

Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Beratung, Betreuung und Begleitung von Langzeitleistungsbeziehenden nach dem SGB II

Forschungsprojekt im Kontext der Corona-Pandemie im Rahmen des Fördernetzwerks Interdisziplinäre Sozialforschung (FIS)

Andrea Kirchmann, Anastasia Maier, Christin Schafstädt unter Mitarbeit von Christine Mölling

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.
Schaffhausenstraße 73 | 72072 Tübingen | Germany
Tel.: +49 7071 98960 | Fax: +49 7071 9896-99

Projektteam

Diplom-Volkswirtin Andrea Kirchmann

Anastasia Maier M.A.

Diplom-Pädagogin Christin Schafstädt

Unter Mitarbeit von Christine Mölling

Kontaktpersonen:

Dipl.-Volkswirtin Andrea Kirchmann
Projektleiterin

Tel: 07071 9896-33
Fax: 07071 9896-99
E-Mail: andrea.kirchmann@iaw.edu

Dipl.-Pädagogin Christin Schafstädt
Stellvertretende Projektleiterin

Tel: 07071 9896-31
Fax: 07071 9896-99
E-Mail: christin.schafstaedt@iaw.edu

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.
Schaffhausenstraße 73
72072 Tübingen
www.iaw.edu

Dezember 2021

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
Management Summary	5
1 Hintergrund und Zielsetzung des Forschungsvorhabens	9
2 Das Untersuchungsdesign	12
2.1 <i>Arbeitspaket 1: Auswahl der Fallstudienstandorte</i>	12
2.2 <i>Arbeitspaket 2: Konzeption der Interviews und Entwicklung der Leitfäden</i>	13
2.3 <i>Arbeitspaket 3: Durchführung und Auswertung der Interviews</i>	16
2.4 <i>Arbeitspaket 4: Durchführung von virtuellen Workshops als Praxisdialog</i>	18
3 Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Personenkreis der Langzeitleistungs- beziehenden	19
3.1 <i>Individuelle Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Langzeitleistungsbeziehende</i>	19
3.2 <i>Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Arbeitsmarktintegration und soziale Teilhabe von Langzeitleistungsbeziehenden</i>	23
4 Die Arbeit der Jobcenter unter Pandemie-Bedingungen	26
4.1 <i>Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation der Jobcenter</i>	27
4.2 <i>Zugang und Erreichbarkeit der Jobcenter während der Corona-Pandemie</i>	28
4.3 <i>Die telefonische Beratung als neues Beratungsformat im Jobcenter</i>	30
4.4 <i>Der Mehrwert einer telefonischen Beratung als gängiges Beratungsinstrument</i>	32
5 Die Arbeit der Träger unter Pandemie-Bedingungen	35
5.1 <i>Konsequenzen der Corona-Pandemie für die Arbeitsorganisation, Finanzen und das Personal der Träger</i>	35
5.2 <i>Kontaktaufrechterhaltung zu Langzeitleistungsbeziehenden und Erreichbarkeit der Träger</i>	37
5.3 <i>Auswirkungen auf die Durchführung von Maßnahmen und Angeboten</i>	38
6 Das lokale Hilfesystem im Krisenmodus	41
6.1 <i>Die Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und Trägern</i>	41
6.2 <i>Die Funktionsfähigkeit des Hilfesystems</i>	43
7 Die Lehren aus der Pandemie	47
Literaturverzeichnis	52

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Zentrale Fragestellungen des Forschungsvorhabens	10
Abbildung 2.1: Untersuchungsdesign	12
Abbildung 2.2: Matrix zur Standortauswahl	13
Abbildung 2.3: Themen der Leitfäden für die Expertengespräche	15
Abbildung 2.4: Themen des Leitfadens für die Interviews mit Langzeitleistungsbeziehenden	16
Abbildung 4.1: Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Jobcenter im Überblick.....	27

Management Summary

Die Corona-Pandemie hat weitreichende und noch unabsehbare soziale und wirtschaftliche Folgen für alle Bevölkerungsgruppen. Dabei können vor allem diejenigen als besonders stark betroffen angesehen werden, die am Rande der Gesellschaft stehen und über geringe ökonomische und soziale Mittel verfügen. Zu diesem Personenkreis sind insbesondere Langzeitleistungsbeziehende im Rechtskreis des SGB II zu zählen.

Mit dem Forschungsvorhaben wird daher das Ziel verfolgt, die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die bestehenden Bemühungen zur Heranführung an und Integration in den Arbeitsmarkt sowie zur Förderung sozialer Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit für den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden zu untersuchen. Dabei werden verschiedene Perspektiven betrachtet:

- (1) Die individuelle Perspektive: Hier richtet sich der Blick auf die Langzeitleistungsbeziehenden und es stehen die Fragen im Mittelpunkt, wie dieser Personenkreis die Corona-Pandemie erlebt, welche Ängste und Sorgen existieren und welcher Unterstützungsbedarf besteht.
- (2) Die kommunale Perspektive: Hier stehen kommunale Stellen und Träger sowie deren Unterstützungsangebote für Langzeitleistungsbeziehende und die Fragen im Mittelpunkt, in welcher Form die Unterstützungsangebote während der Corona-Pandemie aufrechterhalten werden und welche Rolle die Akteure in der Pandemie übernehmen.
- (3) Die Jobcenter-Perspektive: Hier stehen vor allem das Handeln der Jobcenter und die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Beratungs- und Integrationsbemühungen und somit die Fragen im Mittelpunkt, wie sich die Arbeitsorganisation in den Jobcentern verändert, in welcher Weise der Kontakt zu den Langzeitleistungsbeziehenden aufrechterhalten wird und wie die Beratungen durchgeführt werden.

Dem Forschungsvorhaben liegt ein qualitatives Untersuchungsdesign zugrunde. Im Rahmen von acht regionalen Fallstudien werden leitfadengestützte Expertengespräche mit problemzentrierten Interviews kombiniert. Die Auswahl der Fallstudienstandorte erfolgt Kriterien basiert: Art der Aufgabenwahrnehmung; städtischer versus ländlicher Raum; Verweildauer im SGB II-Bezug von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Von den acht Fallstudienstandorten sind vier zugelassene kommunale Träger und vier gemeinsame Einrichtung, von denen jeweils zwei städtisch und zwei ländlich geprägt sind. Insgesamt wurden 45 Interviews geführt; davon 38 Expertengespräche mit Vertreter*innen aus Jobcentern (Geschäftsführung, Bereichs-/Teamleitung bzw. Sachgebietsleitung), von kommunalen Stellen und von Trägern sowie sieben problemzentrierte Interviews mit Langzeitleistungsbeziehenden.

Mit dem qualitativ angelegten Untersuchungsdesign sollen keine repräsentativen Aussagen generiert werden. Vielmehr geht es in dem Forschungsvorhaben darum, ein breites Spektrum an Handlungen und Vorgehensweisen zu erfassen und systematisch zu beschreiben. Die Untersuchung ist so angelegt, dass mit den angewandten qualitativen Methoden eine größtmögliche Zuverlässigkeit und Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse und Aussagen gegeben sind. Zudem ist das Forschungsvorhaben als Exploration zu verstehen, da im Rahmen der aktuellen Forschung zur Corona-Pandemie der Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden bislang noch nicht in den Fokus genommen wird.

Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden

Bei den individuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden ist ein breites Spektrum an Verhaltensreaktionen zu beobachten, welches von einer hohen Resilienz bis hin zu Überforderung und gänzlicher Isolation reicht. Eine unmittelbare negative Auswirkung auf die persönliche Situation ergibt sich aus einer fehlenden Tagesstruktur, die mit dem Wegfall aktivierender Maßnahmen nicht mehr gegeben ist. Die Folge ist, dass die betroffenen Personen in den alten Rhythmus der Strukturlosigkeit zurückfallen und die Sinnhaftigkeit weiterer Anstrengungen in Frage stellen. Bei Alleinerziehenden fällt mit der Schließung von Kitas und Schulen nicht nur ein wichtiger Teil der Tagesstruktur weg, auch fühlen sie sich mit der Situation des Homeschoolings massiv überfordert. Die Stabilisierung und Aktivierung von arbeitsmarktfernen Personen erfordert in den meisten Fällen eine intensive persönliche Betreuung von Angesicht zu Angesicht, welche durch die Pandemie aufgrund von Kontaktbeschränkungen in der Form nicht mehr vollumfänglich geleistet werden kann. Mit einer zunehmenden Isolation verstärken sich psychische Probleme, insbesondere dann, wenn die Personen über keine sozialen Netzwerke verfügen. Da im Bereich der SGB II-Arbeitslosigkeit Zugänge zu erwarten sind, fallen die Prognosen für eine zukünftige Arbeitsmarktintegration von Langzeitleistungsbeziehenden pessimistisch aus. Grund hierfür sind zum einen der fehlende Bedarf an Arbeitskräften aufgrund einer unsicheren wirtschaftlichen Lage für die Betriebe; zum anderen das Fehlen einfacher Tätigkeit in Branchen, die besonders vom Lockdown betroffen waren. Mit der Corona-Pandemie reduziert sich zudem auch das Angebot an Praktikumsplätzen beziehungsweise die Möglichkeit des Probearbeitens. Zum einen sind potenzielle Betriebe von Schließungen betroffen, zum anderen versuchen die Betriebe ihren Personalbestand mit Hilfe von Kurzarbeit zu halten. Mit dem Wegfall dieser Instrumente fehlt somit auch die Möglichkeit des praktischen Erlebens, welches ein wichtiger Bestandteil der Integrationsarbeit und der sozialen Teilhabe ist.

Die Arbeit der Jobcenter unter Pandemie-Bedingungen

Mit Blick auf die Arbeit der Jobcenter zeigt sich eindrücklich, dass die Corona-Pandemie zu einer Vielzahl von Reflexionsprozessen führt – hinsichtlich der Arbeitsorganisation, aber auch hinsichtlich der Beratungsprozesse und den Vorstellungen über die Kund*innen. Beratungs- und Integrationsprozesse, ausgelöst durch die Pandemie und den damit einhergehenden anhaltenden Kontaktbeschränkungen, müssen umgestaltet und teilweise auf neue Grundlagen gestellt werden. Aufgrund der Schließungen der Jobcenter für den Publikumsverkehr ist die Präsenzberatung flächendeckend ausgesetzt und die telefonische Beratung entwickelt sich zu einem neuen Schwerpunkt im Kontakt zu den Kund*innen. Der teilweise erschwerte Zugang zu Kund*innen über das Telefon, aber auch das Fehlen von Mimik und Gestik im Gespräch stellen die Beratungsfachkräfte mitunter vor Herausforderungen. Aufkommender Unterstützungsbedarf der Fachkräfte in der telefonischen Gesprächsführung wird durch Teilnahme an Schulungen oder Arbeitshilfen begegnet. Es ist erkennbar, dass eine telefonische Beratung die persönliche Beratung vor Ort nicht ersetzen, sondern nur ergänzen kann. Die Präsenzberatung stellt auch in Zukunft in den Jobcentern ein wichtiges Format dar, um mit den Kund*innen ins Gespräch zu kommen und passgenaue Angebote zu erarbeiten. Dennoch werden einige Jobcenter die telefonische Beratung zukünftig nutzen, da sich gezeigt hat, dass einzelne Sachverhalte auch ohne persönlichen Kontakt qualitativ gleichwertig und effizient besprochen werden können. Personalressourcen, die auf diese Weise freigesetzt werden, können gezielt in jene Kund*innen mit erhöhtem Beratungsbedarf investiert werden.

Die Arbeit der Träger unter Pandemie-Bedingungen

Träger sind ein wichtiger Bestandteil der sozialen Infrastruktur. Insbesondere für Langzeitleistungsbeziehende sind sie neben den Jobcentern die zentralen Kontaktstellen bei unterschiedlichen Problemlagen und bieten durch ihr Angebotsportfolio verlässliche Unterstützungsstrukturen. Aufgrund der Kontaktbeschränkungen während der Corona-Pandemie haben die Träger sowohl ihre Arbeitsorganisation als auch ihr Angebotsportfolio angepasst – je nach pandemischer Lage werden die Angebote telefonisch, digital oder mit reduzierter Teilnehmer*innenzahl durchgeführt. Ergänzend zum Homeoffice werden teils Schichtmodelle umgesetzt, um die Arbeit der Träger und die Beratung der Langzeitleistungsbeziehenden zu sichern, aber auch um einen kompletten Personalausfall aufgrund von Infektionen oder Quarantäne zu verhindern. Es zeigt sich ein hohes Engagement der Träger weiterhin als Anlaufstelle für besonders vulnerable Personengruppen wie Langzeitleistungsbeziehende verfügbar zu sein. Die Corona-Pandemie hat auch wirtschaftliche Auswirkungen auf die Träger – das Spektrum der Betroffenheit variiert zwischen den Trägern und ist von der Größe und dem Portfolio des jeweiligen Trägers abhängig. Insbesondere Träger, die eine starke Fokussierung auf Maßnahmen der Jobcenter haben, spüren die finanziellen Einbußen aufgrund der zeitweiligen Unterbrechungen der Maßnahmen oder einer verminderten Zuweisung an Teilnehmer*innen durch das Jobcenter, da die Finanzierung der Maßnahmen an die Durchführung und die Anzahl der Teilnehmer*innen gekoppelt ist. Einzelne Träger können solche finanziellen Ausfälle und Belastungen nicht kompensieren und müssen folglich schließen.

Die Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und Trägern

Ein regelmäßiger Austausch zwischen Jobcentern und Trägern ist für die Betreuung und Beratung von Langzeitleistungsbeziehenden wichtig. Viele Ansichten bezüglich der Zusammenarbeit während der Corona-Pandemie überschneiden sich; Probleme und Herausforderungen, aber auch Chancen werden von den Gesprächspersonen ähnlich wahrgenommen. Insbesondere zu Beginn der Corona-Pandemie gestaltete sich die Zusammenarbeit beschwerlich, da in den Jobcentern und bei den Trägern zunächst die eigenen Arbeitsabläufe organisiert werden mussten, um die weitere Funktionsfähigkeit sicherzustellen. Insgesamt zeigt sich, dass an Standorten, an denen bereits vor der Pandemie gewachsene Strukturen und eine entsprechende Gesprächskultur existierten, auch während der Pandemie eine kooperative Zusammenarbeit vorzufinden ist. Dort wo jedoch die Zusammenarbeit vor der Pandemie als unzureichend beschrieben wird, hat sich an der Qualität während der Pandemie wenig verändert; die Zusammenarbeit wird weiterhin als mangelhaft bezeichnet.

Die Funktionsfähigkeit des Hilfesystems

Die soziale Infrastruktur besteht aus einem Netz aus Hilfe- und Unterstützungsangeboten. Hierbei bauen verschiedene Angebote einzelner Institutionen aufeinander auf oder werden zur individuellen Förderung und Begleitung verschränkt. Die Institutionen haben sich während der Corona-Pandemie zunehmend auf sich konzentriert und Unterstützungsangebote für benachteiligte Personengruppen wie Langzeitleistungsbeziehende nicht mehr Hand in Hand durchgeführt. Ein zentrales Problem stellt die fehlende Erreichbarkeit kommunaler Angebote wie beispielsweise der Sucht- und Schuldnerberatung und damit der Wegfall eines niederschweligen Zugangs dar. Dies hat zur Folge, dass sich Ratsuchende vermehrt an die Jobcenter und die Träger bei Hilfe- und Unterstützungsbedarf wenden. Es gibt keinen Konsens über die Zuständigkeit und Verantwortung in der Begleitung von Langzeitleistungsbeziehenden in der Kommune während der Corona-Pandemie. Schlechte Erreichbarkeit und mangelnde

Abstimmungen erschweren die Verschränkung von Beratungs- und Unterstützungsangeboten vor Ort mit der Folge, dass Ratsuchende nicht mehr umfassend und passgenau begleitet und beraten werden.

Die Lehren aus der Pandemie

Mit der Corona-Pandemie hat sich eine zentrale Schwäche im Hilfesystem offenbart: Die Zusammenarbeit kommunaler Stellen, Jobcenter sowie Träger als notwendiges Hilfesystem funktioniert nicht stabil. Fehlende Abstimmung und Steuerung auf lokaler Ebene birgt jedoch die Gefahr, Personengruppen aus dem Blick zu verlieren. Aufgrund dessen besteht in folgenden Bereichen dringender Handlungsbedarf:

➤ **Etablierung eines krisensicheren Unterstützungsnetzwerks in der Kommune**

Um ein krisensicheres Netzwerk mit gemeinsamer Zielsetzung zu etablieren, welches die Funktionsfähigkeit des sozialen Hilfesystems sicherstellt, muss die soziale Infrastruktur evaluiert und die Rollen einzelner Akteure beleuchtet werden. Darüber hinaus gilt es, reibungslose Kommunikationsabläufe zu organisieren und sicherzustellen.

➤ **Sicherstellung eines niederschweligen Zugangs zu (sozialpädagogischen) Beratungsstellen**

Um zu verhindern, dass Personen in Situationen akuten Hilfebedarfs nicht allein gelassen werden, ist eine gute Erreichbarkeit der Unterstützungseinrichtungen durch die Präsenz von Mitarbeiter*innen vor Ort sowie die Sicherstellung technischer Voraussetzungen für eine virtuelle und digitale Kommunikation sowohl bei den Einrichtungen als auch bei den ratsuchenden Personen zu gewährleisten.

➤ **Aus Erfahrungen lernen und erworbenes Wissen beibehalten**

Neue Verfahren und Kommunikationskanäle im Beratungsprozess, die vorher als undenkbar galten, konnten durch die Kontaktbeschränkungen erprobt werden. Zukünftig sollten Arbeits- und Organisationsprozesse kontinuierlich reflektiert werden und alternative Gesprächsformate bedarfs- und anlassbezogen zum Einsatz kommen.

1 Hintergrund und Zielsetzung des Forschungsvorhabens

Die Corona-Pandemie hat weitreichende und noch unabsehbare soziale und wirtschaftliche Folgen für alle Bevölkerungsgruppen. Dabei können vor allem diejenigen als besonders stark betroffen angesehen werden, die am Rande der Gesellschaft stehen und über geringe ökonomische und soziale Mittel verfügen. Zu diesem Personenkreis sind insbesondere Langzeitleistungsbeziehende im Rechtskreis des SGB II zu zählen. Die Aktivierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen der Jobcenter sowie die unterschiedlichen tagesstrukturierenden und niederschwelligen Beratungs- und Unterstützungsangebote seitens kommunaler und gemeinnütziger Einrichtungen leisten für diesen Personenkreis einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Lebensverhältnisse sowie zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Teilhabe am Arbeitsmarkt. Bundes- und landesweite Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie führten zu temporären Schließungen von Institutionen und zur Reduzierung persönlicher Kontakte.

In der ersten Phase der Corona-Pandemie mussten unterstützende Angebote für den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden vor Ort neu organisiert oder eingestellt werden. Insbesondere offene und niederschwellige Angebote der Träger haben eine tagesstrukturierende Funktion und ermöglichen Austausch, Begegnung und Teilhabe, welche für die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und die Heranführung an den Arbeitsmarkt zentrale Schlüsselemente darstellen (vgl. u.a. Kirchmann u.a. 2018; Kirchmann/Schafstädt 2016). Während der Corona-Pandemie konnte die Kontaktherstellung und das Aufrechterhalten des Kontakts jedoch nicht mehr niederschwellig erfolgen, sondern fand nach Terminvereinbarung, telefonisch oder ausschließlich digital statt. Dies hatte Folgen für den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden – nicht nur auf persönlicher Ebene, sondern auch hinsichtlich des Beratungs- und Unterstützungsangebots. Die Kontaktreduzierung als Maßnahme zur Bekämpfung des Infektionsgeschehens führte auch in den Jobcentern dazu, dass die Beratung und Unterstützung nicht mehr als persönliche Kontakte von Angesicht zu Angesicht durchgeführt werden konnten und damit Auswirkungen auf den regelmäßigen Kontakt im Beratungsprozess hatte. Eine hohe Kontaktdichte wird allerdings von den Integrationsfachkräften der Jobcenter als besonders wichtig für Langzeitleistungsbeziehende eingeschätzt, um diese motivieren und unterstützen zu können (vgl. Klingert/Lenhart 2017: 38ff). Diese Einschätzungen werden auch von quantitativen Forschungsergebnissen bestätigt (vgl. u.a. Boockmann u.a. 2014, Hofmann u.a. 2014, Fertig 2015).

Vor diesem Hintergrund hat sich das IAW die Frage gestellt, wie sich die Konsequenzen der Corona-Pandemie auf gesellschaftliche Randgruppen wie Langzeitleistungsbeziehende, auf deren Erwerbsperspektive sowie deren Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe auswirken können. Hierzu darf sich der Blick aber nicht nur auf die Arbeit der Jobcenter und Träger sowie der kommunalen Stellen zur Stabilisierung und Heranführung an den Arbeitsmarkt richten, sondern auch auf den persönlichen Kontext der Langzeitleistungsbeziehenden und deren Umgang mit der Corona-Pandemie. Die Kenntnisse darüber, wie Langzeitleistungsbeziehende die Corona-Pandemie erleben und wie Akteure in der Kommune sowie im Jobcenter in dieser Zeit agieren, besitzen ein enormes Lernpotenzial sozialpolitischen Handelns. Aus diesem Grund hat sich das IAW mit dieser Forschungsidee auf den im Frühjahr 2020 bekanntgemachten Förderaufruf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zur Einreichung von Forschungsprojekten im Kontext der Corona-Pandemie, die im Rahmen des Fördernetzwerks Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (FIS) durchgeführt werden sollen, beworben und im Sommer 2020 eine Zusage erhalten.

