in an interactive and collaborative process. In: European Journal of Social Security 19(4)2017, 335-352
- BA-Fachbereich Arbeitsmarkt 33 (Hg.) (2019): Die LZA-Schwerpunktregionen stellen sich vor. Laborräume, Multiplikatoren, Ideengeber. Nürnberg
- BA-Statistik (2019): Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen. Blickpunkt Arbeitsmarkt: Juni 2019. Nürnberg
- BA-Statistik (2021): Langzeitarbeitslosigkeit: Tabellen. Zeitreihe Deutschland. Jahreszahlen. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Angebote/Langzeitarbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit-Nav.html;jsessionid=5C3DDEEA37FE0635FC9BB8363DD3D165>
- BA-Statistik (2022): Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen. Blickpunkt Arbeitsmarkt: März 2022. Nürnberg
- Bauer, Frank (2021): „Coaching“ im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung. Begriff. Funktion und Situationslogik. In: Sozialer Fortschritt (1) 70, S. 19-39
- Beckmann, Fabian; Schad, Dominik (2021): Der soziale Arbeitsmarkt in Zeiten der Corona-Krise: Auslauf- oder Zukunftsmodell? In: Sozialer Fortschritt (1) 70, S. 3-18
- Bender, Gerd; Brandl, Sebastian (2017): Beschäftigungsorientierte Beratung im Spannungsfeld von Bürokratie und Professionalität. in: Zeitschrift für Sozialreform (1) 63, S. 75-101
- Berkel, Rik van (2013): Triple Activation. Introducing Welfare-to-Work into Dutch Social Assistance. In: In E. Brodtkin & G. Marston (Eds.): Work and the welfare state. Street-level organizations and workfare politics, 87-102, Washington DC: Georgetown University Press
- Berkel, Rik van (2020): Making welfare conditional: A street-level perspective. In: Social and Policy Administration 2020; 54: 191-204
- Berkel, Rik van; Caswell, Dorte; Kupka, Peter.; Larsen, Flemming (2017): Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe – Activating the unemployed. Routledge
- BMAS (2018): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – Zwischenbericht. BMAS-Forschungsbericht 511. Berlin
- BMAS (2019): Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ – Endbericht. BMAS-Forschungsbericht 535. Berlin
- BMAS (2021a): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Endbericht. BMAS-Forschungsbericht 576. Berlin
- BMAS (2021b): Neue Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose. Fragen und Antworten zum Thema. www.bmas.de (1.9.21)
- BMAS (2021c): Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Umsetzung des Teilhabechancengesetzes auf Grundlage des Zwischenberichts der Evaluation durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit. Stand: Februar 2021. Berlin
- Bøggild, Christensen, Anders (2019): Beskæftigelsesindsatsen – en introduktion; Hans Reitzels Forlag. København
- Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hg.) (2011): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendungsfelder. 4. Auflage. Wiesbaden
- Braun, Thorsten; Frandsen, Else Marie (2019): Beskæftigelsesystemets organisering, S. 35-58, In: Bøggild, Christensen, Anders (2019): Beskæftigelsesindsatsen – en introduktion; Hans Reitzels Forlag. København.
- Breidahl, Karen Nielsen; Larsen, Fleming (2020). Marketization of employment services - Historical insights and inherent dilemmas. Institut for Politik og Samfund. Aalborg Universitet
- Brodtkin, Evelyn, Z. (2013a): Work and the Welfare state. in: E.Z. Brodtkin and G. Marston (Ed.): Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics. Washington DC: Georgetown University Press. 3-16

- Brodkin, Evelyn, Z. (2013b): Street-level organizations and the welfare state. In: E.Z. Brodtkin and G. Marston (Eds.): *Work and the welfare state. Street-level organizations and workfare politics*. Washington DC: Georgetown University Press. 17–35
- Brodtkin, Evelyn, Z. and G. Marston (2013) (Eds.): *Work and the welfare state. Street-level organizations and workfare politics*. Washington DC: Georgetown University Press
- Brussig, Martin; Kotlenga, Sandra (2019): Sozialintegrative und beschäftigungsbegleitende Aktivitäten: Erfahrungen mit einer neuen Instrumentengruppe der Arbeitsförderung. in: *Sozialer Fortschritt*. 68(2019), S. 947-972
- Deutscher Bundestag (2021): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Jens Bееck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. – Drucksache 19/28664 – Bilanz zum Teilhabechancengesetz. Drucksache 19/29724, 19. Wahlperiode. Berlin