Das Forschungsvorhaben fokussiert den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden und hat zum Ziel, die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die bestehenden Bemühungen zur Heranführung an und Integration in den Arbeitsmarkt und zur Förderung sozialer Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit für diesen Personenkreis zu untersuchen. Diese forschungsleitende Fragestellung wird aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet. Für jede einzelne Perspektive lassen sich für eine weitere Ausdifferenzierung zusätzliche Fragestellungen formulieren und ermöglichen ein facettenreiches Bild (siehe Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1: Zentrale Fragestellungen des Forschungsvorhabens

Wie wirkt sich die Corona-Pandemie auf Langzeitleistungsbeziehende und deren Förder- und Unterstützungsmöglichkeiten zur Integration in den Arbeitsmarkt, zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und zur Sicherung der sozialen Teilhabe aus?			
Langzeitleistungsbeziehende im SGB II		Träger	
Wie erleben Langzeitleistungsbeziehende die Corona-Pandemie? Welche Ängste und Sorgen werden durch die Corona-Pandemie ausgelöst? Mit welchen Problemen sind sie aufgrund der Corona-Pandemie konfrontiert? In welcher Form und durch wen werden sie unterstützt?		In welcher Form können Träger ihre Beratungs- und Unterstützungsangebote während der Corona-Pandemie fortführen? In welcher Weise haben sich die Träger während der Corona-Pandemie für den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden engagiert?	
Jobcenter		Kommunale Stellen	
Welche Auswirkungen hat die Corona-Pandemie auf die Beratungs- und Integrationsbemühungen der Jobcenter? In welcher Weise wird der Kontakt zu den Kund*innen aufrechterhalten? In welcher Weise arbeiten die Jobcenter mit anderen Einrichtungen zur Unterstützung des Personenkreises der Langzeitleistungsbeziehenden während der Corona-Pandemie zusammen?		In welcher Weise hat die Kommune während der Corona-Pandemie auf die Kontaktbeschränkungen und Schließungen einzelner Unterstützungsangebote reagiert? Welche strategische oder organisatorische Rolle nehmen kommunale Stellen während der Corona-Pandemie ein?	

Quelle: IAW-Darstellung 2021.

Mit Blick auf die Langzeitleistungsbeziehenden interessiert vor allem wie dieser Personenkreis die Zeit der Corona-Pandemie erlebt und bewältigt hat. Es stehen die subjektiven Schilderungen bezüglich der Erfahrungen und Gedanken im Vordergrund und die daraus resultierenden Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Mit Blick auf das Jobcenter interessiert insbesondere das Handeln der Jobcenter und die Auswirkung der Corona-Pandemie auf die Beratungs- und Integrationsstrategien bezogen auf Langzeitleistungsbeziehende. Der Blick auf die Träger und die kommunalen Stellen soll die Unterstützungs- und Beratungsangebote beleuchten, welche Langzeitleistungsbeziehende vor und während der Corona-Pandemie in Anspruch genommen haben. Bei den kommunalen Stellen ist vor allem auch der Grad einer übergeordneten Strategie bezüglich der Organisation und Durchführung von Angeboten und Maßnahmen interessant.

Diese vielfältigen Perspektiven wurden mit einem qualitativen Untersuchungsdesign berücksichtigt. Im Rahmen von acht regionalen Fallstudien wurden sowohl Vertreter*innen aus Jobcentern sowie von kommunalen Stellen und Trägern, als auch Langzeitleistungsbeziehende anhand leitfadengestützter Interviews befragt. Im Zeitraum Dezember 2020 bis April 2021 wurden insgesamt 45 Interviews geführt. Ergänzend dazu fanden zwei virtuelle Workshops als Praxisdialog mit Vertreter*innen aus Jobcentern und von Trägern zur Ergebnisvalidierung statt. In diesem Rahmen konnten die vorläufigen Forschungsergebnisse vorgestellt und im fachlichen Austausch mit den Expert*innen Verbesserungsbedarfe identifiziert und Handlungsempfehlungen entwickelt werden.

Die qualitative Anlage des Untersuchungsdesigns lässt grundsätzlich keine repräsentativen Aussagen zu. Wesentliches Ziel des Forschungsvorhabens ist es vielmehr, mit größtmöglicher Offenheit ein möglichst breites Spektrum an Handlungen und Vorgehensweisen zu erfassen und die erlangten Informationen und Zusammenhänge vertiefend zu analysieren. Dieser Bericht fasst in einer Gesamtschau die zentralen Ergebnisse des Forschungsvorhabens zusammen.

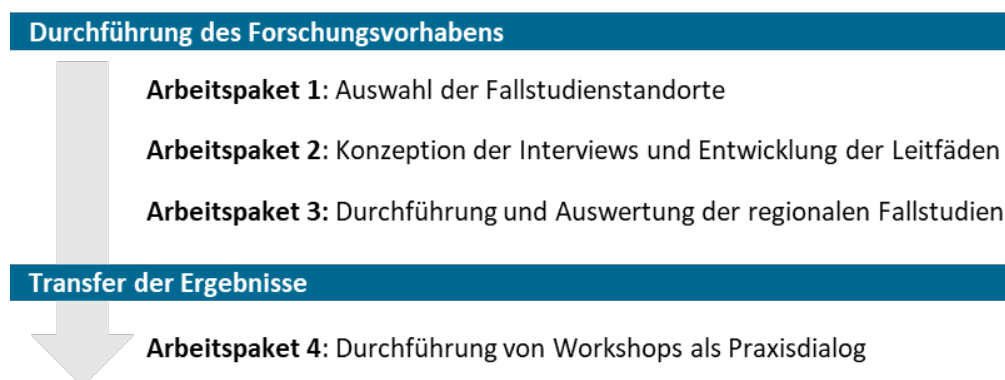
In Kapitel 2 werden das Untersuchungsdesign und die Methodik des Forschungsvorhabens näher erläutert. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden stehen im Fokus von Kapitel 3. Das Handeln der Jobcenter und die Auswirkungen der Pandemie auf die Ausgestaltung der Beratungs- und Integrationsprozesse werden in Kapitel 4 detailliert beschrieben. In Kapitel 5 stehen die Anpassungsreaktionen der Träger im Hinblick auf die Arbeitsorganisation und das Angebotsportfolio im Mittelpunkt. Auf die Rolle des lokalen Hilfe- und Unterstützungssystems in der Corona-Pandemie wird ausführlich in Kapitel 6 eingegangen; hierbei wird zum einen die Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und Trägern, zum anderen die Funktionsfähigkeit des Hilfesystems betrachtet. Die Erkenntnisse all dieser Kapitel münden in das Schlusskapitel 7, in dem aufgezeigt wird, welche Lehren aus der Corona-Pandemie gezogen werden können.

2 Das Untersuchungsdesign

Das Forschungsvorhaben zielte darauf ab, Erkenntnisse über die Auswirkungen der Corona-Pandemie sowohl auf die persönliche Situation von Langzeitleistungsbeziehenden, als auch auf die Bemühungen zur Heranführung an den Arbeitsmarkt sowie zur Förderung sozialer Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit zu generieren (siehe Kapitel 1). Als Untersuchungsdesign wurde hierzu ein qualitatives Vorgehen gewählt. Ziel qualitativer Forschung ist es, komplexe soziale Zusammenhänge zu erfassen sowie individuelle Sichtweisen und handlungsrelevante Faktoren detailliert zu rekonstruieren, verstehen und nachvollziehen zu können. Im Rahmen von acht regionalen Fallstudien wurde daher die soziale Infrastruktur vor Ort untersucht. Hierbei kamen leitfadengestützte Experteninterviews (vgl. Gläser/Laudel 2010 und Flick 2012) mit den Akteuren auf Ebene der Jobcenter, der Kommune und der Träger sowie problemzentrierte Interviews (vgl. Witzel 2000) mit Langzeitleistungsbeziehenden zum Einsatz.

Das Untersuchungsdesign bestand aus insgesamt vier Arbeitspaketen, die im Überblick in Abbildung 2.1 dargestellt sind und im Folgenden näher beschrieben werden.

Abbildung 2.1: Untersuchungsdesign



Quelle: IAW-Darstellung 2021.

2.1 Arbeitspaket 1: Auswahl der Fallstudienstandorte

Herzstück des Forschungsvorhabens war die Durchführung von acht regionalen qualitativen Fallstudien, um die einzelnen Akteure und deren Handlungsweisen vor Ort genauer betrachten zu können und um Aussagen über die konkreten Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Langzeitleistungsbeziehende, insbesondere auf deren soziale Teilhabe, Beschäftigungsfähigkeit und auf die Integration in den Arbeitsmarkt treffen zu können.

Ausgangspunkt für die Bestimmung der Fallstudienstandorte sind die Jobcenter. Deren Auswahl erfolgte auf Basis folgender Kriterien:

- Art der Aufgabenwahrnehmung
- Städtischer versus ländlicher Raum
- Verweildauer im SGB II-Bezug von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten

Die Verweildauer im SGB II-Bezug von vier Jahren und länger von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb) wird hierbei als ein Indikator eines möglichen Handlungsdrucks vor Ort herangezogen. So

wird vermutet, dass eine höhere oder niedrige Betroffenheit einzelner Standorte zu unterschiedlichen Förder- und Unterstützungsstrukturen vor Ort führen kann. Darüber hinaus ist bekannt, dass sich das Verwaltungshandeln der Jobcenter nach Art der Aufgabenwahrnehmung unterscheiden kann, weshalb dieses Kriterium ebenfalls bei der Auswahl berücksichtigt wurde. Je nach Standort im städtischen oder ländlichen Raum können wiederum unterschiedliche Beratungs- und Unterstützungsstrukturen etabliert sein. Zudem stellt sich insbesondere im ländlichen Raum die Frage der Mobilität und Erreichbarkeit spezifischer Unterstützungsangebote.

Die Informationen über Art der Aufgabenwahrnehmung, die räumliche Lage und die Verweildauer erwerbsfähiger Leistungsberechtigter im SGB II konnten der öffentlichen Statistik der Bundesagentur für Arbeit entnommen werden (vgl. BA 2020a; BA 2020b; BA 2020c). Die Berücksichtigung der Verweildauer erwerbsfähiger Leistungsberechtigter im SGB II von vier Jahren und länger beruht auf den jeweiligen Anteilswerten der Standorte. So wurde zwischen einem hohen Wert (Anteil von 40 Prozent und mehr) und einem niedrigen Wert (Anteil unter 40 Prozent) unterschieden und in der Standortauswahl berücksichtigt. Bei der Auswahl der Standorte wurde auch darauf geachtet, dass die Werte der einzelnen Standorte dem oberen beziehungsweise unteren Spektrum der Anteilswerte entsprechen.

Auf Basis der genannten Kriterien wurden alle 406 Jobcenter einer Matrix mit acht Feldern zugeordnet, aus welcher die Standorte im Anschluss gezogen wurden (siehe Abbildung 2.2).

Abbildung 2.2: Matrix zur Standortauswahl

Zugelassener kommunaler Träger (zkT)				Gemeinsame Einrichtung (gE)			
Städtischer Raum		Ländlicher Raum		Städtischer Raum		Ländlicher Raum	
eLb Verweildauer im SGB II von 4 Jahren u. länger				eLb Verweildauer im SGB II von 4 Jahren u. länger			
Hoher Anteil (≥ 40%)	Niedriger Anteil (40%)	Hoher Anteil (≥ 40%)	Niedriger Anteil (40%)	Hoher Anteil (≥ 40%)	Niedriger Anteil (40%)	Hoher Anteil (≥ 40%)	Niedriger Anteil (40%)
1	2	3	4	5	6	7	8

Quelle: IAW-Darstellung 2021.

Von den acht Fallstudienstandorten sind somit vier zugelassene kommunale Träger und vier gemeinsame Einrichtung, von denen jeweils zwei städtisch und zwei ländliche geprägt sind. Die zugelassenen kommunalen Träger verteilen sich auf die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg. Die gemeinsamen Einrichtungen verteilen sich auf die Bundesländer Niedersachsen, Thüringen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz.

2.2 Arbeitspaket 2: Konzeption der Interviews und Entwicklung der Leitfäden

Aufgrund der neuen pandemischen Situation lagen bislang keine Erkenntnisse über das Handeln zur Unterstützung des Personenkreises der Langzeitleistungsbeziehenden vor, daher mussten die Auswirkungen explorativ untersucht werden. Das Untersuchungsdesign sah demnach vor, das regionale Handlungsfeld verschiedener Akteure und die Betroffenheit des Personenkreises der Langzeitleistungsbeziehenden auf Basis von regionalen Fallstudien zu untersuchen (siehe Abschnitt 2.1). Vertreterinnen und Vertreter der Jobcenter, der kommunalen Stellen sowie der Träger wurden als zentrale

Expertinnen und Experten identifiziert und als Interviewpersonen ausgewählt. Darüber hinaus wurde es als zentral für den Erkenntnisgewinn angesehen, den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden selbst zu Wort kommen zu lassen und im Forschungsprozess nicht nur als Forschungsobjekt, sondern auch als Informationsquelle für das subjektive Erleben und den individuellen Hilfebedarf zu integrieren. Während für den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden das methodische Vorgehen problemzentrierte Interviews vorsah, wurden mit den Vertreterinnen und Vertretern der Institutionen leitfadengestützten Experteninterviews durchgeführt.

Im Rahmen von Experteninterviews werden die zu befragenden Personen in ihrer spezifischen Funktion und in einem bestimmten Handlungsfeld befragt. Als Expertinnen und Experten können sie bezeichnet werden, weil sie spezifisches Wissen über ihren Handlungsbereich haben und Einblicke in mögliche Problemlagen und Schwierigkeiten geben können (vgl. Gläser/Laudel 2010 und Flick 2012). Die Gespräche mit den langzeitleistungsbeziehenden Personen wurden in Anlehnung an die Erhebungsmethode des problemzentrierten Interviews nach Witzel (2000) geführt. Es handelt sich hierbei um eine Interviewmethode, die vor allem bei interviewunerfahrenen Personen die Aktivierung und Reflexion von Erfahrungen und Sichtweisen erleichtert. Zudem zeigt die Forschungspraxis, dass diese Interviewform bei einem Personenkreis mit besonderem Hilfe- und Unterstützungsbedarf eine informationsgenerierende Erhebungsmethode darstellt (vgl. Kirchmann u.a. 2018). Im Unterschied zu den Expertengesprächen geht es in diesen Gesprächen um persönliche und individuelle Erlebnisse und Erfahrungen, sowie um die eigenen beruflichen Pläne und Zielvorstellungen der Platzierung auf dem Arbeitsmarkt. Für beide Interviewformen dient ein Gesprächsleitfaden als Grundlage zur Ausdifferenzierung der Thematik und zur „Lenkung“ der jeweiligen Gespräche.

Die Leitfäden im Forschungsvorhaben wurden in Anlehnung an eine Matrix zur Leitfadenerstellung von Helfferich (2009) entwickelt. Das hierbei verwendete SPSS-Modell (Sammeln, Prüfen, Sortieren, Subsumieren) ermöglicht ein offenes, flexibles und gleichsam strukturiertes Vorgehen der Identifizierung zentraler Themen und Fragestellungen. Die Matrix bildete die Grundlage zur Ausdifferenzierung einzelner Gesprächsleitfäden, die auf die Vertreter*innen der Jobcenter, der kommunalen Stellen, der Träger und der Langzeitleistungsbeziehenden exakt zugeschnitten wurden. Aus diesem Grund wurden insgesamt vier adressatenorientierte Interviewleitfäden konzipiert. Es sei darauf hingewiesen, dass der Leitfaden nur das Gerüst für das Gespräch bildet und einzelne Fragen nicht chronologisch im Sinne standardisierter Befragungen abgefragt werden. Vielmehr mussten die Interviewerinnen flexibel auf die von der Gesprächsperson angeführten Themen eingehen und spezifische Fragestellungen dem Gesprächsfluss folgend stellen.

Der Aufbau der Leitfäden für die Expertengespräche ist dabei identisch: Der Einstieg in das Gespräch erfolgte auf Basis einer offenen erzählgenerierenden Frage, die den Gesprächspersonen ermöglichte, einen Einstieg in das Gespräch zu finden und zentrale Themen von sich aus anzusprechen. In der Regel wurde um eine Beschreibung des Status Quo und beobachtete Veränderungen durch die Corona-Pandemie gebeten. Themen, die auf Grundlage des Erkenntnis- und Forschungsinteresses besprochen werden sollten, waren durch vertiefte Nachfragen vorbereitet, die dann zum Zuge kamen, wenn die Gesprächspersonen die Themen nicht von sich aus ansprachen beziehungsweise die angesprochenen Themen noch vertiefter erörtert werden sollten. Die Einführung neuer im Gespräch bisher nicht ausgeführter Themen fand ebenfalls mit einer offenen Frage statt. Die folgende Abbildung 2.3 informiert über die Themen der Expertengespräche.

Abbildung 2.3: Themen der Leitfäden für die Expertengespräche

Leitfadenstruktur für die Gespräche mit Vertreter*innen der Jobcenter	Leitfadenstruktur für die Gespräche mit Vertreter*innen kommunaler Stellen	Leitfadenstruktur für die Gespräche mit Vertreter*innen lokaler Träger
Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Organisationsstruktur der Jobcenter • Zugang und Erreichbarkeit • Arbeitsorganisation und Personal Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Beratungsprozesse im Jobcenter • Ansprache und Kontakt der Kund*innen • Ablauf und Durchführung der Beratungen • Inhalte der Beratungen • Qualifikationen und Kompetenzen der Beratungsfachkräfte Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Langzeitleistungsbeziehende • Arbeitsmarktintegration und Beschäftigungsfähigkeit • Lebenssituation und soziale Teilhabe • Hilfe- und Unterstützungsbedarf Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Kooperationen mit anderen Einrichtungen und Institutionen • Art und Weise der Zusammenarbeit mit bestehenden und neuen Kooperationspartnern • Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die soziale Infrastruktur (kommunale und gemeinnützige/private Beratungs- und Unterstützungsangebote)	Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Beratungs- und Unterstützungsangebote vor Ort • Maßnahmen und Angebote vor und während der Corona-Pandemie • Kommunales Handeln zur Bewältigung der Pandemie • Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die soziale Infrastruktur Kommunale Unterstützungsangebote und Maßnahmen gemeinnützige oder privater Einrichtungen während der Pandemie • Fortführung, Anpassung sowie Unterbrechung von Angeboten • Art und Weise der Durchführung • Voraussetzungen zur Partizipation • Herausforderungen in der Umsetzung Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Kooperationen mit anderen Einrichtungen und Institutionen • Art und Weise der Zusammenarbeit mit bestehenden und neuen Kooperationspartnern Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Langzeitleistungsbeziehende • Arbeitsmarktintegration und Beschäftigungsfähigkeit • Lebenssituation und soziale Teilhabe • Hilfe- und Unterstützungsbedarf	Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Beratungs- und Unterstützungsangebote des Trägers • Maßnahmen und Angebote vor und während der Corona-Pandemie • Fortführung, Anpassung sowie Unterbrechung von Angeboten • Art und Weise der Durchführung • Voraussetzungen zur Partizipation • Herausforderungen in der Umsetzung • Kontaktmöglichkeiten zu den Teilnehmenden Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Träger • Auswirkungen auf die Finanzierung • Auswirkung auf das Personal • Unterstützungsmöglichkeiten für den Träger zur Bewältigung der Pandemie • Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die lokale Trägerstruktur • Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Kooperationen mit anderen Einrichtungen und Institutionen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Langzeitleistungsbeziehende • Arbeitsmarktintegration und Beschäftigungsfähigkeit • Lebenssituation und soziale Teilhabe • Hilfe- und Unterstützungsbedarf

Quelle: IAW-Darstellung 2021.

Zentral in den Gesprächen waren die institutionellen und organisatorischen Reaktionen auf die bestehenden Kontaktbeschränkungen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens und die Herausforderungen in der Fortführung etablierter Maßnahmen und Angebote. Ein Schwerpunkt lag hierbei auch auf der Thematisierung von Unterstützungsstrukturen im Sinne von Abstimmungen zwischen relevanten Akteuren, aber auch im Sinne von enthaltenen Vorgaben oder Empfehlungen zur Anpassung bisheriger Beratungs- und Unterstützungsprozesse. Beendet wurden die Gespräche stets mit der Frage des bisherigen Lernpotenzials und die Einschätzungen darüber, welche veränderten Prozessabläufe sich nachhaltig im Handlungsfeld der Expertinnen und Experten etablieren könnten.

Die Gespräche mit den Langzeitleistungsbeziehenden wurden hingegen anders konzipiert. Der Fokus für diese Interviews lag vor allem auf dem subjektiven Erleben und den individuellen Handlungs- und Bewältigungsräumen der Gesprächspersonen. Die für das Forschungsinteresse relevanten Themen waren auch in diesen Gesprächen angelegt, wurden jedoch in einer niederschweligen und weniger abstrakten Art angesprochen. Wie auch in den Expertengesprächen lag der Fokus auf offenen Erzählimpuls, damit die Gesprächspersonen die Möglichkeit erhalten, für sie wichtige Themen als Schwerpunkt in den Narrationen zu setzen. Ebenfalls wurden thematische Nachfragen vorbereitet, die dem Kommunikationsprozess entsprechend im Gespräch platziert wurden. Die folgende Abbildung 2.4 zeigt das Themenspektrum der konzipierten Interviews mit den Langzeitleistungsbeziehenden.

Abbildung 2.4: Themen des Leitfadens für die Interviews mit Langzeitleistungsbeziehenden

Quelle: IAW-Darstellung 2021.

2.3 Arbeitspaket 3: Durchführung und Auswertung der Interviews

Die Kontakthanbahnung erfolgte über ein abgestuftes Verfahren: In einem ersten Schritt wurden die Geschäftsführungen der ausgewählten Jobcenter mittels eines kurzen Anschreibens über das Forschungsvorhaben informiert und um Unterstützung gebeten. Wenn die Zusage der Jobcenter vorlag, wurden in einem nächsten Schritt die kommunalen Stellen und lokale Träger kontaktiert und um Mitwirkung gebeten.

Während die Jobcenter dem Vorhaben zumeist offen und interessiert gegenüberstanden, war die Kontaktherstellung zu den anderen Akteuren teils schwierig. Die kommunalen Stellen lehnten in vielen Fällen eine Teilnahme aufgrund fehlender zeitlicher Kapazitäten ab. Begründet wurde dies damit, dass die Gesundheitsämter, die den Sozialdezernaten zugeordnet sind, aufgrund der pandemischen Lage einen Großteil der personellen Ressourcen in Anspruch genommen haben. Teilweise wurde die Absage auch damit begründet, dass bereits Gespräche mit dem Jobcenter geführt werden, die als einschlägig und verantwortlich für den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden gesehen wurden. Auch die Kontaktherstellung zu Trägern zeigte sich als herausfordernd und zeitintensiv. Häufig reagierten die angeschriebenen Träger nicht auf die Anfrage zur Unterstützung des Forschungsvorhabens, sodass die Gründe für eine fehlende Teilnahmebereitschaft offenblieben. In diesen Fällen mussten alternative Interviewpersonen anderer Träger kontaktiert und um Mitwirkung gebeten werden. Wenn ein Kontakt aber hergestellt werden konnte, verliefen die weiteren Abstimmungen und Terminierungen unkompliziert.

Der Zugang zu den Langzeitleistungsbeziehenden erfolgte über die Träger. Während gegenüber dem Jobcenter ein Abhängigkeitsverhältnis besteht, stellen Träger für Langzeitleistungsbeziehende – auch aufgrund des niedrigschwelligen Zugangs – neutrale und behördenunabhängige Anlaufstellen dar, zu

denen ein Vertrauensverhältnis besteht (vgl. Kirchmann/Schafstädt 2016). Die Träger konnten auf diese Weise die Betroffenen über die Wichtigkeit einer Teilnahme an den Gesprächen aufklären und so für eine Teilnahme werben. Während einige Träger eine Teilnahme eher als problematisch einschätzten, waren andere Träger optimistisch, Personen für eine Teilnahme zu gewinnen. Doch selbst wenn die kontaktierten Personen gegenüber den Trägern signalisierten, an einem Gespräch teilzunehmen, scheiterte die Durchführung des Interviews nicht selten daran, dass die Anrufe der Interviewerinnen nicht angenommen oder weggedrückt wurden.

Im Zeitraum Dezember 2020 bis April 2021 wurden insgesamt 45 Interviews geführt, die sich wie folgt auf die einzelnen Akteursebenen verteilen:

- 21 Interviews mit Vertreter*innen der Jobcenter (8 Geschäftsführungen und 13 Bereichs-/Teamleiter*innen beziehungsweise Sachgebietsleiter*innen)
- 3 Interviews mit Vertreter*innen kommunaler Stellen
- 14 Interviews mit Vertreter*innen der Träger
- 7 Interviews mit Langzeitleistungsbeziehenden

Die Interviews erfolgten telefonisch oder webbasiert mit Videokonferenzsystemen. Die Qualität der geführten Interviews ist durchgängig als gut einzustufen; sowohl in den telefonischen als auch in den Gesprächen, die mittels Videokonferenz geführt wurden, ergaben sich keinerlei Qualitätsverluste gegenüber persönlichen face-to-face Gesprächen. Teilweise führte der etwas anonymere Kontakt auch zu offeneren Aussagen der Interviewpersonen.

Die Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Jobcenter, kommunaler Stellen und der Träger wurden in der Regel in Form von Tandeminterviews geführt. Die Interviewdurchführung durch zwei Personen dient dazu, eine höhere Objektivität bei der Gesprächsführung, eine verlässlichere Abdeckung der forschungsrelevanten Themen sowie eine vollständigere und tiefere Durchdringung der entsprechenden Aspekte und Fragestellungen zu gewährleisten. Die Interviews mit den Langzeitleistungsbeziehenden wurden von einer einzelnen Person durchgeführt, weil bei dieser Gruppe die Anwesenheit einer weiteren Person häufig als störend oder kontrollierend wahrgenommen wird. Dies kann negative Auswirkungen auf die Auskunftsbereitschaft der Gesprächsperson haben.

Die Gesprächsdauer der Interviews war unterschiedlich lang; so dauerten die Expertengespräche in der Regel zwischen 45 bis 60 Minuten, die Gespräche mit den Langzeitleistungsbeziehenden maximal 30 Minuten. Um Verzerrungen oder strategisches Antwortverhalten zu vermeiden, wurde den Gesprächspersonen zugesichert, dass ihre Aussagen nur in aggregierter und damit in anonymisierter Form veröffentlicht werden. Hierfür wurde eine entsprechende Datenschutzerklärung verwendet.

Alle durchgeführten Interviews wurden – das Einverständnis der Gesprächsperson vorausgesetzt – aufgezeichnet und nach vorgegebenen Richtlinien wörtlich transkribiert. Etwaige in den Interviews genannte personenbezogene oder personenbeziehbare Informationen wurden im Rahmen der Transkription anonymisiert. Die inhaltliche Auswertung des Interviewmaterials orientierte sich an der Verfahrensweise der Inhaltsanalyse von Mayring (2015). Hierzu wurden die Transkripte systematisch mithilfe der Analysesoftware MAXQDA auf Grundlage eines sowohl induktiv als auch deduktiv erstellten Kategoriensystems bearbeitet. Die Systematik der qualitativen Inhaltsanalyse folgt festen Ablaufmodellen. Aus diesem Grund ist das Verfahren transparent und nachvollziehbar, was den zentralen Gütekriterien wissenschaftlicher Forschung entspricht (vgl. Steinke 2013).

2.4 Arbeitspaket 4: Durchführung von virtuellen Workshops als Praxisdialog

Um den Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis und somit auch den Transfer der Erkenntnisse aus dem Forschungsvorhaben in die Praxis zu fördern, wurden zwei virtuelle Workshops durchgeführt. An diesen Workshops nahmen insgesamt 17 Vertreter*innen von Trägern und Jobcentern teil. Vertreter*innen kommunaler Stellen wurden bewusst nicht angefragt, da sich bereits im Rahmen der Fallstudien die zeitlichen und personellen Kapazitätsgrenzen für zusätzliche Anfragen abseits der täglichen Pandemiebewältigung offenbart hatten. Um die Reflexion der Ergebnisse mit umfassender Expertise durchzuführen, wurde nicht nur der Teilnehmer*innenkreis aus den Fallstudienregionen, sondern auch Träger und Jobcenter aus anderen Regionen eingeladen; mit dem Ergebnis, dass $\frac{3}{4}$ der Teilnehmenden aus anderen Regionen kamen. Diese heterogene Zusammensetzung der Teilnehmenden ermöglichte einen fokussierten Austausch und förderte eine lösungsorientierte Diskussion hinsichtlich des Hilfe- und Unterstützungsbedarfs für Langzeitleistungsbeziehende.

Die virtuellen Workshops bestanden aus zwei zentralen Teilen: Der Präsentation der vorläufigen Forschungsergebnisse (45 Minuten) und der gemeinsamen Diskussion zu zwei ausgewählten Themen (60 Minuten.). Hierbei handelte es sich zum einen um die Zusammenarbeit zwischen Jobcenter und Träger; zum anderen um das Hilfe- und Unterstützungssystem vor Ort und dessen Funktionsfähigkeit in Zeiten der Pandemie.

In der Gesamtschau bestätigten die Workshop-Teilnehmenden die vorläufigen Forschungsergebnisse. Durch den Austausch mit den Expert*innen konnten jedoch noch weitere Erkenntnisse gewonnen werden, wie die Organisation und Gestaltung von Beratungs- und Unterstützungsangeboten für den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden optimiert werden können, wie Prozesse bewertet werden und welcher Veränderungen es perspektivisch für eine reibungslose Kommunikation zwischen den Institutionen bedarf.

3 Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden

Mit der Corona-Pandemie wurde der Alltag der gesamten Gesellschaft mehr oder weniger stark beeinträchtigt, was zu spürbaren Auswirkungen auf das Wohlbefinden und die Gesundheit führte. Besonders stark betroffen hat es Langzeitleistungsbeziehende in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Dieser Personenkreis war bereits vor der Pandemie von den negativen Folgen der Arbeitslosigkeit betroffen, die von einer abnehmenden Lebenszufriedenheit und Resignation bis hin zu sozialer Isolation, Depressionen und Suchtmittelkonsum reichen können (vgl. u.a. Jahoda u.a. 1975; Beste u.a. 2014; Mohr/Richter 2008; Promberger 2008; Weber u.a. 2007). Wenn sich Arbeitslosigkeit verfestigt, können nicht nur gesundheitliche, sondern auch familiäre Probleme hinzukommen. So weisen Kirchmann/Schafstädt (2016: 20) darauf hin, dass bei langanhaltender Arbeitslosigkeit insbesondere auf der persönlichen Ebene mittel- bis langfristig auch der Zerfall freundschaftlicher und familiärer Beziehungen zu beobachten ist und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben häufig auf ein Minimum reduziert wird. Die Corona-Pandemie verschärft die bestehenden Problemlagen dieses Personenkreises; wirtschaftliche Ängste, Unsicherheit und Perspektivlosigkeit können Langzeitleistungsbeziehende zunehmend belasten. Mit der Pandemie sind auch Sorgen über eine gelingende Integration in den Arbeitsmarkt verbunden, da sich die Chancen auf eine Beschäftigungsaufnahme minimiert haben. Es muss sich daher vergegenwärtigt werden, dass die Kontaktbeschränkungen und die ergriffenen Maßnahmen der Politik zur Eindämmung des Infektionsgeschehens die Konsequenzen von Arbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug noch verschärft haben könnten. Langzeitleistungsbeziehende könnten noch weiter aus dem gesellschaftlichen Leben herausgedrängt worden sein.

Die Frage, wie sich die Konsequenzen der Corona-Pandemie auf Langzeitleistungsbeziehende, deren Lebenssituation und soziale Teilhabe sowie auf die Chancen einer (Wieder)Eingliederung in den Arbeitsmarkt ausgewirkt haben, war zentral für das Forschungsvorhaben und wurde daher nicht ausschließlich aus der Perspektive der Jobcenter und Träger beleuchtet, sondern auch aus der Sicht persönlich betroffener Personen. Zu welchen Erkenntnissen das Forschungsvorhaben in Bezug auf die individuellen und arbeitsmarkbezogenen Auswirkungen gekommen ist, wird in den nachfolgenden Abschnitten 3.1 und 3.2 dargelegt.

3.1 Individuelle Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Langzeitleistungsbeziehende

Das Bild der individuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Langzeitleistungsbeziehende ist so heterogen wie der Personenkreis selbst. Langzeitleistungsbeziehende bilden keine homogene Gruppe, die Bandbreite reicht von den erwerbstätigen Langzeitleistungsbeziehenden, die aufstockend Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuche beziehen, bis hin zu den langzeitarbeitslosen Personen unter ihnen. Aus diesem Grund konnte auch nicht pauschal gesagt werden, wie Langzeitleistungsbeziehende die Pandemie erleben; vielmehr zeigte sich ein breites Spektrum an Verhaltensreaktionen, welches von einer hohen Resilienz bis hin zu Überforderung und gänzlicher Isolation reichte. So wurde von Personen berichtet, die bereits vor der Corona-Pandemie Zugang zum Jobcenter und zu den Trägern gefunden hätten und bei denen Schritt für Schritt damit begonnen worden sei, individuelle Hemmnisse abzubauen und Beschäftigungsfähigkeit wiederherzustellen. Bei diesem Personenkreis wurde einerseits die Erfahrung gemacht, dass die Auswirkungen der Pandemie auf die Lebenssituation und damit verbunden auf die Beschäftigungsfähigkeit weitestgehend gering ausgefallen sind. Andererseits war

aber auch zu beobachten, dass erzielte Fortschritte wieder verloren gegangen sind und sich Hemmnisse verstärkt haben, sodass die Befürchtung geäußert wurde, dass nach der Pandemie möglicherweise wieder „*beim Punkt Null angefangen*“ (Sachgebietsleitung im Jobcenter) werden müsse. Es ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass es Langzeitleistungsbeziehende gibt, die sich bereits vor der Corona-Pandemie jedmöglicher Unterstützung seitens der Jobcenter oder der Träger versucht haben zu entziehen; deren Situation hat sich – so die einheitliche Meinung der befragten Akteure in den Jobcentern und bei den Trägern – durch die Pandemie weder verbessert noch verschlechtert.

Die Folgen der Corona-Pandemie auf den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden muss folglich differenziert betrachtet werden und ergibt sich aus den persönlichen Lebenslagen, den Handlungsstrategien der Jobcenter und der Anpassungsfähigkeit der Träger zur Fortführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Die Kumulation aus bestehenden Organisationsstrukturen, institutionellem Engagement und individueller Lage ergeben somit das Ausmaß an Betroffenheit und Bewältigungspotenzialen durch die Corona-Pandemie. In dieser Betrachtungsweise können beispielsweise minimale Auswirkungen auf die persönliche Situation und somit auch auf die Beschäftigungsfähigkeit damit begründet werden, dass auch während der Pandemie in den Jobcentern das entsprechende Maßnahmenportfolio umgesetzt werden konnte. Auf eine abgeschlossene Maßnahme habe unmittelbar eine Beratung erfolgen können, deren Ziel die Vermittlung in ein weiteres darauf aufbauendes Maßnahmenangebot sei. Folgeketten an Maßnahmen seien auf diese Weise aufrechterhalten worden.

„Wir hatten ja Folgeketten aufgebaut. Das heißt, jeder der aus einer Maßnahme kommt muss sehr, sehr zeitnah, das heißt innerhalb einer Woche, weiter beraten werden und soll ein aufbauendes Maßnahmenangebot bekommen. Das hat in der Regel auch geklappt. Diese Maßnahmen sind ja nicht alle ausgesetzt, sondern die laufen ja irgendwie in hybrid weiter. Und wir haben es auch tatsächlich geschafft, alle unsere Maßnahmen auch zu besetzen.“ (Bereichsleitung im Jobcenter)

Eine positive Wirkung wurde auch der Durchführung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II als ein wichtiges arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit zugesprochen, die nach Aussagen der Interviewpersonen entsprechend der pandemischen Lage auch weiterhin durchgeführt werden konnten. Wenn von einem Ausfall beziehungsweise Unterbrechung berichtet wurde, hätten sich die Träger „*in einer enormen Geschwindigkeit angepasst und alternative Lernmethoden gefunden*“ (Geschäftsführung im Jobcenter), sodass sich der Ausfall insgesamt in Grenzen gehalten habe.

Wenn die Akteure hingegen über unmittelbare negative Auswirkungen auf die persönliche Situation und die Beschäftigungsfähigkeit berichteten, dann wurde dies auf eine fehlende Tagesstruktur zurückgeführt, die mit dem Wegfall aktivierender Maßnahmen – auch wenn dies zum Teil nur kurzfristig war – nicht mehr gegeben war. Die Betroffenen seien wieder in ihren alten Rhythmus der Strukturlosigkeit zurückgefallen, hätten sich recht schnell an den Zustand des Nichtstuns gewöhnt und stellten die Sinnhaftigkeit weiterer Anstrengungen in Frage.

*„Manche resignieren, sagen »Dann bin ich eben wieder da, wo ich vorher schon mal war«. [...] Das wird schwer die wieder dort rauszuholen. Wer jetzt über Monate schon zu Hause ist, hat sich dran gewöhnt. Das erlebe ich, also das höre ich auch so raus, in den Gesprächen. Weil manche finden es mittlerweile gut, ich sag mal auch länger zu schlafen, sich den Tag so einzuteilen wie sie wollen. Das wird schwierig, sag ich mal, die wieder in geregelte Strukturen. Also nicht bei allen, aber bei vielen wird es schwierig werden.“ (Vertreter*in eines Trägers)*

Besonders kritisch wurde diese Situation gesehen, wenn sich Kinder im Haushalt befanden. Mit einer Maßnahmenteilnahme wird nicht nur das Ziel verfolgt, den Teilnehmer*innen eine Tagesstruktur zu vermitteln, auch deren Kinder sollen eine Struktur erfahren, um einer empirisch belegten intergenerationalen Weitergabe von Arbeitslosigkeitsrisiken (vgl. u.a. Zabel 2018; Mäder u.a. 2015) entgegenzuwirken. Zudem fiel mit der Schließung von Kindertagesstätten und Schulen ein weiterer wichtiger Teil an Tagesstruktur weg, was für viele Elternteile – insbesondere Alleinerziehende – eine besondere Herausforderung darstellte. So wurde der Spagat zwischen Unterstützung des älteren Kindes beim Homeschooling und der Betreuung des jüngeren Kindes von einer alleinerziehenden Person als sehr belastend beschrieben. Diese Situation löste bei der befragten Person einerseits das Gefühl aus, beiden Kindern nicht gerecht zu werden. Andererseits verspürte die Person aber auch Wut verbunden mit Hilflosigkeit, da weder sie noch ihre Kinder für diese Situation verantwortlich waren. Eine Veränderung der existierenden Situation war durch Eigeninitiative nicht möglich, wodurch sich ein Gefühl der Fremdbestimmung ergab, wie das folgende Zitat verdeutlicht.

„Weil zwei Kinder wollen was von mir. Sie will was, mit meiner Tochter muss ich ja auch anfangen zu lernen, nächstes Jahr geht es ja zur Schule. So was wie Namen lernen, Namen zu schreiben, die Zahlen schreiben und neben dabei auch noch mein Sohn mit den Hausaufgaben, das ist echt manchmal so, was eigentlich nicht meine Aufgabe wäre, weil es eigentlich Schule ist, fühle ich mich so manchmal echt über-, nicht überfordert, aber da denke ich, wird mir manchmal zu viel, weil ich beiden gerecht werden will, aber irgendwie denke ich, das ist nicht gerecht, weil ich kann mich nicht aufteilen. Und ja, da bin oft hin und her, hin und her, so zwischen den Stühlen, was soll ich machen, was soll ich nicht machen. Dann ist der Ärger groß, weil die Schule ist zu, mal offen, mal zu und man kann da nicht wirklich, das ist einfach planlos, also es geschieht gerade alles planlos und man weiß nie was am nächsten Tag kommt und das ist, was einen sehr belastet, weil man nicht weiß, was noch dazu kommen kann.“ (Alleinerziehende Person)

Andere Elternteile wiederum fühlten sich mit der Situation des Homeschoolings überfordert, da sie sich mental und häufig auch aufgrund des Bildungsniveaus nicht in der Lage sahen, ihre Kinder zu unterstützen. Über die Kinder selbst wurde berichtet, dass auch sie nicht in der Lage waren, die häuslichen Lernzeiten gut zu kompensieren. Neben fehlender oder nicht ausreichender Technik, verfügten die jungen Menschen in den Familien oftmals über keinen Rückzugsort, wo sie in Ruhe hätten lernen können; außerdem fehle die Motivationsansprache, die in der Schule erfolgt. Die Konsequenz war, dass sich die jungen Menschen immer mehr zurückgezogen hätten, zum Teil auch ganz abtauchten und weder für das Jobcenter, noch für den Träger erreichbar waren. Die befragten Akteure äußerten die Befürchtung, dass es vermehrt zu Schul- und Ausbildungsabbrüchen kommen würde. Insgesamt wurde das Bild einer zunehmenden Belastungssituation in den Familien aufgrund der Pandemie aufgezeigt.

Die Stabilisierung und Aktivierung von arbeitsmarktfernen Personen erfordert in den meisten Fällen eine intensive persönliche Betreuung von Angesicht zu Angesicht, die durch die Pandemie aufgrund von Kontaktbeschränkungen in der Form nicht mehr vollumfänglich geleistet werden konnte. Die Folgen sind eine zunehmende Isolation und eine Verstärkung psychischer Probleme. Insbesondere bei Personen, die über keine oder nur sehr wenige persönliche Netzwerke verfügen, sei die Erfahrung gemacht worden, dass psychische Belastungen zugenommen hätten. Während der Corona-Pandemie gehen aber nicht nur Kontakte verloren, sondern auch der Aufbau neuer Kontakte und Netzwerke wird verhindert. So berichtete beispielsweise eine alleinstehende Person, dass sie sehr unter Einsamkeit gelitten hätte und darauf hoffe, durch ihre Teilnahme an einer Maßnahme bei einem Träger andere Menschen kennenzulernen.

„Ich bin jetzt seit gut einem Jahr jetzt in [Name des Wohnorts]. Ja und deswegen, ich freue mich halt einfach, wenn man jemanden kennenlernt, mit dem man sich ein bisschen anschließen kann. Darum geht es ja auch, weil, ich sage es Ihnen ehrlich, sonst gehe ich kaputt! Das ist einfach zu viel. Die Corona-Krise und dann auch niemanden mehr kennen, mit niemanden reden können, das ist einfach zu viel! [...] Denke ich mal, würde es schon schön sein, wenn wir so mal ein bisschen was unternehmen könnten zusammen, mit den anderen Frauen, dass die Gruppe, ja, einfach mal ein bisschen zusammenkommt, sich ausquatscht und sich kennenlernt vor allem auch, ich kenne noch gar niemanden dort.“ (Alleinstehende Person)

Personen, die in ein familiäres System oder einen Freundeskreis eingebunden sind, hätten hingegen einen stabileren Eindruck vermittelt. Zurückgeführt wurde diese Wahrnehmung auf den sozialen Austausch und die Kommunikation innerhalb des Freundeskreises beziehungsweise der Familie, unabhängig davon, ob es in der Familie Konflikte gab oder nicht, wie die folgende Aussage eines Trägers und einer betroffenen Person zeigen.

*„Also die Gruppen, die also in familiäre Systeme noch eingebunden sind, die haben einfach ihren sozialen Kontakt, sozialen Austausch, Kommunikation und da ist es dann fast egal, ob da auch Konflikte sind. Hauptsache man hat die Möglichkeit, egal in welcher Form sich irgendwie noch mit Leuten auszutauschen und ja da habe ich den Eindruck die Gruppe ist zumindest wesentlich stabiler als andere.“ (Vertreter*in eines Trägers)*

„Und ich habe zwei Freundinnen mit denen ich mich regelmäßig treffe. Mit der einen machen wir immer Spaziergänge. Also so lange Spaziergänge, so mit dem Ziel, dass wir ein paar Kalorien verbrennen. Genau, das ist regelmäßig. [...] Und ich kann nicht den ganzen Tag drinnen rumsitzen. [...] Und draußen rausgehen, so die Gedanken sammeln, ist sehr schön.“ (Alleinstehende Person)

Neben dem Verlust an sozialen Kontakten wurde auch die Angst vor Ansteckung als Faktor benannt, der dazu führte, dass sich psychische Problemlagen einstellten beziehungsweise verstärkt hätten. Erschwerend kam hinzu, dass die Behandlungsmöglichkeiten bei psychischen Problemen aufgrund der pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen teils zurückgestellt wurden, sodass die Personen sehr lange auf einen Behandlungstermin warten mussten, was sich wiederum negativ auf die persönliche Situation ausgewirkt hat.

„Vorrangig auch ältere, alleinlebende, psychisch-instabile Kunden haben massiv auch Angst vor der Pandemie, haben Angst selbst zu erkranken, ziehen sich zurück, noch mehr als sonst, was die Krankheit, gerade psychische Erkrankungen auch nochmal verstärkt, befördert, verschlechtert. Sicherlich, auch der fehlende Kontakt zu Therapeuten oder ähnlichen Beratungsstellen kommt dann auch erschwerend hinzu. Auch das wird uns noch eine ganze Weile danach begleiten. Gehen wir davon aus.“ (Sachgebietsleitung im Jobcenter)

Auch das Thema Alkoholsucht spielte in der Pandemie eine Rolle. Bei einigen Teilnehmer*innen konnten aufgrund der zunehmenden Isolation und dem Wegfall an Tagesstrukturierung Rückfälle festgestellt werden. Verstärkt wurde dies durch den Tatbestand, dass auch hier erforderliche Unterstützungsstrukturen nicht immer verlässlich zur Verfügung standen, da diese geschlossen oder nicht niederschwellig zugänglich waren (siehe Kapitel 6).