- Caswell, Dorte; Larsen, Flemming (2017): Frontline work in the delivery of Danish activation policies: and how Governance, organizational and occupational contexts shape this. In: Berkel, Rik van; Caswell, Dorte; Kupka, Peter; Larsen, Flemming (2017): *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe – Activating the unemployed*. Routledge
- Caswell, Dorte; Dall, Tanja; Madsen, Mikkel Bo (2015): Social og beskæftigelsespolitikken på vej ud af jernburet? S. 4 - 13 Uden for nummer, 30
- Caswell, Dorte; Larsen Flemming (2021): *Borgerinddragelse i beskæftigelsespolitikken*, DJØF Forlag
- Evans, Tony (2010): *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-Level Bureaucracy*. London: Routledge
- Giddens, Anthony (1992): *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Frankfurt a.M.: Campus
- Gottwald, Markus; Globisch, Claudia; Kupka, Peter, Lobato, Philipp Ramos (2020): Soziale Teilhabe und geförderte Beschäftigung: Deutungshorizonte und Umsetzungschancen des Teilhabechancengesetzes. In: *Sozialer Fortschritt* 69(2020) 12. S. 773-795
- Greer, Ian; Bredahl, Karen; Larsen, Flemming; Knuth, Matthias (2017): *The marketization of employment services. The dilemmas of Europe's work-first welfare states*. Oxford: Oxford University Press
- Harrits, Gitte Sommer (2019): Street-level bureaucracy research and professionalism. In: Hupe, Peter (Ed.) (2019): *Street-Level Bureaucracy. The Ground floor of Government in Context*, Edgar Elgar. 193 - 208,
- Hoffmann, Holger (2015): «First place, then train» Neuer Weg in der beruflichen Wiedereingliederung. *Stiftung zur Unterstützung psychisch kranker Menschen im Kanton Bern; Vorträge und Jahresthemen*, 135. 2015. www.stiftung-psk-be.ch/publikationen/fachartikel/ (20.01.22)
- IAB (2021): *Evaluation der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II – Zwischenbericht*. IAB-Forschungsbericht. Nürnberg
- Jensen, Tanja Dall; Danneris, Sophie (2019): Reconsidering 'what works' in welfare-to-work with the vulnerable unemployed: The potential of relational causality as an alternative approach. *Social Policy and Society*, 18(4), 583-596. <https://doi.org/10.1017/S147474641900018>
- Klindt, Mads Peter; Rasmussen, Stine; Jørgensen, Henning (2020): *Aktiv arbejdsmarkedspolitik – Etablering, udvikling og fremtid*, DJØF Forlag
- Klingert, Isabell; Lenhart, Julia (2017): *Jobcenter-Strategien zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen*. IAB-Forschungsbericht 3/2017. Nürnberg
- Knuth, Matthias (2020): Per Achterbahn zum Sozialen Arbeitsmarkt. Zur Vorgeschichte des „Teilhabechancengesetzes“. In: *Sozialer Fortschritt* 69(2020) 12. S. 797-824
- Kristiansen, Mads Bøge (2019): *Resultatbaseret ledelse i den offentlige sektor*. Hans Reitzels Forlag
- Kuckartz, Udo (2014): *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. 2. Auflage. Weinheim/Basel
- Larsen, Flemming; Andersen, Niklas (2019): Fra socialpolitik til beskæftigelsespolitik – er beskæftigelsespolitik for alle? S. 11 – 29, i: *Tidsskrift for arbejdsliv*, 21. arg., nr. 1, marts 2019
- Lipsky, Michael (2010 [1980]): *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation
- Osiander, Christopher; Steinke, Joß (2011): *Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung*. IAB Discussion Paper 15/2011. Nürnberg

- Penz, Reinhard (2019): Langzeitarbeitslosigkeit und die Zukunft des SGB II. Vortragsmanuskript, 19.06.2019, HdBA, Schwerin
- Pflüger, Jessica; Pongratz, Hans; Trinczek, Rainer (2010): Methodische Herausforderungen arbeits- und industriesoziologischer Fallstudienforschung. in: Arbeits- und Industriesoziologische Studien. Jg. 3, Heft 1, August 2010, S. 5-13
- Poetzsch, Johanna (2020): Zugpferd für komplexe Ausgangslagen: Wie der Soziale Arbeitsmarkt die Integrationsarbeit der Jobcenter neu ausrichtet. In: Sozialer Fortschritt 69(2020) 12. S. 825-830
- Rixen, Stephan (2015): Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe im SGB II und SGB III: Gestaltungsaufgabe der Selbstverwaltung und Rechtssubjektivität der Hilfesuchenden. In: Rixen, Stephan; Welskop-Deffaa, Eva M. (Hrsg.): Zukunft der Selbstverwaltung. Responsivität und Reformbedarf. Wiesbaden. S. 57-67
- Rzepka, Dominik (2022): Lindners angebliche Sparpläne: Hochgejazzter Streit um Langzeitarbeitslose. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/lindner-langzeitarbeitslose-kuerzungen-100.html>
- VIVE (2021): En plan for en sammenhaengende indsats sammen med borgeren. <https://www.vive.dk/da/udgivelser/en-plan-for-en-sammenhaengende-indsats-sammen-med-borgeren-15785/>
- VIVE (2022): Jobcentrenes beskæftigelsesindsats. VIVE, København