3.2 Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Arbeitsmarktintegration und soziale Teilhabe von Langzeitleistungsbeziehenden

Soziale Teilhabe wird vor allem durch Erwerbsarbeit hergestellt beziehungsweise gesichert (vgl. Christoph u.a. 2015; Gundert/Hohendanner 2011; IAQ u.a. 2020 und 2019). Vor diesem Hintergrund wurde 2019 das Teilhabechancengesetz¹ ins Leben gerufen, um Langzeitleistungsbeziehenden über eine öffentlich geförderte Beschäftigung die gesellschaftliche Partizipation zu ermöglichen. Im Hinblick auf die Einschätzungen der befragten Akteure, wie sich die Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration von Langzeitleistungsbeziehenden entwickeln werden, zeigte sich ein sehr einheitliches Bild: Vor dem Hintergrund, dass durch die Corona-Pandemie die Arbeitslosigkeit zunehmen wird und auch im Bereich der SGB II-Arbeitslosigkeit Zugänge zu erwarten sind, rechneten sowohl die befragten Vertreter*innen der Jobcenter als auch der Träger damit, dass sich die Chancen einer Arbeitsmarktintegration für Langzeitleistungsbeziehende verschlechtern würden. Die Bereichsleitung eines Jobcenters sprach in diesem Zusammenhang auch von einem Konkurrenzeffekt auf dem Arbeitsmarkt.

„Gleichzeitig muss man realistisch sein, der Arbeitsmarkt wird sich nach der Pandemie, zumindest was die Langzeitleistungsbeziehenden angeht, nicht positiv entwickeln. Also ich denke, da wird die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt stärker sein und der ein oder andere Leistungsbezieher weiß das auch.“ (Bereichsleitung im Jobcenter)

Nach Einschätzung einer Vertretung eines Trägers würden die Langzeitleistungsbeziehenden „*ein Stückweit in den Hintergrund*“ geraten, weil der Fokus zunächst auf den Personen liegen würde, die „*kurzfristig keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben*“ (Vertreter*in eines Trägers). Nur vereinzelt sprachen die befragten Akteure in den Jobcentern und bei den Trägern von positiven Entwicklungen am Arbeitsmarkt, von denen auch der Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden profitiert hat beziehungsweise profitieren wird. So seien mit der Pandemie Arbeitsstellen entstanden, die es vor der Pandemie nicht gegeben hätte und die somit für Langzeitleistungsbeziehende eine neue Chance für eine Arbeitsmarktintegration darstellen würden. Als Beispiel wurden unterstützende Tätigkeiten bei der Durchführung von Corona-Tests beispielsweise in Alten- oder Pflegeheimen oder auch die Einlasskontrollen in Supermärkten genannt.

„[...] kommen jetzt auch Stellenangebote rein und die Bewerber erhalten dann auch Arbeitsangebote. Im Moment erleben wir ja auch wieder, dass Arbeitsstellen reinkommen, die wir im Januar letzten Jahres [2020; Anmerkung der Autorinnen] auch noch nicht kannten. Ich sage mal jetzt werden Unterstützer gesucht, die in Altenzentren Corona-Tests machen. Es werden Leute gesucht, die diese Corona-Hotlines bedienen. Das gab es ja früher auch in der Art und Weise nicht.“ (Teamleitung im Jobcenter)

Die geminderten Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration wurden zum einen damit begründet, dass es keinen Bedarf an Arbeitskräften gab. Während der Pandemie versuchten viele Betriebe mit Hilfe von Kurzarbeit ihr vorhandenes Personal zu halten. Die Einstellung von neuem Personal hätte daher für die Betriebe keine Priorität, so die Aussage einer Teamleitung eines Jobcenters.

„Die Unternehmen versuchen ihr Personal weitestgehend zu halten, weil sie auch wissen, wenn die erstmal raus sind, dann sind sie weg. Es gibt bestimmte Bereiche, da ist der Fachkräftebedarf sehr hoch. Wenn der Mitarbeiter dann aus dieser Branche ist, dann ist er weg.“

¹ Siehe hierzu: <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Arbeitslosengeld-II/Beschaeftigungschancen-im-SGB-II/Teilhabechancengesetz/teilhabechancengesetz.html> [09.11.2021].

Also wird natürlich jeder Betrieb versuchen, solange diese Kurzarbeitergeldregelungen sind, das für sich optimal auszunutzen, damit der sein Personal halten kann. Das heißt, in aller Regel können wir nicht davon ausgehen, dass unsere Langzeitleistungsbezieher dann auf der Schwelle stehen, um als nächstes eingestellt zu werden. Der Bedarf ist momentan sowieso nicht da.“ (Teamleitung im Jobcenter)

Zudem würden viele Betriebe aufgrund der unsicheren wirtschaftlichen Lage auch keine Neueinstellungen vornehmen; dies gelte auch für Tätigkeiten im niederschweligen Bereich, wo Langzeitleistungsbeziehende oftmals eine Beschäftigung gefunden hätten. Für den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden werden vor allem Helfertätigkeiten benötigt, wie zum Beispiel im Reinigungsgewerbe oder in der Gastronomie. Doch genau diese Arbeitsplätze beziehungsweise diese einfachen Tätigkeiten fehlten aufgrund der Pandemie; die Gastronomie war über Monate von Schließungen betroffen, im Reinigungsgewerbe führte die Homeoffice-Regelung zu weniger Aufträgen. Aufgrund der Kontaktbeschränkungen fand in einigen Jobcentern zudem auch keine intensive Vermittlungsarbeit statt, wie die folgende Aussage einer Vertretung eines Jobcenters verdeutlicht:

„So eine intensivierte Vermittlung, wo die Leute jede Woche kommen und ein Stellenangebot bekommen oder sie bekommen es zugeschickt. Das hat sich, das war phasenweise auch gen Null, weil einfach keine Stellen da waren. Das ist logisch. Der Arbeitsmarkt, der hat halt stark geschwächt. Nicht in allen Bereichen, aber in vielen und gerade auch bei Ungelernten. Das ist halt das Problem. Das sind immer die ersten, die betroffen sind.“ (Bereichsleitung im Jobcenter)

Der weitaus wichtigste Grund, warum die Bemühungen einer Arbeitsmarktintegration von Langzeitleistungsbeziehenden ins Stocken geraten sind, wurde jedoch darin gesehen, dass Praktika und Probearbeiten als integrationswirksame Instrumente nicht mehr eingesetzt werden konnten. Praktika und Probearbeiten stellen aus Sicht der Vertreter*innen der Jobcenter und Träger wirksame Instrumente dar, um Langzeitleistungsbeziehende in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Im Rahmen dieser Instrumente kann die Leistungsfähigkeit und Motivation einer Person getestet werden, zugleich können Arbeitgeber*innen und Belegschaft die neuen potenziellen Mitarbeiter*innen im Arbeitsumfeld kennenlernen. Mit der Pandemie reduzierte sich das Angebot an Praktikumsplätzen beziehungsweise die Möglichkeit des Probearbeitens für den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden.

„Die Motivation gerade bei Langzeitarbeitslosen ist so, dass die Arbeitgeber bei uns häufig sagen »Schick die mal für eine Woche zum Probearbeiten! Dann gucke ich mir den an und gucke, ob es passt«. Das ging nicht. [...] Ich meine anhand von einem Zeugnis sich für einen Langzeitarbeitslosen zu entscheiden oder anhand eines Lebenslaufes, ohne den wirklich gesehen und ausprobiert zu haben, das macht keiner. Oder machen viele nicht und das ist definitiv ein Problem, oder ein Nachteil für diese Gruppe.“ (Bereichsleitung im Jobcenter)

*„Praktika sind eigentlich kaum durchführbar, weil sich die Arbeitgeber hinsichtlich Praktika sehr, sehr bedeckt halten.“ (Vertreter*in eines Trägers)*

Mit dem Wegfall dieser Instrumente fehlte somit die Möglichkeit des praktischen Erlebens, welches ein wichtiger Bestandteil der Integrationsarbeit ist. Damit wird Langzeitleistungsbeziehenden nicht nur die Chance der Arbeitsmarktintegration und einer selbstständigen Einkommenserzielung genommen, sondern ebenso die soziale Teilhabe beschränkt.

Insgesamt verdeutlichen die Ausführungen, dass der Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden stark von den Auswirkungen der Pandemie betroffen ist. Es zeigen sich vielfältige Problemlagen und die Chancen auf eine (Wieder)Eingliederung in den Arbeitsmarkt haben sich verschlechtert. Um den

Problemlagen zu begegnen, um soziale Teilhabe zu ermöglichen und um die Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration zu fördern, sind für den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden stabile Unterstützungsstrukturen erforderlich. Doch wie sahen diese Unterstützungsstrukturen in der Corona-Pandemie aus? Welche Auswirkungen hatte die Pandemie auf die Unterstützungsstrukturen? Diesen Fragen wird im Folgenden nachgegangen.

4 Die Arbeit der Jobcenter unter Pandemie-Bedingungen

Das zweite Sozialgesetzbuch (SGB II) bildet für die Arbeit der Jobcenter die gesetzliche Grundlage. Die Grundprinzipien „Fördern und Fordern“ des SGB II zielen auf eine Aktivierung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter und den mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen zur Beendigung beziehungsweise Verringerung der Hilfebedürftigkeit ab (§ 1 SGB II). Hierbei wird auf der einen Seite die Eigenverantwortung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten betont, selbst dazu beizutragen, ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung zu bestreiten, auf der anderen Seite wird gleichzeitig Unterstützung und Beratung im Prozess der Arbeitsaufnahme zugesichert. Hierzu gehören sowohl die Vermittlung in Aktivierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen oder in Qualifizierungsmaßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt, als auch die Unterstützung bei multiplen Problemlagen und die Förderung sozialer Teilhabe. Wie in Kapitel 3 bereits dargestellt sind insbesondere langzeitarbeitslose Personen von den Auswirkungen der Erwerbslosigkeit betroffen. Die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und der Integration in den Arbeitsmarkt stellt eine zentrale Aufgabe der Arbeitsvermittlung im Jobcenter dar. Beratung und Unterstützung erfolgt dabei passgenau und auf die individuelle Situation der leistungsberechtigten Personen zugeschnitten. Diese kann sehr heterogen sein. So ist nicht nur die Dauer des Leistungsbezugs oder der Arbeitslosigkeit ein Unterscheidungsmerkmal, sondern auch die diversen Lebenslagen und individuellen Bedürfnisse. Die hinzukommenden verschiedenen Haushaltskonstellationen und Erwerbsbiografien verweisen zudem auf Herausforderungen in der Beratung und Arbeitsmarktintegration. Die Heterogenität des Personenkreises der Leistungsbeziehenden wird damit zu einer Voraussetzung, Beratungs- und Vermittlungsprozesse entsprechend der jeweiligen Bedarfslage auszurichten.

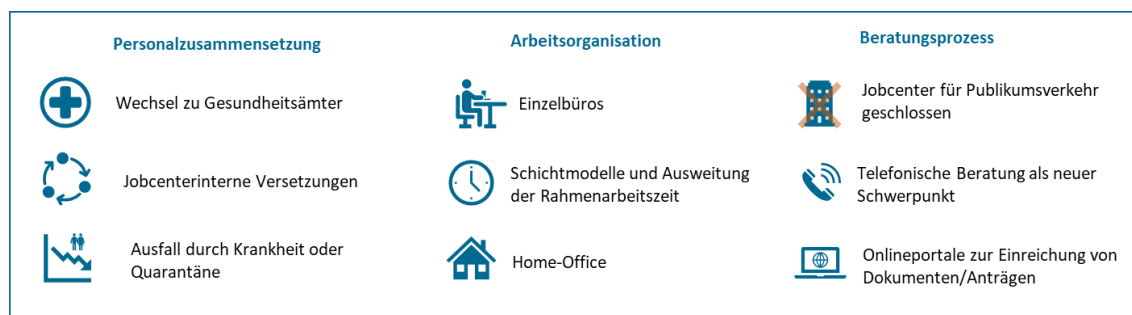
Als Beratung definiert die Bundesagentur für Arbeit einen strukturierten Kommunikationsprozess, „in dem auf der Basis einer differenzierten Ausgangsanalyse und abgestimmter Ziele tragfähige Lösungsstrategien entwickelt und deren Umsetzung geplant werden“ (BA 2017: 25). Entsprechend dieser Definition stellt die Beratung in den Jobcentern einen Prozess mit unterschiedlichen Phasen dar, der ein Ziel unter Berücksichtigung individueller Voraussetzungen verfolgt. Für den Beratungsprozess stehen den Vermittlungsfachkräften zwei konzeptionelle Hilfen zur Verfügung: die Beratungskonzeption in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (BeKo SGB II) und das rechtskreisübergreifende 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit (4 PM). Das 4-Phasen-Modell wird als Referenzsystem beschrieben bestehend aus einem stärken- und potenzialorientierten Profiling (erste Phase), einer Zielfestlegung (zweite Phase) und Strategieauswahl (dritte Phase), welche in eine Eingliederungsvereinbarung festgehalten werden und den Beginn der vierten Phase, die der Umsetzung und Nachhaltung, markieren. Handlungsleitend ist dabei immer der individuelle Unterstützungsbedarf der zu beratenden Person. Die Beratungskonzeption in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (BeKo SGB II) steht den Jobcentern seit 2013 als grundlegende Hilfestellung für die Beratung zur Verfügung und wurde 2017 aktualisiert.

Während das 4-Phasen-Modell das „WAS der Integrationsarbeit“ beschreibt, zielt die Beratungskonzeption auf das „WIE der Integrationsarbeit“ ab (BA 2017: 59); die Grundlage für eine erfolgreiche Integrationsarbeit bildet dabei das Beratungsgespräch. Auch wenn die Konzepte das Gesprächsformat nicht vorgeben, liegt den Beratungsgesprächen in den Jobcentern bislang das Verständnis einer Präsenzberatung zugrunde. Als Kontakt im Sinne der Kontaktdichtekonzepte der Jobcenter gelten persönliche Gespräche, zu denen die Kund*innen in das Jobcenter eingeladen werden und in deren Rahmen eine Beratung im Sinne von BeKo SGB II und 4 PM erfolgt. Nur in Ausnahmefällen, wenn beispielsweise

eine Beschäftigung vorliegt oder gesundheitliche Einschränkungen ein Gespräch vor Ort nicht möglich macht, werden Beratungen telefonisch durchgeführt.

Mit der Corona-Pandemie löste sich der bestehende Status Quo der Beratungen in den Jobcentern auf. Die Jobcenter waren gefordert flexibel auf die neuen Anforderungen zu reagieren, sich anzupassen und den Herausforderungen zu stellen. Die im Rahmen des Forschungsvorhabens geführten Interviews mit den Vertreter*innen der Jobcenter zeigen eindrücklich, dass die Pandemie zu einer Vielzahl von Reflexionsprozessen geführt hat – hinsichtlich der Arbeitsorganisation, aber auch hinsichtlich der Beratungsprozesse und den Vorstellungen über die Kund*innen. Deutlich wurde, dass Beratungs- und Integrationsprozesse umgestaltet und teilweise auf neue Grundlagen gestellt werden mussten. Vieles musste neu organisiert werden, verlässliche Strukturen brachen auf und mussten durch neue ersetzt werden.

Abbildung 4.1: Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Jobcenter im Überblick



Quelle: IAW-Darstellung 2021.

In der Gesamtschau lassen sich somit vielzählige Veränderungen in den Jobcentern identifizieren, die unmittelbar auf die Corona-Pandemie und den damit verbundenen Maßnahmen zur Kontaktreduzierung und zur Eindämmung des Infektionsgeschehens zurückzuführen sind (vgl. Abbildung 4.1). Wie die Jobcenter auf die neuen Anforderungen reagierten und welche Potenziale hinsichtlich der Beratung freigesetzt wurden wird folgend ausgeführt.

4.1 Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation der Jobcenter

Wie alle Institutionen wurde auch das Jobcenter dazu aufgefordert, Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens durch Kontaktreduzierung zu ergreifen. In den Jobcentern, die an den Fallstudien teilgenommen haben, gelang dies auf verschiedenen Wegen:

- (1) Die zum Teil mehrfach besetzten Büros wurden aufgelöst und in Einzelbüros umgewandelt. Die Mitarbeiter*innen arbeiteten entweder von zu Hause oder alleine im Büro. Das Arbeiten am heimischen Schreibtisch gehört jedoch nicht zu einer typischen Arbeitssituation im Jobcenter.
- (2) Zur weiteren Kontaktreduzierung wurden teilweise die Rahmenarbeitszeiten der Mitarbeiter*innen ausgeweitet. An manchen Standorten wurden auch Schichtmodelle eingeführt, die nicht nur der Entzerrung der Raumbelastung, sondern ebenso der Vereinbarkeit von Familie und Beruf der Mitarbeiter*innen dienten.
- (3) Die regelmäßigen Abstimmungs- und Gesprächsrunden zwischen den Mitarbeiter*innen der Jobcenter wurden vorwiegend virtuell durchgeführt.

Die Umstellung auf digitale beziehungsweise virtuelle Arbeitsabläufe wurde für die Jobcenter ein zentraler Bestandteil eines neuen Arbeitsalltags. Doch führte der zunehmend virtuelle Kontakt (zu Mitarbeiter*innen, aber auch zu Kund*innen) auch zu Herausforderungen. So berichteten die Interviewpersonen davon, dass der Datenschutz die Kommunikation zu Kund*innen teilweise massiv eingeschränkt hätte. An einzelnen Standorten war ein Kontakt per E-Mail zu den Kund*innen aus datenschutzrechtlichen Bestimmungen sogar untersagt. Darüber hinaus zeigte sich, dass die Jobcenter in ihrer technischen Ausstattung unterschiedlich aufgestellt waren. Manche Vertreter*innen der Jobcenter berichteten von technisch veralteten Telefonanlagen oder geringen Serverkapazitäten, wodurch die interne und externe Zusammenarbeit auf Distanz deutlich erschwert wurde. Die Nutzung elektronischer Akten war ebenfalls sehr unterschiedlich – das Spektrum reicht von ganz neu implementiert bis hin zu einem altbewährten Einsatz. Diese Aspekte machen deutlich, dass die Startpositionen der Jobcenter für die technische und organisatorische Bewältigung der veränderten Arbeitsabläufe (u.a. das Arbeiten im Homeoffice), die mit der Pandemie einhergingen, sehr unterschiedlich waren. Dennoch machten die Gespräche ebenso deutlich, welche Rolle die Pandemie zur Förderung digitaler Prozesse und Anpassung der Arbeitsorganisation spielte.

Die Pandemie hatte jedoch auch weitreichende Auswirkungen auf die Struktur der Personalzusammensetzung. Es wurde davon berichtet, dass aufgrund erhöhten Arbeitsaufkommens in den Gesundheitsämtern oder in den Leistungsabteilungen der Jobcenter Kolleg*innen dorthin als Unterstützung gewechselt waren. Darüber hinaus wurde die Telefon-Hotline oder die Bearbeitung von Neuanträgen aus dem Kreis der Mitarbeiter*innen der Beratungs- und Vermittlungsteams besetzt. Neben Krankheits- oder Quarantänefällen führte dies an einzelnen Standorten zu einer Unterbesetzung im Bereich der Beratung und Vermittlung, was sich auch unmittelbar auf die Kontaktdichte zu den Kund*innen auswirkte. Das lokale Kontaktdichtekonzept beinhaltet nach Kundengruppen differenzierte Angaben zur Beratungszeit und Häufigkeit der Beratungen, variiert in ihrer Existenz jedoch nach Art der Aufgabenwahrnehmung (zugelassener kommunaler Träger bzw. gemeinsame Einrichtung) und Räumlichkeit (Ostdeutschland bzw. Westdeutschland) (vgl. Bähr u.a. 2019: 74f). Während der Corona-Pandemie wurde mit dem lokalen Kontaktdichtekonzept unterschiedlich umgegangen. Einzelne Standorte setzten das Kontaktdichtekonzept aufgrund geringer personeller Ressourcen zunächst flexibel um und überließen es dem Ermessen der Beratungsfachkräfte, die Beratungen nach Notwendigkeit und Bedarf zu organisieren. Hierbei spielte sowohl die Verfügbarkeit von Mitarbeiter*innen, als auch die Erreichbarkeit der Kund*innen eine wesentliche Rolle. Andere Standorte hielten hingegen am Kontaktdichtekonzept fest und haben dies entsprechend nachgehalten.

4.2 Zugang und Erreichbarkeit der Jobcenter während der Corona-Pandemie

Die Jobcenter waren nach eigener Aussage während der Corona-Pandemie stets für die Kund*innen erreichbar. Über die Hotline oder das Servicecenter konnte wie bereits vor der Corona-Pandemie jederzeit Kontakt mit dem Jobcenter aufgenommen und Anliegen geäußert werden. Einzelne Standorte berichteten davon, dass sie während der Corona-Pandemie jedoch die Hotline beziehungsweise das Servicecenter durch ein direktes Durchwahlsystem ersetzt hätten, was als überaus positiv bewertet wurde. In einem Anschreiben wurde den Kund*innen die Durchwahlnummer der zuständigen Fachkraft mitgeteilt. Die Befürchtungen einzelner Beratungsfachkräfte, dass eine Flut an Anrufen auf sie niedergehen könnte, bewahrheitete sich nicht. Über die Online-Portale der Jobcenter erhielten die

Kund*innen zudem die Möglichkeit, Termine zu vereinbaren oder Unterlagen beziehungsweise Anträge hochzuladen. Aus Sicht der befragten Trägervertreter*innen wurde jedoch mitunter eine schlechte Erreichbarkeit der zuständigen Fachkräfte für die Ratsuchenden bemängelt (siehe Kapitel 6).

Die Beratung in Präsenz (d.h. vor Ort in den Räumlichkeiten der Jobcenter) wurde nach Aussage der befragten Jobcentervertreter*innen von März 2020 bis Juli 2021 flächendeckend ausgesetzt. Die Jobcenter waren damit für den Publikumsverkehr geschlossen. Das bedeutete auch, dass die bislang offene Eingangszone geschlossen wurde und die Kund*innen nicht mehr ohne Termin das Jobcenter betreten konnten. Es zeigte sich jedoch, dass auf persönliche Beratungen nicht gänzlich verzichtet werden konnte. Aus diesem Grund wurden auch während der Schließung Präsenzberatungen entsprechend der Hygieneanforderungen angeboten – jedoch ausschließlich nach Terminvereinbarung und in akuten Not- und Krisensituationen, in denen eine Beratung aus der Ferne als nicht durchführbar eingeschätzt wurde. Die Erfahrungen zeigten zudem, dass vor allem Erstgespräche, in denen die Situation der Neukund*innen sondiert wird, als Präsenzberatung stattfinden mussten. Das Erstgespräch wurde von den Gesprächspersonen als maßgebend für einen erfolgreichen Beratungs- und Integrationsprozess vorgestellt. In diesem Gespräch werden nicht nur umfangreich persönliche Informationen generiert, auf deren Basis konkrete Unterstützungs- und Aktivierungsmaßnahmen abgeleitet werden, sondern es wird auch der Grundstein für die Beziehung zwischen Kund*innen und Beratungsfachkräften gelegt. In Einzelfällen berichteten die Gesprächspersonen von einer speziell hierfür erarbeiteten Arbeitshilfe, in der die Vorgabe geregelt wurde, sämtliche Neukund*innen vor Ort zu beraten. Die Beratungsfachkräfte konnten darüber hinaus im eigenen Ermessen entscheiden, welche Anliegen besser vor Ort besprochen werden sollten beziehungsweise bei welchen Kund*innen die ausschließlich telefonische Beratung als nicht zielführend eingeschätzt wurde. Die Wahl des geeigneten Kommunikationsweges erforderte von den Fachkräften ein gutes Wissen über die Kund*innen und die Einschätzung darüber, welches Gesprächsformat ihnen zugetraut werden kann. Für die Präsenzberatung wurden separate Beratungsräume oder gar ganze Beratungsetagen mit entsprechenden Maßnahmen zum Infektionsschutz eingerichtet. Die Beratungsfachkräfte konnten die Beratungsräume für ihre Kundengespräche buchen. Das Konzept der Verlagerung von Beratungen in einen speziellen Beratungsraum wurde von den Mitarbeiter*innen als Verbesserung empfunden. Einige Jobcenter wollen dies auch in Zukunft umsetzen, wie die folgende Aussage verdeutlicht:

„Beratungsräume, das ist auch ein Konzept, das wir verstetigen. Das heißt, jeder Mitarbeiter im Bereich der Eingliederung hat feste Zeiten wann er diese Räume buchen kann und führt quasi seine Kundengespräche nicht mehr direkt am Arbeitsplatz und vor allen Dingen auch nicht im Beisein vom Kollegen, was wir eigentlich als Verbesserung empfinden.“
(Sachgebietsleitung im Jobcenter)

An den Inhalten der Beratung hat sich während der Corona-Pandemie nichts Grundsätzliches geändert. Wie auch vor der Pandemie fokussierten die Beratungen zentrale Themen wie die Bildungssituation der Kund*innen, die jeweiligen Bildungsziele, die berufliche Orientierung oder die Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen. Verstärkt wurde jedoch auch das Wohlergehen der Kund*innen thematisiert. Es wurde der Eindruck geschildert, dass der Kontakt zum Jobcenter einer der wenigen Kontakte gewesen wäre, den die Langzeitleistungsbeziehenden noch gehabt hätten. Diese Aussage verdeutlicht den Leidensdruck des Personenkreises der Langzeitleistungsbeziehenden während der Pandemie, die zum Teil sehr unter den Kontaktbeschränkungen litten. Dies führte auch dazu, dass die Beratungen im Jobcenter immer mehr zu einer allgemeinen Sozialberatung wurden, die jedoch nicht zum originären Beratungsgeschäft der Fachkräfte gehört. Im Praxisdialog mit Expert*innen im Rahmen der virtuellen

Workshops wurde bestätigt, dass vor allem die Fallmanager*innen zunehmend Beratungen mit sozialpädagogischen Inhalten führten. Im Austausch mit den Expert*innen wurde auf ein hieran anknüpfendes Problem verwiesen: Die Kund*innen hätten sich an eine neue Beratungskultur gewöhnt, die der individuellen Situation viel Verständnis und Nachsicht entgegenbrachte und Raum zur Besprechung einzelner Problemlagen bot. Mit der Wiedereröffnung der Jobcenter für den Publikumsverkehr im Sommer 2021 wurde die Beratung wieder zum üblichen „Fordern und Fördern“ zurückgeführt, dies hätte bei den Kund*innen mitunter zu Unverständnis und Ärger geführt.

4.3 Die telefonische Beratung als neues Beratungsformat im Jobcenter

Vor der Corona-Pandemie war der persönliche Kontakt das Herzstück im Beratungsprozess. Durch die mit der Pandemie einhergehenden Kontaktbeschränkungen wurde die telefonische Beratung zu einem neuen Schwerpunkt im Kontakt mit den Kund*innen.

„Also vor Corona, wenn Sie da Mitarbeiter aus dem Bereich Markt und Integration gefragt hätten »Telefonische Beratung?« Dann hätten die gesagt »Das geht gar nicht. Ich muss die Leute sehen«. Also vielfach. So und das ist natürlich eine Entwicklung, man hat es gelernt. Und ich sag mal auf beiden Seiten. Auf Seiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aber auch auf Seiten der Kunden.“ (Geschäftsführung im Jobcenter).

Mit diesem bisher unüblichen Gesprächsformat waren aber auch verschiedene Herausforderungen verbunden. So wurde der Zugang zu den Kund*innen nicht immer als einfach oder problemlos beschrieben. Es wurde geschildert, dass Kund*innen, die schon immer versucht hätten, sich dem Beratungsprozess zu entziehen, jetzt die Corona-Situation nutzten, um den Kontakt zum Jobcenter abzubauen, indem beispielsweise Anrufe nicht entgegengenommen wurden oder die neue Telefonnummer nicht an das Jobcenter weitergegeben wurde. Zudem zeigte sich, dass es Kund*innen auch aufgrund eingeschränkter Sanktionsmöglichkeiten (vgl. BA 2020d: 30) nun leichter gehabt hätten, sich der Mitwirkung zu entziehen, und die intrinsische Motivation im Beratungsprozess noch mehr an Bedeutung gewann.

Viele Langzeitleistungsbeziehende mit multiplen Vermittlungshemmnissen hatten bereits vor der Corona-Pandemie einen hohen Unterstützungsbedarf, um den diversen Problemlagen begegnen zu können. Die Corona-Pandemie führte jedoch zu weiteren gesundheitlichen und psychischen Beeinträchtigungen der Kund*innen, die dazu führten, dass der Beratungsprozess ins Stocken und die Beratungsfachkräfte damit an ihre Grenzen gerieten – und zwar nicht nur darin, die Kund*innen zu erreichen, sondern auch entsprechende Unterstützungs- und Aktivierungsangebote zu formulieren. Vor allem in der Motivation und Überzeugung zur Fortführung der Integrationsbemühungen sahen die Gesprächspersonen eine große Herausforderung.

„Da ist ein bisschen mehr Überzeugung gefragt, als eigentlich sowieso schon bei diesem Personenkreis. Da muss man viel mehr gegen Ängste arbeiten und denen auch klarmachen, dass perspektivisch der Arbeitsmarkt noch anders aussehen wird und wenn die jetzt nicht anfangen, sich selbst zu aktivieren, es in der Zukunft nicht einfacher wird. Also es ist sehr viel Überzeugungsarbeit zu leisten.“ (Bereichsleitung im Jobcenter)

Das Fehlen von Mimik und Gestik im Gespräch wurde als die größte Herausforderung in der telefonischen Beratung wahrgenommen, da der grundlegende Eindruck fehlt, den man von Kund*innen erhält, wenn man sich gegenüber sitzt. Da Reaktionen auf einzelne Thematiken oder Vorschläge nicht sichtbar

waren, wurde die Gefahr gesehen, nicht rechtzeitig intervenieren beziehungsweise Handlungsstrategien anpassen zu können. Ohne den persönlichen visuellen Kontakt könnten passgenaue Hilfestellungen ausbleiben.

„Der Kontakt über Telefon, da fehlt halt natürlich diese Beziehungsarbeit. Die fehlt. [...] Wo man die Einschätzung hat. »Na, gefällt es dem jetzt wie das Beratungsgespräch läuft? Wie reagiert der?«. Wenn man sagt »Mensch, hier wäre eine tolle Unterstützung für Sie«, jetzt nehmen wir mal, keine Ahnung »Hier haben wir ein Coaching, das würden wir Ihnen gerne anbieten« und so weiter. Dann sagt der vielleicht »Ganz toll!«, aber dann sieht er auch schon am Gesicht, dass derjenige vielleicht Sorge hat und nicht weiß »Schaffe ich das? Oder schaffe ich das nicht?« und dann gehst du natürlich nochmal ganz anders ins Gespräch rein.“ (Geschäftsführung im Jobcenter)

Da man die Kund*innen im telefonischen Beratungssetting nicht mehr sehen konnte wurde das Zuhören – also das Hören, was den Kunden oder die Kundin bedrückt – zu einer zentralen Kompetenz. Die Interviewpersonen berichteten davon, dass vor allem zu Beginn der Pandemie es den Beratungsfachkräften zunächst schwergefallen war, sich auf das Thema „Telefonkontakt“ einzulassen. Vor allem die Gesprächsführung ohne Mimik und Gestik führte zu einem Schulungsbedarf, um die Beratungsfachkräfte im telefonischen Kontakt mit den Kund*innen zu unterstützen und zusätzliche Kompetenzen zu fördern. Jobcenter als gemeinsame Einrichtung (gE) nutzten zum Teil Online-Schulungen, die von der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung gestellt wurden. Andere Jobcenter kauften von externen Trägern Schulungen ein, sodass ausgewählte Mitarbeiter*innen geschult werden konnten und dieses Wissen als Multiplikator*innen an die anderen Mitarbeiter*innen weitergegeben werden konnte. In Phasen erhöhten Schulungsbedarfs berichteten einzelne Jobcenter zudem davon, dass kaum noch Schulungsangebote zur Verfügung standen beziehungsweise nicht mehr eingekauft werden konnten. In diesen Fällen hätten die Jobcenter eigene Arbeitshilfen für die Gesprächsführung erarbeitet. Es wurde aber auch davon berichtet, dass von einem Schulungsangebot abgesehen wurde, da aufgrund fehlender Beschwerden seitens der Kund*innen von keinem Schulungsbedarf ausgegangen wurde.

Neben diesen genannten Herausforderungen berichteten die befragten Jobcentervertreter*innen aber auch von positiven Erfahrungen. Es wurde unter anderem die Beobachtung geschildert, dass die Kund*innen das Format der telefonischen Beratung gut und gerne angenommen hätten. So seien die Kund*innen durchaus froh und dankbar über den telefonischen Kontakt zu den Beratungsfachkräften im Jobcenter gewesen. Auch hätten die Kund*innen in den eigenen vier Wänden aktiver an einem Gespräch teilgenommen, wie in den Räumlichkeiten der Jobcenter. Zudem konnten im Rahmen der telefonischen Beratung Themen besprochen werden, die sonst vermutlich nicht angesprochen worden wären. Dies führten die Gesprächspersonen darauf zurück, dass die eigene Wohnung ein geschütztes Umfeld darstellte und den Kund*innen eine gewisse Sicherheit bot.

„Es gab aber auch Fallmanager, die berichtet haben »Mensch, so aktiv habe ich mit dem noch nie gesprochen«. Letztendlich war der zu Hause in seinen gewohnten vier Wänden, hat sich vielleicht auch angenehmer, sicherer gefühlt, als in der Behörde selbst und hat Dinge auch offenbart und erzählt, die er sonst nie erzählt hat.“ (Bereichsleitung im Jobcenter)

In diesem Kontext wurde die Pandemie auch als Chance gesehen, den Kund*innen anders zu begegnen und damit den Beratungsprozess qualitativ zu verbessern.

Die Durchführung der telefonischen Beratung ist aber auch als ein Lernprozess zu verstehen. So wurde die Erfahrung gemacht, dass unangekündigte ad-hoc Anrufe bei den Kund*innen nicht immer angenommen wurden. Als zielführend wurde es hingegen erlebt, den Termin zur telefonischen Beratung den Kund*innen per E-Mail oder postalisch mitzuteilen. Durch dieses Verfahren konnte teilweise eine bessere Erreichbarkeit und Partizipation am Beratungsprozess hergestellt werden. Als Vorteil wurde zudem benannt, dass sich auch die Kund*innen besser auf die Gespräche vorbereiten konnten.

„Für mich oder für uns hat sich ergeben, zukünftig werden wir, oder haben wir schon begonnen, unsere Telefonberatung schriftlich anzukündigen, quasi als Meldetermin, weil wir eine Einladung schicken. Wir rufen sie an und verbinden das auch ein Stückweit mit einer Verbindlichkeit.“ (Bereichsleitung im Jobcenter)

Die Gesprächspersonen brachten in der Gesamtschau das Bemühen der Jobcenter zum Ausdruck, den Kontakt zu den Kund*innen zu halten, mit dem Ergebnis, dass vielerorts die Jobcenter von voll besetzten Aktivierungsmaßnahmen und zufriedenstellend hohen Integrationszahlen berichteten.

4.4 Der Mehrwert einer telefonischen Beratung als gängiges Beratungsinstrument

In den Interviews wurde deutlich, dass eine telefonische Beratung die persönliche Beratung nicht ersetzen kann. Die Präsenzberatung wird auch in Zukunft ein überaus wichtiges Format darstellen, um mit den Kund*innen ins Gespräch zu kommen und passgenaue Angebote zu erarbeiten. Dennoch zeigten sich alle Gesprächspersonen offen, die telefonische Beratung als ein Beratungsinstrument auch in Zukunft nutzen zu wollen. Damit besteht die Möglichkeit, dass sich die Beratungsprozesse aufgrund der gemachten Erfahrungen während der Pandemie nachhaltig verändern könnten, indem die telefonische Beratung dauerhaft im Beratungsprozess integriert wird. So werden Vorteile im Einsatz der telefonischen Beratung erkannt: Es gibt Situationen, die qualitativ gleichwertig besprochen werden können, ohne dass hierfür ein persönlicher Kontakt erforderlich ist. Dies kommt auch den Kund*innen entgegen, die nicht mehr für jedes Gespräch zum Jobcenter kommen müssen.

Zudem zeigten die Erfahrungen, dass telefonische Beratungsgespräche kürzer waren und somit manche Sachverhalte deutlich effizienter besprochen werden konnten. Als ein Beispiel nannten die Jobcentervertreter*innen Fragen der Kund*innen im Zusammenhang mit deren Bewerbungsbemühungen. Die Vertreter*innen der Jobcenter erkannten in all dem auch für sich einen großen Vorteil – es konnten zeitliche Ressourcen eingespart werden. Diese frei gewordenen Personalressourcen wiederum konnten gezielt in jene Kund*innen investiert werden, die mehr Beratungsbedarf haben. Damit dieser Vorteil jedoch tatsächlich dem Beratungsprozess und den Kund*innen zu Gute kommt, dürfen die freigesetzten Kapazitäten nicht in Personaleinsparungen übersetzt werden.

Betrachtet man ausschließlich den Beratungsprozess aus organisatorischer und struktureller Perspektive, so kann festgehalten werden, dass die Corona-Pandemie ein wichtiger Motor für den Anstoß von Reflexions- und Veränderungsprozessen darstellt. Vorgehensweisen, die bisher undenkbar waren, mussten erprobt werden und führten mitunter zu positiven Erfahrungen, die ohne Pandemie derart nicht gemacht worden wären.

„Neue Beratungsformen haben einen unheimlichen Schub gekriegt. Durch die Pandemie sind Sachen jetzt selbstverständlich geworden, die hätte es vor einem halben Jahr gar nicht gegeben. Dass eben auch akzeptiert wird, da sitzt jemand zu Hause an seinem Schreibtisch und berät telefonisch irgendwelche Leute. Das hätte es vor einem halben Jahr gar nicht

gegeben. »Na, das geht doch nicht, dass man telefonisch berät«. Also die Ergebnisse sind nicht nennenswert anders, als wenn es hier [im Jobcenter; Anmerkung der Autorinnen] gemacht würde. Heißt, da sind wir wahrscheinlich sehr viel moderner geworden auf die Schnelle. Weil uns auch nichts übriggeblieben ist.“ (Bereichsleitung im Jobcenter)

Insbesondere in der telefonischen Beratung liegt das Potenzial die Qualität der Beratung der Jobcenter nachhaltig verbessern zu können. In gemeinsamer Aushandlung der zu wählenden Formate erhalten insbesondere die Kund*innen eine bedeutsame Mitgestaltungsmöglichkeit des individuellen Beratungsprozesses. Durch das Abstimmen, welche Anliegen persönlich oder telefonisch geführt werden können, können die Kund*innen eigene Bedürfnisse und Vorstellungen stärker einbringen. Damit wird der Kunde beziehungsweise die Kundin zu einem Koproduzenten des Beratungsprozesses, was sich positiv auf die Qualität und den Verlauf auswirken kann. Eine weitere Erkenntnis, von der immer wieder in den Gesprächen berichtet wurde ist, dass den Kund*innen viel mehr zugetraut werden kann. Rückblickend haben die befragten Akteure in den Jobcentern festgestellt, dass man die Kund*innen unterschätzt habe – nicht nur in der Nutzung digitaler Angebote, sondern auch in der Mitwirkung im Beratungsprozess.

Alternative Kommunikationsformate zwischen Kund*innen und Beratungsfachkräften finden in der Forschung bisher wenig Beachtung. Auch wenn Beratungsprozesse der Arbeitsvermittlung in der Vergangenheit immer wieder Forschungsgegenstand waren, wurden vor allem personelle Aspekte betrachtet und Beratung vor dem Hintergrund von Betreuungsschlüssel oder Kontakthäufigkeit gesehen (vgl. u.a. Hofmann u.a. 2014 für das SGB II oder Boockmann u.a. 2014 für das SGB III). Der Vorteil telefonischer Beratung als Ergänzung zum persönlichen Gespräch ist ein zentrales Ergebnis dieses Forschungsvorhabens und zeigt den Mehrwert im Beratungsprozess auf. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die telefonische Beratung nachhaltig im Beratungsportfolio der Jobcenter implementiert wird. So müsste die Anwendung der telefonischen Beratung, d.h. bei welchen Anliegen oder bei welchen Kund*innen eine telefonische Beratung zum Einsatz kommen könnte, genau geklärt und in Arbeitshilfen beziehungsweise in die Beratungskonzeption SGB II überführt werden. Auf diesem Weg kann den Beratungsfachkräften ein entsprechender Handlungs- und Durchführungsrahmen an die Hand gegeben und die telefonische Beratung als Gesprächsformat institutionell verankert werden.

Die Umstellung auf digitale beziehungsweise virtuelle Arbeitsabläufe war Bestandteil des neuen Alltags der Jobcenter. In der Gesamtschau wird die Corona-Pandemie von den Interviewpersonen nicht selten als „Beschleuniger der Digitalisierung“ und damit als Motor von Veränderungsprozessen bezeichnet.

„Ich denke, dass diese Zeit gezeigt hat, dass wir digitaler und offener und flexibler werden müssen. Ich bin seit 2005 im Jobcenter und seit 2005 hat sich in der Art und Weise unserer Arbeit nicht viel geändert und ich persönlich sehe in dieser Pandemie einen gewissen Vorteil, den wir nicht vergessen dürfen. Dazu gehört die Digitalisierung, dass wir flexibler sind, dass wir nicht sagen »Jeder Kunde muss am Schreibtisch sitzen!«“ (Bereichsleitung im Jobcenter).

Den Blick in die Zukunft gerichtet, berichteten die Interviewpersonen von dem Anliegen, digitale Prozesse und technische Infrastrukturen ausbauen zu wollen – und dies gilt nicht nur für jobcenterinterne Prozesse, sondern auch für den Kundenkontakt. So wird von vielen Akteuren die Videokommunikation als ein wichtiges Medium für den künftigen Kundenkontakt angesehen – der Vorteil hierbei: die Berücksichtigung von Mimik und Gestik im Gespräch. Man kann somit einen Eindruck erhalten, wie die

Kund*innen auf Beratungsinhalte reagieren und konkreter darauf eingehen. In welcher Weise neu erprobte Arbeitsweisen nachhaltig Eingang in die Arbeitsprozesse der Jobcenter finden, bleibt jedoch abzuwarten.

5 Die Arbeit der Träger unter Pandemie-Bedingungen

Träger sind ein bedeutender Teil der sozialen Infrastruktur. Sie führen als soziale Dienstleister sowohl Aktivierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen des SGB II, als auch offene und niederschwellige Angebote sowie Sozialberatungen durch. Insbesondere für Langzeitleistungsbeziehende sind die Träger neben den Jobcentern die zentralen Anlaufstellen bei Problemlagen; ihre Angebote und Maßnahmen bieten diesem Personenkreis verlässliche Unterstützungsstrukturen (vgl. Hohmeyer/Mozcall 2016: 44f).

Vor der Corona-Pandemie wurden die Maßnahmen und Angebote der Träger fast ausschließlich in Präsenzform durchgeführt, jedoch führte auch hier die Corona-Pandemie zu großen Veränderungen. Die im Rahmen der Fallstudien interviewten Träger standen vor der Herausforderung sowohl ihre Arbeitsorganisation als auch ihr Angebotsportfolio anzupassen, um weiterhin Beratung und Unterstützung anbieten zu können. Wie bereits in Kapitel 3 dargestellt sind vor allem Langzeitleistungsbeziehende für die Folgen der Corona-Pandemie besonders vulnerabel. So ist es nur verständlich, dass die Unterstützungs- und Beratungsangebote der Träger bei persönlichen und wirtschaftlichen Krisensituationen noch dringender benötigt werden.

5.1 Konsequenzen der Corona-Pandemie für die Arbeitsorganisation, Finanzen und das Personal der Träger

Zu Beginn der Corona-Pandemie entwickelten die befragten Träger unterschiedliche Strategien, um die Arbeit auch unter den veränderten Rahmenbedingungen fortführen zu können. Grundlage für die Anpassungen war eine umfassende Neustrukturierung der Arbeitsorganisation. Als Maßnahme zur Kontaktreduzierung und zum Gesundheitsschutz der Mitarbeiter*innen verlagerten die Träger einen Teil ihrer Tätigkeiten ins Homeoffice. Homeoffice erprobte Träger erweiterten die Zeiträume, in denen vom heimischen Arbeitsplatz gearbeitet wurde. Um das Homeoffice weitreichend umzusetzen, waren digitale Lösungen für Dokumente, Akten sowie für die telefonische und virtuelle Durchführung von Maßnahmen und Beratungen notwendig. Die digitale Ausstattung der Träger stellte somit eine Grundvoraussetzung für die weitere Arbeit dar; deren Anschaffung beziehungsweise Modernisierung musste somit zu Beginn der Pandemie von den Trägern forciert werden. Dies erforderte finanzielle und zeitliche Investitionen der Träger. Teilweise war die vorhandene Ausstattung veraltet oder stand nur in geringem Umfang zur Verfügung; teilweise fehlte sie auch aber komplett, wie die folgende Aussage verdeutlicht:

*„Wir sind kein Träger, der vorher überhaupt in virtueller Form Unterricht gestaltet hat. Die Herausforderung war die, dass wir a) eine Summe zahlen mussten, um das System überhaupt zu kaufen. Das hat uns 5.000 Euro gekostet. Wir mussten Technik neu dazu anschaffen, Kameras, um das überhaupt zu übertragen. Da kostet eine Kamera 400 Euro um überhaupt virtuell übertragen zu können. Wir haben Technik einkaufen müssen, um unsere Teilnehmer*innen auch auszustatten mit der notwendigen Technik, um überhaupt teilnehmen zu können an unserer virtuellen Maßnahmendurchführung. Alles das war mehr als herausfordernd.“ (Vertreter*in eines Trägers)*

Eine weitere arbeitsorganisatorische Anpassungsmaßnahme neben dem Homeoffice war die Einführung von Schichtmodellen. Um im Fall einer Corona-Infektion den Ausfall des gesamten Personals durch Quarantänemaßnahmen zu verhindern, berichtete ein Teil der Trägervertreter*innen, dass die Mitarbeiter*innen in Schichten eingeteilt wurden. Mitarbeiter*innen kamen zu vereinbarten Uhrzeiten in festen Teams an den Arbeitsplatz und sicherten somit die Arbeit des Trägers und die Beratung der Langzeitleistungsbeziehenden.

*„Und was sich bei uns verändert hat, dass wir - also abgesehen von den ganzen Regeln: Desinfizieren, Abstand, Maske - hier ein Zweischichtsystem eingeführt haben. Also wir haben zwei Schichten. Das heißt, die eine Schicht macht immer vormittags Homeoffice und kommt dann nachmittags zur Arbeit und bei der anderen Schicht ist es umgekehrt, die arbeitet morgens und macht nachmittags Homeoffice. Also was jetzt den Sinn hat, dass wir hier keine Ansammlung von Personal haben und dann aber auch, dass wenn wir hier einen Infektionsfall haben sollten, dass wir dann nicht die ganze Einrichtung schließen müssten, sondern bloß noch die eine Schicht ausfallen würde.“ (Vertreter*in eines Trägers)*

Die Corona-Pandemie hatte teilweise auch wirtschaftliche Auswirkungen auf die Träger – das Spektrum der Betroffenheit variiert jedoch zwischen den Trägern und hängt von der Größe und des Portfolios des jeweiligen Trägers ab. Insbesondere Träger, die eine starke Fokussierung auf Maßnahmen der Jobcenter haben, spürten die finanziellen Einbußen aufgrund der Einstellung beziehungsweise zeitweiligen Unterbrechungen der Maßnahmen oder einer verminderten Zuweisung an Teilnehmer*innen durch das Jobcenter, da die Finanzierung an die Durchführung und die Anzahl der Teilnehmer*innen gekoppelt ist. Konnte in der Pandemie eine Maßnahme nicht durchgeführt werden, erhielten die Träger folglich kein Geld. Träger, die ein derartiges Portfolio besaßen und fehlende Einnahmen nicht durch andere Maßnahmen kompensieren konnten, waren stärker von den finanziellen Konsequenzen der Pandemie betroffen als Träger mit einem breitgefächerten Portfolio an Maßnahmen, das neben dem Jobcenter auch noch andere Auftraggeber beinhaltet. Kleinere befragte Träger waren zudem deutlich stärker von den finanziellen Einbußen betroffen beziehungsweise konnten diese schlechter ausgleichen. In den Interviews wurde berichtet, dass einzelne Träger die finanziellen Belastungen nicht kompensieren konnten und folglich geschlossen werden mussten.

Die finanziellen Konsequenzen der Corona-Pandemie wirkten sich auch unmittelbar auf die personelle Situation der Träger aus. Ein Teil der Träger musste aufgrund der finanziellen Einbußen und der eingesetzten Maßnahmen Kurzarbeit für die Mitarbeiter*innen anmelden; vereinzelt kam es sogar zum Stellenabbau oder es wurde ein Stellenabbau bei gleichbleibenden finanziellen Einbußen prognostiziert.

Mit dem im März 2020 verabschiedeten Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG)² erhielten Träger die Möglichkeit, finanzielle Zuschüsse zu beantragen. Voraussetzung hierfür war eine Erklärung über die Bereitstellung von Arbeitskräften, Räumlichkeiten oder Sachmitteln zur Bewältigung von Auswirkungen der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise (§ 1 SodEG). Eine weitere Bedingung war, dass Träger als soziale Dienstleister im Aufgabenbereich des Sozialgesetzbuchs oder des Aufenthaltsgesetzes soziale Leistungen erbringen (§ 2 SodEG). Auf diesem Weg sollte die Existenz der Träger, welche durch die Corona-Pandemie stark in ihrer Tätigkeit eingeschränkt waren und die finanziellen Folgen spürten, gesichert werden.

² Siehe hierzu: <https://www.gesetze-im-internet.de/sodeg/SodEG.pdf> [17.12.2021].

Träger, die an den Fallstudien teilgenommen haben und die nach eigener Aussage Leistungen gemäß § 2 SodEG erhalten hatten, beschrieben die Zuschüsse durch SodEG als zentrales und hilfreiches Mittel bei der Bewältigung der finanziellen Folgen der Corona-Pandemie. So konnten dringende finanzielle Verpflichtungen der Träger wie beispielsweise Fixkosten für die Miete oder die Nebenkosten durch die SodEG Leistungen bezahlt werden. Antragsberechtigte Träger berichteten von positiven Erfahrungen mit einer unbürokratischen und einfachen Antragstellung bei der Bundesagentur für Arbeit.

*„Das [Leistungen gemäß SodEG; Anmerkung der Autorinnen] hat uns schon gut weitergeholfen, muss man sagen. Also das konnte relativ unkompliziert beantragt werden. Es waren zwei drei Seiten Antragsformular und das wurde dann auch relativ zügig auch bewilligt, seitens der Agentur für Arbeit. Als wir dann den Jahresabschluss gemacht haben, haben wir festgestellt, dass wir da, im Prinzip einen Durchschnittswert von 2019 hatten. Und das hätten wir wahrscheinlich ohne das gar nicht erreicht! Also das war schon ein ordentlicher Zuschuss.“ (Vertreter*in eines Trägers)*

Weitere finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten spielten bei den Trägern, die an den Fallstudien teilgenommen haben, eine untergeordnete Rolle. Vereinzelt nannten die befragten Trägervertreter*innen spezifische Landesprogramme, die als zusätzliche Förderung genutzt werden konnten und die teilweise über den Europäischen Sozialfonds finanziert wurden. Von einer finanziellen Unterstützung oder der Bereitstellung von Räumlichkeiten durch die Kommune wurde von den interviewten Trägervertreter*innen nicht berichtet.

5.2 Kontaktaufrechterhaltung zu Langzeitleistungsbeziehenden und Erreichbarkeit der Träger

Aufgrund der geltenden Kontaktbeschränkungen und Hygienevorschriften mussten die Träger Beratungsangebote und Maßnahmen, die in Präsenz durchgeführt wurden, unterbrechen beziehungsweise schließen. Vor allem im Frühjahr 2020 befanden sich die Träger in einer Phase der Umstrukturierung und Neuorganisation und eruierten Möglichkeiten zur Fortführung einzelner Angebote. Ein Großteil der Träger bot jedoch eine grundsätzliche telefonische oder digitale Erreichbarkeit an. Dieser Erreichbarkeit wurde ein hoher Stellenwert eingeräumt, da laut Aussagen der Trägervertreter*innen andere Anlaufstellen für Langzeitleistungsbeziehende, insbesondere kommunale Stellen geschlossen beziehungsweise nicht für Ratsuchende erreichbar waren. Langzeitleistungsbeziehenden waren damit besonders auf die Hilfs- und Unterstützungsangebote der Träger angewiesen. Häufig wurden die Träger proaktiv und kontaktierten Teilnehmer*innen, auch wenn Maßnahmen nicht stattfinden konnten, um einen gänzlichen oder sogar irreversiblen Kontaktabbruch zu vermeiden. Teilnehmer*innen seien regelmäßig angerufen und nach ihrem Befinden gefragt worden, um Unterstützungs- und Hilfebedarf frühzeitig identifizieren zu können. Vereinzelt wurden sogar Hausbesuche durchgeführt, um Personen in besonderen Notlagen unterstützen zu können, wie die folgende Aussage zeigt.

*„Aber ich glaube, auch was ich von anderen mitbekommen habe, war es dann schon wohl so, dass selbst im Lockdown, wenn überhaupt gar nichts anderes mehr ging, wir dann einen Hausbesuch gemacht haben. [...] . Natürlich, dass wir da für unser aller Sicherheit auch gesorgt haben und sorgen mussten, aber dass wir trotzdem immer gesehen haben, das irgendwie möglich zu machen, Unterstützung geben zu können.“ (Vertreter*in eines Trägers)*

Für den Kontakt zu den Teilnehmer*innen seien häufig auch Messenger-Dienste genutzt worden, die vor allem von Alleinerziehenden in Anspruch genommen wurden. So konnten Rückmeldungen und das Stellen von Fragen an den individuell unterschiedlichen Tagesrhythmus angepasst werden; auch konnte der Kontakt unabhängig von der telefonischen Erreichbarkeit der Träger aufrechterhalten werden.

*„Also auch das Telefonieren ist jetzt immer noch schwierig gewesen, weil die [Frauen; Anmerkung der Autorinnen] glaube ich auch gar nicht so die Ruhe haben zu telefonieren. Wir kommunizieren viel schriftlich. Über Messenger-Dienste oder per E-Mail. Das ist für die Frauen ein bisschen einfacher, weil da können sie schreiben, wenn sie die Zeit haben. Das ist für mich natürlich manchmal blöd. Ich schreibe deswegen meistens ganz vielen Frauen hintereinander und dann gucke ich erstmal, wer antwortet zuerst. Für mich ist es ein bisschen ungünstig, weil die Arbeitszeit sich dadurch sehr dehnt. Also es streckt sich einfach über einen längeren Zeitraum, bis dann Fragen auch geklärt sind und dann telefoniere ich auch schon mit denen, wenn sie sagen »Jetzt habe ich Zeit zu telefonieren«, dann melden die sich bei mir. Also da, da spielen verschiedene Sachen mit rein.“ (Vertreter*in eines Trägers)*

Es zeigte sich zudem eine Fokussierung der Kontaktbemühungen auf einzelne Personen, die einen erhöhten Unterstützungsbedarf während der Pandemie benötigten oder stärker von sozialer Isolation bedroht waren, wie beispielsweise Alleinstehende, psychisch belastete Personen oder Suchtkranke. Weitestgehend berichteten die Trägervertreter*innen von positiven Rückmeldungen seitens der Langzeitleistungsbeziehenden auf diese Kontaktbemühungen. Insbesondere alleinlebende Personen und Alleinerziehende hätten sich über die Austauschmöglichkeit gefreut. Die Aussagen der Trägervertreter*innen verdeutlichen, dass die Mitarbeiter*innen der Träger mit hohem Engagement und Flexibilität auf die veränderte Situation reagiert haben, indem sie ihre Arbeitsweise und teilweise auch Arbeitszeit an den Lebenswirklichkeiten und Bedarfen der Ratsuchenden angepasst haben. In der Folge sei es daher laut der interviewten Trägervertreter*innen auch nur zu wenigen Kontaktabbrüchen gekommen.

5.3 Auswirkungen auf die Durchführung von Maßnahmen und Angeboten

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Durchführung von Maßnahmen und Angeboten wurden von den befragten Trägervertreter*innen teils als gravierend beschrieben. Angebote wie Sozialberatungen oder Arbeitslosenzentren zeichnen sich durch einen offenen und niederschweligen Zugang sowie durch offene Gruppenangebote wie beispielsweise ein Café oder einen Frühstückstreff aus. Oftmals verfügen die Arbeitslosenzentren auch über PC-Räume oder PC-Arbeitsplätze, die für die Erstellung von Bewerbungsunterlagen genutzt werden können. Diese auf Präsenz basierenden niederschweligen Kontaktmöglichkeiten („Komm- und Geh-Struktur“) konnten während der Pandemie nicht mehr angeboten werden. Die Ratsuchenden, darunter häufig Langzeitleistungsbeziehende, konnten die Räumlichkeiten der Träger nicht mehr spontan und ohne Terminvergabe aufsuchen. Auch die gemeinsame Bearbeitung von Unterlagen, Dokumenten, Anträgen oder Bescheiden, die bereits vor der Pandemie eine Herausforderung darstellte, wurde durch die Pandemie nun noch mehr erschwert.

Die Vorbereitungen für eine telefonische Beratung zu Anträgen oder amtlichen Bescheiden wurden von den Trägervertreter*innen als sehr zeitintensiv beschrieben. So musste beispielsweise bei einem Erstkontakt zu einer ratsuchenden Person eine Schweigepflichtsentbindung per E-Mail oder postalisch eingeholt werden, was nicht immer zuverlässig funktioniert hätte. Auch mussten die für eine Bearbeitung erforderlichen Unterlagen den Trägern zugeschickt werden; dies konnte jedoch von einem Teil

der Ratsuchenden nicht geleistet werden, sodass Unterlagen während der telefonischen Beratung fehlten.

*„Wir hatten die Vereinbarung, dass Beratungen, wenn es irgendwie möglich ist, nur telefonisch durchgeführt werden sollen. Das haben wir auch so gemacht. Vielfach war das auch mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Also man hat ja sehr viel mit Papieren zu tun, mit den Anträgen von den verschiedenen Sozialleistungsträgern und so. Und wenn die Leute das nicht mitbringen können, dann wird das natürlich schwieriger. Da muss man es dann am Telefon miteinander ausfüllen. Oder wenn es um Schweigepflichtsentbindungen geht, die können wir ja auch nicht machen. Mussten wir die dann erstmal verschicken. Wer kein E-Mail-Fach hat, für den muss es dann mit der Post gemacht werden. Also alles sehr viel aufwendiger, wie das gestaltet werden musste.“ (Vertreter*in eines Trägers)*

Während einige Vertreter*innen der Träger fehlende Unterlagen bei der telefonischen Beratung verstärkt wahrgenommen hatten, betonten Vertreter*innen anderer Träger, dass dies auch in Präsenzberatungen ein Problem gewesen wäre. Die Herausforderung fehlender Unterlagen konnte also nicht nur dem höheren Vorbereitungsaufwand der telefonischen Beratung zugeschrieben werden.

Eine weitere Angebotsform, welche durch die Kontaktbeschränkungen während Corona-Pandemie ausgesetzt wurde, waren Gruppenangebote und Ausflüge. Diese bieten insbesondere für Langzeitleistungsbeziehende einen sozialen Anknüpfungspunkt und stellen einen wichtigen Bestandteil zur Förderung sozialer Teilhabe dar. Der Wegfall von Gruppenangebote führte laut der befragten Trägervertreter*innen zu fehlenden Austauschmöglichkeiten für die Langzeitleistungsbeziehenden. Als Alternative boten einige Träger virtuelle Austauschformate an.

*„Also wir haben ein Onlineberatungstool zum Beispiel, quasi eine Sozialberatung oder auch Einzelberatungsstelle, wo man sukzessive ausweiten kann, eben Gruppenangebote. Etwas was wir in der Vergangenheit rein in Präsenz gemacht haben. In einer Maßnahme machen es die Kolleginnen tatsächlich über Zoom, dass sie die Mütter mit Migrationshintergrund einmal in der Woche quasi über Smartphone zusammenschließen. Das ist besser als gar nichts, dass sich die Teilnehmer zu mindestens untereinander ein bisschen austauschen können, aber es ist trotzdem längst nicht so hilfreich wie in Präsenz.“ (Vertreter*in eines Trägers)*

Diese virtuellen Formate konnten den persönlichen Austausch jedoch nicht ersetzen und stellten zudem eine Hürde für Langzeitleistungsbeziehende aufgrund unzureichender technischer Ausstattung und Kompetenzen dar. So berichteten die Trägervertreter*innen, dass die Teilnehmer*innen oftmals über keine End-Geräte verfügten oder dass diese veraltet waren oder im Rahmen des Homeschoolings mit den Kindern geteilt werden mussten.

Auch auf die präsenzbasierte Durchführung von Aktivierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen hatte die Corona-Pandemie weitreichende Auswirkungen. Mit Beginn der Pandemie mussten diese Maßnahmen und Angebote neu organisiert und ausgerichtet werden. So mussten beispielsweise Hygienekonzepte erarbeitet und umgesetzt werden, sodass in Zeiten, in denen die pandemische Situation Präsenzveranstaltungen wieder ermöglichte, die aktivierungs- und beschäftigungsfördernden Maßnahmen mit entsprechenden Hygienekonzepten durchgeführt werden konnten. Dieser Prozess der Vorbereitung für die Wiederaufnahme von Beschäftigungsmaßnahmen wurde wie folgt beschrieben:

„Das bedeutet, dass wir dann ein Hygienekonzept haben mussten, welches wir auch erarbeitet haben und nach dem Hygienekonzept sozusagen die Leute auch haben arbeiten lassen können. Das heißt, wir mussten aber auch selbst einschätzen, welchen Gefahren wir

*uns da aussetzen, ob wir das gewährleisten können. Und das war nicht immer so einfach.“
(Vertreter*in eines Trägers)*

Trotz der Möglichkeit zur Durchführung von Präsenzangeboten im Verlauf der Pandemie mussten weitere Anpassungen vorgenommen werden. Eine Form der Anpassung war die Reduzierung der Teilnehmer*innenzahl. Das bedeutete, dass die Maßnahmenteilnehmer*innen auf mehrere Kleingruppen aufgeteilt wurden. Organisatorisch stellte dies jedoch eine Herausforderung dar, da den Trägern nur begrenzte Räumlichkeiten zur Verfügung standen und die Anmietung weiterer Räumlichkeiten oftmals nicht möglich war. Einige Träger reagierten hierauf mit einer zeitlichen Entzerrung, indem die Maßnahme für die eine Kleingruppe vormittags und für die andere nachmittags angeboten wurde. Die Reduzierung von Anwesenheitszeiten stellte somit eine weitere Form der Anpassung dar. In den Interviews wurde in diesem Zusammenhang teils von drastischen Verkürzungen berichtet. So wären Maßnahmen, die vor der Pandemie an fünf Tagen die Woche stattgefunden hätten, während der Pandemie auf zwei Vormittage die Woche verkürzt worden. Die Tagesstrukturierung, die die Teilnehmer*innen durch die Maßnahmen erhalten sollten, brach aufgrund dieser reduzierten Anwesenheitszeiten weg. Aber auch soziale Kontakte, die mit einer Maßnahmenteilnahme verbunden sind, wurden auf diese Weise drastisch reduziert. Tagesstruktur und Sozialkontakte sind wichtige Aspekte für das persönliche Wohlbefinden und für die Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitleistungsbeziehenden; ein Wegfall kann zu den in Kapitel 3 beschriebenen Folgen wie Vereinsamung und Perspektivlosigkeit führen.

Im Gegensatz zu Gruppenmaßnahmen konnte die sozialpädagogische Begleitung einzelner Aktivierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, sowie Einzelcoachings ohne physische Präsenz beispielsweise telefonisch oder vereinzelt auch per Videokonferenz weiter durchgeführt werden. Die Träger legten Wert darauf, den bestehenden Kontakt während der sozialpädagogischen Begleitung und den Einzelcoachings aufrechtzuerhalten und die Durchführung zu gewährleisten. Vereinzelt wurden in diesem Rahmen auch virtuelle Maßnahmenformate durchgeführt, doch auch hier ergaben sich technische Schwierigkeiten auf Seiten der Teilnehmer*innen.

Insgesamt zeigen die Interviews mit den Vertreter*innen der Träger, dass die Anpassungen der Arbeitsorganisation sowie der Angebote und Maßnahmen sich als lehrreich für die Träger darstellten. So konnten Impulse für die Verstetigung neuer Arbeitsweisen wie zum Beispiel die telefonische und auf virtuellem Chat basierende Beratung und Kontaktaufrechterhaltung als zusätzliches Angebot beziehungsweise Werkzeug identifiziert werden. Zudem gehen die befragten Trägervertreter*innen, deren Träger digitale Angebote entwickelt haben, davon aus, dass hybride Durchführungsformen in Zukunft zusätzlich zu Präsenzangeboten im Portfolio aufgenommen werden. Dennoch ist für die Träger auch erkennbar, dass der soziale und persönliche Kontakt zu Teilnehmer*innen und insbesondere zu Langzeitleistungsbeziehenden einen zentralen und besonders wichtigen Grundbaustein ihrer Arbeit bildet.

6 Das lokale Hilfesystem im Krisenmodus

Ein zentrales Anliegen des Forschungsvorhabens war die Betrachtung öffentlicher Unterstützungsangebote, die Langzeitleistungsbeziehende während der Pandemie in Anspruch nehmen konnten. Eine Kernfrage lautete hierbei, in welcher Weise Kommunen die Kontaktbeschränkungen innerhalb des Hilfe- und Unterstützungssystems bewältigt haben und welche Rolle kommunale Stellen bei der Steuerung und Organisation von Anpassungsprozessen auf lokaler Ebene eingenommen haben. In Abschnitt 6.1 richtet sich der Blick zunächst auf die Zusammenarbeit und Abstimmungsprozesse zwischen Jobcentern und Trägern. Unter Berücksichtigung der Zusammenarbeit mit kommunalen Stellen und Angeboten wird in Abschnitt 6.2 die Funktionsfähigkeit lokaler Hilfesysteme und die unmittelbaren Folgen für den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden dargestellt.

6.1 Die Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und Trägern

Ein regelmäßiger Austausch zwischen Jobcentern und Trägern ist für die Betreuung und Beratung von Langzeitleistungsbeziehenden wichtig, u.a. weil eine Abstimmung bei der Zuweisung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern in Aktivierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen und ein Austausch über deren Teilnahmeverlauf erfolgen sollte. In den Gesprächen mit Vertreter*innen der Jobcenter und Träger wurde deutlich, dass sich viele Ansichten zur Zusammenarbeit überschneiden und Probleme sowie Herausforderungen, aber auch Chancen ähnlich wahrgenommen wurden.

War die Zusammenarbeit vor der Corona-Pandemie auf einen Austausch und Kommunikation in Präsenz ausgerichtet, mussten nun alternative und vor allem virtuelle Lösungen zur Fortführung der Zusammenarbeit gefunden werden. Besonders zu Beginn der Pandemie standen die Institutionen vor der Herausforderung, die eigenen Arbeitsabläufe zu organisieren, um die weitere Funktionsfähigkeit sicherzustellen (siehe Abschnitt 4.1 und Abschnitt 5.1). Dies führte dazu, dass die Gesprächspersonen in den Jobcentern und bei den Trägern die Zusammenarbeit und Kommunikation insbesondere in der ersten Phase der Pandemie als beschwerlich wahrnahmen. Gewisse Überlastungen beim jeweils anderen Akteur wurden in dieser Zeit jedoch ebenso anerkannt und nachvollzogen. Insgesamt war der Tenor, dass sich die Zusammenarbeit nicht grundsätzlich verändert hätte, sie aber zum Teil auch nicht mehr so umfänglich wie vor der Pandemie war.

„Die grundsätzliche Zusammenarbeit mit den Trägern, die war gut und die ist gut und die hat jetzt die Corona-Pandemie nur in dem Sinne verändert, dass man halt vieles nicht mehr durch persönliche Gespräche geklärt hat, oder durch Trägerbesuche geklärt hat, dass wir rausgehen und uns das vor Ort anschauen.“ (Geschäftsführung im Jobcenter)

Dort wo auch schon vor der Pandemie eine gute Zusammenarbeit existierte, blieb der Kontakt weitestgehend stabil bestehen und die Zusammenarbeit wurde sowohl schriftlich, als auch digital und telefonisch gut organisiert. Dort wo die Zusammenarbeit vor der Pandemie als schlecht wahrgenommen wurde, hätte sich an der Qualität während Pandemie nichts verändert und die Zusammenarbeit wurde weiterhin als mangelhaft beschrieben. Deutlich wurde auch, dass bereits bestehende Kooperationen aus der Zeit vor der Corona-Pandemie die Kommunikation erheblich erleichterten. Das gegenseitige Kennenlernen musste nicht erst virtuell oder über das Telefon erfolgen, sondern es existierte bereits ein Arbeits- und somit auch ein gewisses Vertrauensverhältnis.

„Dadurch, dass wir ja schon in der Vergangenheit relativ enge Kooperationen mit anderen Einrichtungen hatten und Kontakte auch auf örtlicher Ebene, kann man da sehr gut anknüpfen an viele Punkte, sodass man Teilnehmer eben weiter verweist oder dass man

*dann, wo wir bestehende Kooperationen haben, dann sich auch eben auf anderer Form virtuell austauscht. Das findet grundsätzlich schon statt.“ (Vertreter*in eines Trägers)*

Die Umstellung auf telefonische oder digitale Kommunikation wurde sowohl von den Gesprächspersonen in den Jobcentern, als auch bei den Trägern als zeitsparend und effizient wahrgenommen. Ebenso wurde berichtet, dass der Austausch untereinander sogar intensiviert werden konnte, da An- und Abreisezeiten wegfielen. Als ein wichtiges Merkmal für eine gute Zusammenarbeit wurde sowohl von den Jobcentern als auch den Trägern die gegenseitige Erreichbarkeit genannt. Hierzu gehörte auch die notwendige Transparenz über zuständige Ansprechpersonen und deren Erreichbarkeit. Die Einschätzung bezüglich der Erreichbarkeit von Vertreter*innen der Jobcenter und Träger variierte jedoch zwischen den Standorten erheblich und reichte von einer guten bis hin zu einer deutlich eingeschränkten Erreichbarkeit, wie die beiden Zitate verdeutlichen:

*„Und der Kontakt zu den Mitarbeitern, dem Jobcenter, nach einer gewissen Findungsphase, damals im letzten Frühjahr [2020; Anmerkung der Autorinnen], seitdem funktioniert das eigentlich ganz gut. Egal ob die jetzt in ihrem Homeoffice sitzen, die Mitarbeiter dort, oder in ihren Büros, telefonische Erreichbarkeit, so wie wir sie brauchen, ist vorhanden.“ (Vertreter*in eines Trägers)*

*„Die Jobcenter sind für uns relativ abgetaucht. Für die Kunden auch. Also da sind ganz viele im Homeoffice und die haben im Homeoffice kein Zugriff auf Unterlagen. Sind teilweise abgeordnet erstmal nur die Antragsbearbeitung, Neuantragsbearbeitung und Auszahlung sicherzustellen.“ (Vertreter*in eines Trägers)*

Im Dialog mit Expert*innen im Rahmen der virtuellen Workshops zeigte sich aber auch, dass vor allem datenschutzrechtliche Bestimmungen eine virtuelle Kommunikation erschwerten und den Austausch von Informationen und Dokumenten (wie beispielsweise personenbezogene Unterlagen) behinderten. Es wurde jedoch auch von befragten Vertreter*innen der Träger hervorgehoben, dass Jobcenter in den Möglichkeiten des digitalen Austausches besser organisiert gewesen wären als die Träger. Insgesamt waren sich die befragten Vertreter*innen von Trägern und Jobcentern darüber einig, dass die Lehren und Erfahrungen, die aus der Pandemie hinsichtlich der Digitalisierung bestimmter Abläufe gezogen wurden, auch weiterhin beibehalten werden sollten. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und Trägern solle mithilfe von telefonischer und webbasierter Kommunikation in Zukunft intensiviert und ausgebaut werden.

Eine gute Zusammenarbeit zwischen den Institutionen kann als Fundament eines funktionierenden Hilfe- und Unterstützungssystems angesehen werden. Kommunikation und Austausch gelten hierbei als Grundbedingungen einer auf den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden ausgerichteten Zusammenarbeit. Personelle und zeitliche Ressourcen sind ebenfalls zentrale Kriterien, die Aufschluss über Qualität und Tragfähigkeit der Zusammenarbeit geben können. So ist belegt, dass sich eine kontinuierliche und institutionalisierte Zusammenarbeit (im Gegensatz zur fallbezogenen und temporären Zusammenarbeit) positiv auf die Qualität der Zusammenarbeitspraxis auswirken kann (vgl. Kirchmann/Schafstädt 2018: 109ff).

Die Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und Trägern ist hierbei zwar ein wichtiges Element für die Funktionsfähigkeit des lokalen Hilfe- und Unterstützungssystems, dennoch stellt diese nur einen Teil des Hilfesystems dar und kann das lokale Netz aus Hilfe- und Unterstützungsangeboten während der Corona-Pandemie nicht ersetzen. Neben den Jobcentern und Trägern bilden die kommunalen Angebote einen weiteren wichtigen Bestandteil der sozialen Infrastruktur. Im Folgenden wird daher der Frage nachgegangen, welche Rolle die kommunalen Angebote während der Pandemie gespielt haben.

Zudem wird aufgezeigt, wie die Zusammenarbeit zwischen Jobcentern, Trägern und kommunalen Stellen während der Pandemie funktioniert hat.

6.2 Die Funktionsfähigkeit des Hilfesystems

Vor der Corona-Pandemie existierte auf lokaler Ebene ein Netz aus Hilfe- und Unterstützungsangeboten für Langzeitleistungsbeziehende. Hierbei bauten verschiedene Angebote einzelner Institutionen aufeinander auf oder wurden zur individuellen Förderung und Begleitung verschränkt. Deutlich wurde bereits, dass sich der Umfang der Zusammenarbeit zwischen Jobcenter und Träger reduzierte. Dies ist nicht unmittelbar auf fehlende Relevanz zurückzuführen, sondern kann auch den datenschutzrechtlichen Regelungen und personellen Kapazitäten zugeschrieben werden.

Die Erkenntnisse aus dem Forschungsvorhaben legen die Vermutung nahe, dass sich die Institutionen während der Corona-Pandemie zunehmend auf sich konzentriert haben. Das bedeutet nicht, dass sie als Alleinkämpfer agierten, aber die von den Gesprächspersonen beschriebene Störung in der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Kommunikation führten zu der Wahrnehmung, dass Unterstützungsangebote, insbesondere für benachteiligte Personengruppen wie Langzeitleistungsbeziehende, nicht mehr Hand und Hand durchgeführt wurden. Als ein zentrales Problem wurde in den Interviews die fehlende Erreichbarkeit kommunaler Angebote wie beispielsweise der Sucht- und Schuldnerberatung benannt. Träger und Jobcenter kritisierten den Wegfall zentraler Unterstützungsangebote und dass die für kommunale Beratungsangebote zuständigen Mitarbeiter*innen weder für die Jobcenter und Träger, noch für die ratsuchenden Personen telefonisch erreichbar gewesen wären.

*„Na die Stadt hat im Prinzip total zugemacht. Also die haben alle öffentlichen Verwaltungen im Prinzip stillgelegt, dort konnte keiner mehr hingehen. Die Mitarbeitenden, soweit es ging, wurden ins Homeoffice geschickt und man hatte den Eindruck also ob sie irgendwie verschwunden sind. Also es gab relativ wenig Kontakt.“ (Vertreter*in eines Trägers)*

Aus Sicht der befragten Vertreter*innen von kommunalen Stellen war eine Erreichbarkeit hingegen stets gewährleistet. Auch wenn die Mitarbeiter*innen im Homeoffice waren, wären sie dennoch telefonisch oder per Mail erreichbar gewesen. Kommunale Beratungsstellen wie z.B. Ehe- und Familienberatung oder aufsuchende Sozialarbeit, aber auch die Schuldnerberatung, hätten den direkten Präsenzkontakt zu ratsuchenden Personen zwar weitestgehend eingestellt, eine telefonische oder videobasierte Beratung wäre dennoch jederzeit möglich gewesen. Damit war jedoch der niederschwellige Zugang, der ein zentrales Kriterium für Beratungsangebote ist, nicht mehr gegeben. Standorte mit Jobcentern in kommunaler Trägerschaft berichteten tendenziell von einer besseren Zusammenarbeit mit kommunalen Fachbereichen. An diesen Standorten wurde die Vernetzung zwischen Jobcenter und Jugend- oder Sozialamt als eng und stabil beschrieben.

Insgesamt hat das Forschungsvorhaben eine zentrale Frage aufgeworfen: An wen konnten sich Personen mit akutem Hilfe- und Unterstützungsbedarf in der Corona-Pandemie wenden? Die Interviews verweisen hier auf zentrale Defizite der Möglichkeiten. Die Vertreter*innen der Jobcenter schilderten ihren Eindruck, die einzige Anlauf- und Kontaktstelle in der Kommune zu sein. Ihren Erfahrungen nach sahen die Kund*innen mit Unterstützungsbedarf keine anderen Institutionen als verfügbar an, sodass – wie bereits in Kapitel 4 dargestellt – das Fallmanagement oftmals deutlich stärker in die Sozialberatung einsteigen musste – ein Beratungsaspekt, der in diesem Umfang nicht zum originären Beratungsauftrag der Jobcenter gehört, sondern häufig im Rahmen von Coaching-Maßnahmen und anderer sozialpädagogischer Begleitung von Trägern übernommen wird. Die Vertreter*innen der in die Fall-

studien einbezogenen Träger wiederum berichteten, dass vermehrt Ratsuchende Beratungsangebote nachgefragt hätten und die Träger daher die geschlossenen kommunalen Angebote kompensieren mussten. So wurde exemplarisch davon berichtet, dass die Flüchtlingsberatung einer Kommune ihren Dienst drei Monate lang komplett eingestellt hätte, wodurch die Türen einer wichtigen Anlaufstelle geschlossen waren.

Wie in Kapitel 5 beschrieben, zeigten sich vor allem die Träger als überaus engagiert und bemüht, als Anlaufstelle offen und verfügbar zu sein, um Personen mit Hilfe- und Unterstützungsbedarf nicht allein zu lassen. Dass die Träger ihr Beratungsangebot weiterführten, kann nicht nur mit einem wirtschaftlichen Interesse interpretiert werden. Sicherlich sind Träger auf die Durchführung von Angeboten zur Finanzierung der Organisation angewiesen, dennoch zeigte sich in den Interviews, dass die Träger auch ohne finanzielle Zusicherungen sehr darum bemüht waren, den Kontakt zu Ratsuchenden und Maßnahmenteilnehmenden zu halten und als Anlaufstelle für Personen mit Hilfe- und Unterstützungsbedarf zur Verfügung zu stehen.

*„Wir sind ja auch Einrichtungen der Fürsorge, könnte man so sagen, [...] und sind irgendwie verpflichtet, dann nicht die Augen zuzumachen und die Leute stehen zu lassen. Und die Kritik an Behörden wäre, dass die Schließung ziemlich komplett gemacht wurde oder auch jetzt ziemlich komplett ist und dass das so einfach nicht gemacht werden kann, also das die Leute nicht stehen gelassen werden können!“ (Vertreter*in eines Trägers)*

Grundlegend scheint es keinen Konsens über die Zuständigkeit und Verantwortung in der Begleitung von Langzeitleistungsbeziehenden in der Kommune zu geben. Hierauf verweisen auch die Absagen auf Interviewanfragen von Vertreter*innen kommunaler Stellen, die – wie in Abschnitt 2.3 dargelegt – neben dem Argument fehlender zeitlicher Kapazitäten auch als Grund angaben, dass ein Interview als nicht mehr notwendig erachtet werde, da bereits Gespräche mit Vertreter*innen der Jobcenter geführt werden. Hieraus lässt sich schließen, dass kommunale Stellen sich während der Corona-Pandemie nicht als zentrale Anlaufstelle für die Beratung und Begleitung besonders benachteiligter Personengruppen wie Langzeitleistungsbeziehende wahrgenommen haben und dies vielmehr bei anderen Institutionen wie den Jobcentern oder Trägern verortet haben. Fehlende zeitliche und personelle Ressourcen seitens kommunaler Stellen stellten sich als ein hemmender Faktor in der Pandemiebewältigung für den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden dar. Von ähnlichen Erfahrungen haben auch die befragten Vertreter*innen der Jobcenter und Träger berichtet. Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass der Fokus kommunaler Stellen während der Corona-Pandemie vorwiegend auf dem Infektionsschutz lag.

„Also da waren die Kommunen, [...] das ist kein Vorwurf, aber eher mit sich selber beschäftigt und mit dieser Kernaufgabe Gesundheitsschutz als jetzt nochmal über diesen Bereich der Sozialhilfen nach § 16 a tätig zu werden.“ (Teamleitung im Jobcenter)

Auch wenn dies im Rahmen des Forschungsvorhabens nur Einzelfälle sind, entsteht der Eindruck, dass für kommunale Stellen – getrieben durch die Herausforderung in der Bewältigung der Aufgaben der Gesundheitsämter, die häufig den Sozialreferaten unterstellt sind – der Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden und dessen Unterstützungsbedarf während der Pandemie scheinbar in den Hintergrund gerückt sind. Diese Interpretation wird durch die geschilderten Erfahrungen der Vertreter*innen der Träger und Jobcenter gestützt.

In der Gesamtschau wird deutlich, dass sich die Aussagen der Interviewpersonen bezüglich der Erreichbarkeit unterscheiden, was nicht nur auf unterschiedliche Wahrnehmungen der Kontaktgegebenhei-

ten verweist, sondern auch als Indikator eines kränkelnden Hilfesystems beziehungsweise einer kommunalen Überforderung angesehen werden kann. Aus rein institutioneller Perspektive wird damit deutlich, dass eine eingeschränkte Erreichbarkeit und damit fehlende Abstimmungsmöglichkeiten eine Verschränkung von Beratungs- und Unterstützungsangeboten erschwert. Die Leittragenden waren in diesem Fall die Langzeitleistungsbeziehenden, deren Begleitung nicht mehr umfassend und passgenau durchgeführt werden konnte und somit als lückenhaft bewertet werden kann. Vor allem für die Ratsuchenden stellte die Schließung niederschwelliger und offener Beratungsangebote – wie beispielsweise der Suchtberatung – eine Hürde im Nachfragen an Unterstützung dar und barg die Gefahr in sich, dass Beratungen weniger nachgefragt und Ratsuchende rückfällig wurden. Vor allem bei Suchterkrankungen ist eine gute Zusammenarbeit zwischen den lokalen Institutionen wichtig. Für Personen, die im Rahmen einer Maßnahme von Suchterkrankten begleitet wurden, skizzierte ein*e Vertreter*in eines Trägers mit Blick auf die Zusammenarbeit und Abstimmung untereinander ein erschreckendes Bild:

*„Mit dem Jugendamt ist ganz, ganz schwieriges Arbeiten. Dass da irgendwo mal einer gesagt hätte »Ok, wir setzen uns alle mal an einen Tisch und fahren hier mal einen einheitlichen Weg«, das gab es nicht. Aber dieser große Zusammenhalt, ich kann den wirklich nicht erkennen. Vom Jugendamt kommt gar keine Nachfrage mehr, gerade zu unseren Müttern, die wir hier begleitet haben, was denn dort nun mit den Kindern ist. Ja, es ist eigentlich ein riesen großes Durcheinander!“ (Vertreter*in eines Trägers)*

Ein zentrales Ergebnis ist folglich, dass Kommunikation und Abstimmung zentrale Merkmale für eine gelungene Bewältigung der Herausforderungen der Corona-Pandemie darstellen – und nicht nur hinsichtlich der Klärung von Hygieneanforderungen und Maßnahmen zum Infektionsschutz. Kommunen, denen es nicht gelingt, einen gemeinsamen Handlungsplan für die Beratung und Unterstützung sämtlicher Bewohner*innen zu verfolgen, riskieren nachhaltige gesundheitliche und soziale Folgen auf individueller Ebene, die sich wiederum auf das soziale Wohlfahrtssystem auswirken können. Dass die lokalen Hilfe- und Unterstützungssysteme während der Corona-Pandemie kein zuverlässiges Sicherungsnetz für Personen mit Hilfebedarf darstellten bedeutet jedoch nicht, dass dies sozialpolitisch derart gesteuert und eine lokale Fehlfunktion bewusst herbeigeführt wurde. Vielmehr kann diese Tatsache als weiterer Indikator eines kränkelnden Systems angesehen werden, das bei intensiver Beanspruchung an seine Grenzen gerät. Vor allem der organisatorische Aufbau kommunaler Stellen wie der des Sozialreferats beziehungsweise Sozialdezernats zeigt eindrücklich die Mannigfaltigkeit an zu bewältigen Themen innerhalb einer Kommune. Die Bündelung diverser Anliegen in einer Stelle mag effizient wirken, kann aber auch als derartige Engführung vor allem hinsichtlich personeller Kapazitäten bei großem Handlungsbedarf zu Problemen führen.

Die Bekämpfung von Langzeitleistungsbezug kann als ein wichtiges sozialpolitisches Ziel benannt werden. Dabei geht es nicht nur um Fragen der Existenzsicherung, sondern auch um soziale Teilhabe und gesellschaftliche Partizipation als unmittelbar verknüpfte Zielstellungen. Dass vor allem die soziale Teilhabe ein wichtiger Faktor für eine gelingende Arbeitsmarktintegration darstellt, wurde bereits ausgeführt. Die Bekämpfung von Langzeitleistungsbezug macht es unabdingbar, dass die Betroffenen nicht aus dem Blickwinkel der Sozialpolitik geraten. Auch aus wirtschaftlicher Sicht kann eine fehlende Unterstützung Langzeitleistungsbeziehender negative Folgen haben, wenn dieser Personenkreis aufgrund reduzierter Beratung und Unterstützung den Hilfebedarf in Form des Erhalts der Grundsicherung (SGB II) nicht beenden kann. Auch die Einschätzung der Gesprächspersonen, dass einzelne Kund*innen im SGB II deutlich in ihrem Integrationsprozess zurückgeworfen wurden, bedeutet aus wirtschaftlicher

Betrachtungsweise einen finanziellen Mehraufwand in Form von (wiederholter) Finanzierung von Aktivierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, um verlorengegangene Erfolge neu aufzubauen. Vor allem in krisenreichen Zeiten wie der Corona-Pandemie muss sich der Bedeutung der Förderung und Begleitung dieses Personenkreises bewusst gemacht werden – nicht nur aus Perspektive der Ökonomie, sondern auch aus gesellschaftlicher und sozialer Verantwortung heraus ist es elementar, Personen mit bereits vorliegenden multiplen Problemlagen zur Seite zu stehen. Die Gesellschaft ist auf die Existenz eines Bewusstseins für das gemeinschaftliche Handeln aller lokalen und damit verantwortlichen Akteure vor Ort angewiesen und damit auf Solidarität aller.

7 Die Lehren aus der Pandemie

Das Forschungsvorhaben erzielte relevante Erkenntnisse über die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden im SGB II. Hierbei wurden nicht nur die unmittelbaren und persönlichen Auswirkungen aufgrund von Kontaktbeschränkungen auf diesen Personenkreis deutlich, sondern auch die teilweise schlechten Bedingungen für die Inanspruchnahme von Beratungs- und Unterstützungsangeboten offenkundig. Somit leistet das Forschungsvorhaben einen wichtigen Beitrag zur Betrachtungsweise sozialer Sicherungssysteme in Deutschland. Vor allem die (nicht) ergriffenen Maßnahmen sozialstaatlicher Akteure zur Bewältigung der Corona-Pandemie verweisen auf Problemlagen und sozialpolitischen Handlungsbedarf. So liegen Indizien vor, dass vor allem vulnerable Bevölkerungsgruppen wie die der Langzeitleistungsbeziehenden, die bereits vor der Corona-Pandemie häufig sozial isoliert waren, teilweise systematisch aus dem Blickfeld der Kommunen geraten sind. So kann die Frage aufgeworfen werden, ob die deutsche Sozialpolitik, die die Vermeidung sozialer Risiken sowie die soziale Integration zum Ziel hat, dieser Zielsetzung während der Corona-Pandemie nachkommen konnte. Das Forschungsvorhaben hat Hinweise auf lokaler Ebene erarbeitet, die auf eine mangelnde Funktionstüchtigkeit des kommunalen Hilfe- und Unterstützungssystems mit allen relevanten Akteuren und Institutionen hindeuten. Ein zentrales Anliegen des Forschungsvorhabens ist es, Empfehlungen für künftiges sozialpolitisches Handeln für die Begleitung und Beratung besonders vulnerabler Bevölkerungsgruppen zu entwickeln und Bedingungen für die Umsetzung zu benennen. Diese werden im Folgenden genauer aufgezeigt:

Handlungsempfehlung 1: Etablierung eines krisensicheren Unterstützungsnetzwerks in der Kommune

Die Corona-Pandemie hat eine wesentliche Schwäche im Unterstützungs- und Hilfesystem offengelegt: fehlende klare Zuständigkeiten und mangelnde Abstimmungen zwischen den zentralen Akteuren der sozialen Infrastruktur zur gemeinsamen Bewältigung der Pandemie auf kommunaler Ebene. Ein zuverlässiges Unterstützungsnetzwerk gelingt nicht auf Basis einzelner Akteure – sondern nur durch den Zusammenschluss diverser Akteure und das Ineinandergreifen einzelner Angebote. Während der Corona-Pandemie wurde vor allem deutlich, dass die Zusammenarbeit der Einrichtungen nicht flexibel auf die neuen Bedingungen – Kontakt auf Distanz – reagieren konnte und stellenweise zum Abbruch von Kooperationsbemühungen geführt hat. Dies birgt die Gefahr, dass einzelne Personengruppen auf lokaler Ebene aus dem Blickfeld geraten, vor allem dann, wenn eine zentrale Abstimmung und Steuerung über etwaige Zuständigkeiten ausbleiben. Allein das Hoffen, eine Institution wird sich bestimmten Personengruppen annehmen und sich damit verantwortlich zeigen, stellt keine kommunale Hilfestrategie dar, sondern verweist auf ungerahmte Handlungsräume und Zuständigkeiten. Dies führt zu einer zentralen Empfehlung: Innerhalb jeder Kommune bedarf es eines krisensicheren Netzwerks mit gemeinsamer Zielsetzung, das die Funktionstüchtigkeit des sozialen Hilfesystems sicherstellt und Beratungs- und Anlaufstellen zur Problembewältigung zuverlässig zur Verfügung stellt. Hierzu sind folgende Bedingungen zu erfüllen:

- *Die soziale Infrastruktur muss evaluiert und die Rolle einzelner Akteure beleuchtet werden*

Der Etablierung eines solchen Netzwerks setzt eine Bestandsaufnahme der Einrichtungen und Angebote und damit eine Evaluation der sozialen Infrastruktur vor Ort voraus. Vor allem die geschilderte Beobachtung der befragten Expert*innen über die Schließung einzelner Träger verweist auf die Notwendigkeit, den neuen Status-Quo zu identifizieren. Insbesondere Träger können als zentrale Akteure

zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und des Langzeitleistungsbezugs angesehen werden. Wenn Träger aufgrund finanzieller Krisen ausgelöst durch die Corona-Pandemie schließen mussten, könnte ein wichtiger Anbieter zur Umsetzung von aktivierungs- und beschäftigungsfördernden Maßnahmen der Jobcenter wegbrechen, mit der Folge, dass das Maßnahmenangebot in einer Kommune den Maßnahmenbedarf nicht mehr decken kann. Dies wirkt sich wiederum langfristig auf die Arbeitsmarktintegration und den Zeitraum des individuellen Leistungsbezugs aus. Dies ist jedoch nicht ausschließlich eine kommunale Verantwortung. Auch Träger können zur Sicherung ihres Angebotsportfolios beitragen, indem sie sich krisensicherer aufstellen und die finanziellen Einkommensquellen diversifizieren. Dennoch sollte die wirtschaftliche Stabilität der Träger im Rahmen einer Bedarfsanalyse berücksichtigt und Verfahren entwickelt werden, die für die Sicherung zentraler Angebote durch Verhinderung von Schließungen einzelner Träger notwendig erscheinen.

Die kommunalen Stellen können als Ankerpunkte der sozialen Infrastruktur angesehen werden und besitzen eine handlungsrahmende und steuernde Funktion auf lokaler Ebene. Die Corona-Pandemie machte deutlich, dass die Zuständigkeiten der kommunalen Stellen wie die der Sozialreferate und -dezernate mannigfaltig sind. Nicht selten sind Gesundheitsämter und andere Abteilung hierunter zusammengefasst und somit diverse Perspektiven und Handlungsbedarfe an einer Stelle gebündelt. Während der Corona-Pandemie war ein Großteil der personellen und zeitlichen Kapazitäten dieser Stellen im Gesundheitsamt zum Infektionsschutz gebunden. Andere Abteilungen mussten unweigerlich mit geringeren Kapazitäten auskommen. Im Rahmen einer Bestandsaufnahme und Evaluation der lokalen sozialen Infrastruktur sollten daher auch die Gestaltung und Auslastung kommunaler Stellen vor dem Hintergrund der Prüfung des Optimierungspotenzials in den Blick genommen werden.

➤ *Reibungslose Kommunikationsabläufe müssen sichergestellt sein*

Das Forschungsvorhaben machte deutlich, dass ein guter Wille beziehungsweise das Bekenntnis für eine Zusammenarbeit zwischen Institutionen nicht die einzigen Faktoren für eine erfolgreiche Kommunikation darstellen. Insbesondere die Maßnahmen zur Kontaktreduzierung, die zur Eindämmung des Infektionsgeschehens ergriffen worden sind, führten zu einem verstärkten Einsatz virtueller und digitaler Kommunikationsformate. Gleichzeitig offenbarten diese neuen Kontaktmöglichkeiten zentrale Schwierigkeiten und Herausforderungen. So führte die unterschiedliche technische Ausstattung der Institutionen aber auch der Datenschutz nicht nur zu einer starken Beeinträchtigung in der Kommunikation zwischen den Vertreter*innen der Träger und der Jobcenter, sondern mitunter auch zu einer grundlegenden Störung, vor allem dann, wenn der Versand von Unterlagen untersagt war. Um eine reibungslose Kommunikation für eine zuverlässige Netzwerkarbeit zu gewährleisten, müssen Kommunikationsverfahren entwickelt und implementiert werden, die unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Bestimmungen den Austausch zwischen verschiedenen Institutionen und das gemeinsame Bearbeiten von Dokumenten und Akten ermöglicht. Hierbei müssen die bereits bestehenden technischen Gegebenheiten und lokalen Infrastrukturen berücksichtigt werden.

Handlungsempfehlung 2: Sicherstellung eines niederschweligen Zugangs zu (sozialpädagogischen) Beratungsstellen

Die Corona-Pandemie hat weitreichende soziale und wirtschaftliche Folgen für alle Bevölkerungsgruppen. Dabei sind vor allem diejenigen besonders stark betroffen, die über geringe ökonomische und soziale Mittel verfügen und nicht selten am Rande der Gesellschaft platziert werden. Die kommunale Bewältigung der Corona-Pandemie offenbarte ein großes Problem. Vor allem mit der Schließung zentraler Institutionen und von Beratungsstellen in der ersten Phase der Pandemie wurden Aktivierungs-

und Beschäftigungsmaßnahmen der Jobcenter, aber auch tagesstrukturierende und niederschwellige Angebote der Träger ausgesetzt. Im Verlauf konnten einzelne Maßnahmen auf virtuelle Durchführung oder auf ein Hybridformat umgestellt oder als telefonische Beratung fortgeführt werden. Maßnahmen und Angebote, die ausschließlich in Präsenz durchgeführt werden konnten mussten zunächst pausieren, konnten dann aber, wenn die pandemische Lage es zuließ, teilweise wieder durchgeführt werden. Deutlich wurde jedoch, dass der Personenkreis der Langzeitleistungsbeziehenden fortan keine zuverlässigen und niederschweligen Beratungs- und Unterstützungsangebote erhalten hat. Diese konnten nur nach Terminvergabe und häufig ohne Begleitung stattfinden, wenn ein Kontakt zu einer Beratungsstelle überhaupt hergestellt werden konnte. Die zentrale Funktion diverser Angebote und Maßnahmen – die Stabilisierung der Lebensverhältnisse, die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Teilhabe – konnte nicht mehr zuverlässig gewährleistet werden. Damit geht ein großes Risiko einher: Eine verstärkte Isolation durch die Corona-Pandemie kann sich noch stärker negativ auf das seelische und körperliche Wohlbefinden auswirken. Insbesondere in Krisenzeiten tritt daher die Relevanz eines sicheren Zugangs zu Hilfe- und Unterstützungsangeboten noch deutlicher zu Tage. So ist es nur verständlich, dass Personen, die bereits vor der Pandemie unter Sorgen, Ängsten oder Perspektivlosigkeit gelitten haben, in krisenreichen Zeiten wie der Corona-Pandemie einen höheren Bedarf an Unterstützung und Begleitung zur persönlichen Bewältigung dieser Zeit benötigen. Aus diesem Grund ist eine zentrale Empfehlung des Forschungsvorhabens den Zugang zu Beratungs- und Anlaufstellen stets zu gewährleisten, um Personen in Situationen akuten Hilfebedarfs nicht allein zu lassen und die Ratsuchenden, aber auch deren Familien, ein stabiles Sicherungsnetz anzubieten. Hierzu können zentrale Bedingungen benannt werden, die es zu berücksichtigen gilt:

➤ *Gute Erreichbarkeit gewährleisten*

Um zu verhindern, dass Personen mit Hilfe- und Unterstützungsbedarf nicht verloren gehen – auch in Zeiten abseits der Pandemie – ist eine gute Erreichbarkeit der Unterstützungseinrichtungen sicherzustellen. Es muss verhindert werden, dass Ratsuchende vor verschlossenen Türen stehen oder Kontaktanfragen nicht beantwortet werden. Auch wenn Mitarbeiter*innen in Beratungsstellen im Rahmen der Kontaktreduzierung zur Eindämmung des Infektionsgeschehens auf persönliche Präsenzberatung weitestgehend verzichtet haben, muss eine Form der niederschweligen Kontaktmöglichkeit gegeben sein. Akuter Hilfebedarf beispielsweise bei Suchterkrankungen erfordert eine schnelle und unkomplizierte Beratung ohne lange Terminvergabe und Wartezeiten. Wenn Ratsuchende in solchen Fällen Beratungsstellen nicht erreichen können, steigt die Gefahr eines Rückfalls, der nicht nur für den Ratsuchenden eine gesundheitliche Bedrohung darstellt, sondern auch für die Mitglieder des jeweiligen Haushalts, vor allem wenn es sich um kleine Kinder handelt, eine akute Bedrohung (Stichwort Kindeswohlgefährdung) darstellen kann. Eine gute Erreichbarkeit kann sicherlich am besten durch die Präsenz von Mitarbeiter*innen der Beratungsstellen vor Ort gewährleistet werden, die einen kurzen Kontakt zwischen Tür und Angel ermöglicht, sie kann aber auch virtuell oder digital ermöglicht werden. Zentral ist hierbei, dass Kontaktanfragen nicht ins Leere laufen und möglichst zeitnah beantwortet werden.

➤ *Technische Voraussetzungen für die Kommunikation schaffen*

Die Corona-Pandemie hat den Einsatz technischer Kommunikationsmedien enormen Vorschub geleistet. Vor allem die Träger, die große Bemühungen unternahmen, den Kontakt zu den Ratsuchenden oder Maßnahmenteilnehmenden zu halten, zeigten hierbei kreative Lösungen. Der Einsatz diverser Techniken – sei es Videokonferenzsysteme oder Messenger-Dienste – ermöglichten es, den bereits bestehenden Kontakt zu Ratsuchenden nicht zu verlieren. Gleichzeitig können vor allem Messenger-

Dienste als niederschwellige Kontaktmöglichkeit angesehen werden, vorausgesetzt jedoch, die notwendige Technik (Smartphone) ist vorhanden. Es zeigte sich zudem, dass die technischen Voraussetzungen zur Nutzung von Videokonferenzsystemen nicht immer gegeben waren. So musste nicht nur bei den Ratsuchenden, sondern auch bei den Institutionen eine technische Infrastruktur etabliert werden und gilt mitunter noch immer als ausbaufähig. Zu den technischen Voraussetzungen gehört jedoch nicht nur die notwendige Hardware, sondern auch die entsprechenden Kompetenzen zur Nutzung der Geräte. Hier zeigte sich immer wieder Handlungs- und Schulungsbedarf – sowohl bei den Ratsuchenden als auch bei den Mitarbeiter*innen der Institutionen.

Handlungsempfehlung 3: Aus Erfahrungen lernen und erworbenes Wissen beibehalten

So sehr die Corona-Pandemie auf der individuellen und persönlichen Ebene zu negativen Auswirkungen und Einschränkungen geführt hat, so steckt in der Pandemie auch eine Chance auf Verbesserung. In Bezug auf die Digitalisierung und die Nutzung virtueller Kommunikationsformate kann die Corona-Pandemie auch als Motor mit Schubwirkung angesehen werden. Neue Verfahren oder Kommunikationskanäle, die vorher als undenkbar galten, kamen durch die Kontaktbeschränkungen erzwungenermaßen zur Anwendung, die rückblickend von den Interviewpersonen als überaus positiv beurteilt wurden. Daher lautet eine weitere Empfehlung, dass die gemachten Erfahrungen nachhaltig in die Arbeits- und Organisationsprozesse überführt werden sollen. Dies kann durch folgende Aspekte gelingen:

➤ Organisations- und Arbeitsprozesse kontinuierlich reflektieren

Die Selbstevaluation institutionsinterner Arbeits- und Organisationsprozesse bietet die Chance zur Optimierung und Verbesserung von Verfahrensweisen. Wird im Status Quo verhaftet, weil man es unhinterfragt schon immer so gemacht hat, dann wird die Chance vergeben, Arbeitsschritte effizient zu gestalten und Kapazitäten zielgenau einzusetzen. Damit können Institutionen in die Situation versetzt werden, proaktiv und flexibel zu handeln, anstatt nur auf neue Situationen passiv zu reagieren. Dies kann Institutionen langfristig dazu befähigen krisensicherer zu sein, wenn die eigenen Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten umfassend eruiert und gezielt genutzt werden. Die Corona-Pandemie machte die Notwendigkeit der Flexibilität bei der Gestaltung von Arbeitsprozessen deutlich und führte zu der Erkenntnis, dass auch alternative Vorgehensweisen Vorteile haben. Diese Erfahrung gilt es zu bewahren und auch in Zukunft Raum für Reflexion, Bewertung und Veränderung zu geben.

➤ „Neue“ Gesprächsformate im Beratungsprozess implementieren

Die Corona-Pandemie hat die Welt der Beratung auf den Kopf gestellt. In den Jobcentern als auch bei den Trägern war das Herzstück der Beratung ein Gespräch in Präsenz. Die Umstellung auf telefonische Beratung war nicht leicht und erforderte einen gewissen Erfahrungs- und Lernprozess, der seitens der Jobcenter mit Schulungen für die Mitarbeiter*innen begleitet wurde. Auch wenn eine telefonische Beratung vor der Corona-Pandemie als eher undenkbar galt, zeigten die Erfahrungsberichte der Interviewpersonen, dass es durchaus funktionierte, wenn auch nicht bei allen Kund*innen oder Anliegen. Die telefonische Beratung erwies sich dennoch als ein Instrument, das auch in Zukunft einen Platz im Beratungskoffer haben wird und bedarfs- sowie anlassbezogen zum Einsatz kommen wird. Dass die telefonische Beratung von Vorteil sein kann, zeigte sich in verschiedenen Kontexten: So wurde zum einen die Erfahrung gemacht, dass telefonische Kontakte kürzer sein können und manche Sachverhalte deutlich effizienter besprochen werden können als es bisher der Fall war. Hierdurch wurden Personalressourcen frei, die gezielt für jene Kund*innen investiert werden können, die mehr Beratungsbedarf haben. Eine telefonische Beratung kommt auch Kund*innen in Flächenlandkreisen mit großen Anfahrtswegen entgegen, die nicht bei jedem Anliegen und Kontakt vor Ort im Jobcenter anwesend sein

müssen und einzelne Sachverhalte auch am Telefon besprechen können. Die Erfahrung zeigt zudem, dass manche Kund*innen im Vergleich zu Beratungen vor Ort im Jobcenter durchaus offener und aktiver im telefonischen Beratungsgespräch agieren. Diese Beispiele verweisen auf eine zentrale Anforderung: Die Integration einzelner Anliegen und Beratungsbedarfe im Beratungsprozess. Diese stärkere Kunden- und Adressatenorientierung, wenn sie nachhaltig im Beratungsprozess verankert werden kann, besitzt das Potenzial, den Beratungs- und Integrationsprozess positiv zu verändern. In der gemeinsamen Aushandlung der zu wählenden Gesprächsformate erhalten die Kundinnen und Kunden eine bedeutsame Mitgestaltungsmöglichkeit des individuellen Beratungsprozesses. Durch das Abstimmen, welche Anliegen persönlich oder telefonisch geführt werden können, können die Kund*innen eigene Bedürfnisse und Vorstellungen einbringen. Damit werden Kund*innen zu Koproduzent*innen des Beratungsprozesses, was sich positiv auf die Qualität und den Verlauf auswirken kann.

Literaturverzeichnis

Bähr, Holger/ Kirchmann, Andrea/Schafstädt, Christin/ Sippli, Khira/ Boockmann, Bernhard/ Späth, Jochen (2019): Bedarfsgemeinschaften und ihre Mitglieder in der Beratungs- und Vermittlungsarbeit der Jobcenter. IAB-Forschungsbericht, 06/2019, Nürnberg.

Beste, Jonas/ Bethmann, Arne/ Gundert, Stefanie (2014): Sozialstruktur und Lebensumstände. Materielle und soziale Lage der ALG-II-Empfänger. In: IAB Kurzbericht 24/2014. Nürnberg.

Boockmann, Bernhard/ Osiander, Christopher/ Stops, Michael (2014): Vermittlerstrategien und Arbeitsmarkterfolg. Evidenz aus kombinierten Prozess- und Befragungsdaten. In: Journal for Labour Market Research, 47, S. 341-360.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2020a): Statistik regionale Gliederungen. Gebietsstruktur der Träger der Grundsicherung (Ebene der Jobcenterbezirke). Gebietsstand vom 05.06.2020.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2020b): Statistik regionale Gliederung. Zuordnung Jobcenterbezirke zu Regionaldirektionsbezirken (RD), Kreisen und Bundesländern incl. Gebietsdurchschneidungen. Stand vom 05.06.2020.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2020c): Statistik. Verweildauern im SGB II (Monatszahlen). Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise. Dezember 2019.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2020d): Weisungen zum Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket) sowie ergänzende Regelungen. Loseblattsammlung. Fassung vom 01. April 2020, Nürnberg. Online einsehbar unter: [http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/682d6869b20078d5c125853f00343787/\\$FILE/LOSEBLATTSAMM-LUNG%20SGB%20II%20ba146402.pdf](http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/682d6869b20078d5c125853f00343787/$FILE/LOSEBLATTSAMM-LUNG%20SGB%20II%20ba146402.pdf) [08.12.2021]

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2017): Grundlagen einer Beratungskonzeption in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Stand: 19. Mai 2017, Nürnberg.

Christoph, Bernhard/ Gundert, Stephanie/ Hirsland, Andreas/ Hohendanner, Christian/ Hohmayer, Katrin/ Ramos Lobato, Philipp (2015): Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? In: IAB Kurzbericht 3/2015. Nürnberg.

Fertig, Michael (2015): Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive. Endbericht zum 5. Mai 2015. Vorgelegt von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln. IAB-Forschungsbericht 6/2015, Nürnberg.

Flick, Uwe (2012): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Hamburg.

Gläser, Jochen/ Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Auflage, Wiesbaden.

Gundert, Stefanie/ Hohendanner, Christian (2011): Leiharbeit und befristete Beschäftigung: Soziale Teilhabe ist eine Frage von stabilen Jobs. In: IAB-Kurzbericht 4/2011. Nürnberg.

Helfferich, Cornelia (2009): Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. 3., überarbeitete Auflage, Wiesbaden.

Hofmann, Barbara/ Krug, Gerhard/ Kruppe, Thomas/ Kupka, Peter/ Osiander, Christopher/ Stephan, Gesine/ Stops, Michael/ Wolff, Joachim (2014): Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen. Ein Literaturüberblick zu Ausgestaltung und Wirkung. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 63, H.11, S.276–285.

Hohmeyer, Katrin/ Andreas Moczall (2016): Wirkung von Maßnahmen auf die Arbeitsmarktchancen von Langzeiterwerbslosen: Oft ein Schritt in die richtige Richtung. IAB-Forum. Vol. 1. No. 2016.

IAQ/ ZEW/ ZOOM/ SOKO (2020): Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Fünfter Bericht – Wirkungen nach Programmende. BMAS Forschungsbericht 551. Berlin

IAQ/ ZEW/ ZOOM/ SOKO (2019): Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Endbericht. BMAS Forschungsbericht 535. Berlin

Jahoda, Marie/ Lazarsfeld, Paul F./ Zeisel, Hans (1975): Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit. Erste Auflage. Frankfurt am Main.

Kirchmann, Andrea/ Kleimann, Rolf/ Schafstädt, Christin (2018): Evaluierung und Monitoring des ESF-finanzierten Modellprojektes „Schritt für Schritt – Brücken bauen“. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales NRW, Februar 2018.

Kirchmann, Andrea/ Schafstädt, Christin (2016): Evaluation des Projekts „Modellhafte Unterstützung von Arbeitslosen(beratungs)zentren“. Endbericht an das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg, Tübingen.

Klingert, Isabell/ Lenhart, Julia (2017): Jobcenter-Strategien zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen. Hg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB-Forschungsbericht).

Mäder, Miriam/ Riphahn, Regina/ Schwientek, Caroline/ Müller, Steffen (2015): Intergenerational transmission of unemployment – Evidence for German sons. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 235. Jg., Heft 4+5, S. 355–375.

Mayring, Philipp (2015). Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 12. Auflage, Weinheim/Basel.

Mohr, Gisela/ Richter, Peter (2008): Psychosoziale Folgen von Erwerbslosigkeit. Interventionsmöglichkeiten. In: APuZ. Aus Politik und Zeitgeschichte- 40-41/2008, S. 25-32.

Promberger, Markus (2008): Arbeit, Arbeitslosigkeit und soziale Integration. In: APuZ. Aus Politik und Zeitgeschichte. 40-41/2008, S. 7-15

Steinke, Ines (2013): Gütekriterien qualitativer Forschung. In: Flick, Uwe/ Kardorff, Ernst von/ Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg, S. 319-331.

Weber, Andreas/ Hörmann, Georg/ Heipertz, Walther (2007): Arbeitslosigkeit und Gesundheit aus sozialmedizinischer Sicht. In: Deutsches Ärzteblatt 104 (43), S. 2957–2962.

Witzel, Andreas (2000). Das problemzentrierte Interview. Forum Qualitative Sozialforschung/Qualitative Social Research. Jg. 1, Nr. 1. <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2520> [07.12.2021]

Zabel, Cordula (2018): Familien mit Arbeitslosengeld-II-Bezug. Kinder profitieren von der Förderung ihrer Eltern. IAB-Kurzbericht 27/2018.