

# 11. Empfehlungen für eine nachhaltigere Praxis

## 11.1 Sozial- und arbeitsmarktpolitische Ansätze

Aus den Befunden der wissenschaftlichen Begleitforschung lassen sich folgende sozial- und arbeitsmarktpolitische Thesen formulieren.

### 1. Die Eröffnung sozialer Teilhabechancen und sozialer Anerkennung sind als eigenständige Erfolgsfaktoren zu betrachten.

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist der „Basiseinstieg“ in grundlegende Mechanismen der Stabilisierung von Gesundheit und Wohlbefinden. Entsprechende Angebote reichen in ihren Wirkungen weit über die Präsenzstunden während der Maßnahme hinaus. Ungeachtet der nachvollziehbaren Entwicklung in Wirtschaft und Politik, deutlich stärker auf Maßnahmen am regulären Arbeitsmarkt zu setzen, zeigen die Entwicklungen bei Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug, dass es einen erheblichen Anteil an Menschen gibt, die nur im beschützenden Rahmen eines karitativen Trägers zu Tätigkeiten und Teilhabe befähigt werden können. Mit dem Modell des Passiv-Aktiv-Transfer, den Baden-Württemberg innovativ beschritten hat, werden den lokalen Akteuren die Optionen eröffnet, sowohl reguläre Arbeitsplätze in der Wirtschaft wie auch Arbeitsplätze bei Trägern entlang der jeweils vorgefundenen Bedürfnislagen der Teilnehmenden anzubieten. Insgesamt ist die Zahl allerdings noch deutlich zu gering, um dem geschilderten Hilflosigkeitsphänomen nachhaltig entgegen zu wirken. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung gibt an, dass rund 30 Prozent der Leistungsbeziehenden seit Einführung der Grundsicherung stabil Leistungen bezogen haben, rund 15 Prozent sind in den letzten sechs Jahren keiner Tätigkeit nachgegangen und „eine Gruppe von sechs Prozent deutlich arbeitsmarktferner Personen hat während einer sechsjährigen Leistungsbezugsphase weder eine Erwerbstätigkeit ausgeübt noch an einer Maßnahme teilgenommen. Diese Gruppe zeichnet sich vor allem durch ein höheres Alter aus: knapp die Hälfte ist 55 Jahre oder älter“ (Hohmeyer/Lietzmann 2016, S.4). Unsere Erhebungsbefunde legen nahe, dass die letzten beiden Personenkreise eine hohe Deckungsfähigkeit mit den von uns identifizierten Personen mit prekärer Erwerbsbiografie aufweisen. Die auch vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung festgestellten Befunde zu den Merkmalen Freiwilligkeit und Dauer bestätigen sich in unserer Studie: „Ein-Euro-Jobs gehen vor allem dann mit einem höheren Teilhabeempfinden einher, wenn die Geförderten freiwillig, also nicht bloß zur Vermeidung von Sanktionen des Jobcenters, an der Maßnahme teilnehmen und wenn sie sich von den Mitarbeitern der Jobcenter unterstützt fühlen. (...) Darüber hinaus spielt die formale Ausgestaltung der Maßnahme eine zentrale Rolle. Bei den Ein-Euro-Jobs wurde auch deutlich, dass eine Erhöhung des Teilhabeerlebens insbesondere dann festgestellt werden kann, wenn die Maßnahme länger dauert oder eine höhere Wochenarbeitszeit aufweist“ (Christoph et al. 2015, S.7). Für Maßnahmen wie SINUS werden die sozialpädagogischen Fachkräfte der Träger wichtiger als die Fachkräfte der Jobcenter.

2. Das Angebot der Alternativrolle ist durch eine angemessenere Honorierung zu stärken.

Bleibt die Teilhabe von Erwerbsarbeit dauerhaft verwehrt, gewinnen Alternativrollen zur Erwerbsrolle an Bedeutung, ohne dass die Ausrichtung auf reguläre Erwerbsarbeit dadurch entfällt. Im Rahmen der Begleitforschung wurde deutlich, dass mit den Teilnehmenden im SINUS-Programm eine am „Ehrenamt“ angelehnte Alternativrolle verfügbar wird, die gesellschaftliche und soziale Anerkennung verspricht. Diese institutionell vermittelte Alternativrolle zur Erwerbsarbeit kann durch eine angemessene Honorierung der erbrachten Arbeitsleistungen legitimiert und in ihrem orientierenden Charakter gestärkt werden. Zumindest eine Orientierung an der Höhe der finanziellen Zuwendungen für AGH-Teilnehmende wäre als notwendig anzusehen, schon um den innerbetrieblichen Frieden bei den Trägern nicht zu beschädigen. „Ein sozialer Arbeitsmarkt“, schreiben Koch/Kupka (2012, S.31) in ihrem Mehrstufenmodell der öffentlich geförderten Beschäftigung, „der die adäquate Betreuung von psychisch Kranken oder von Menschen, die bislang aus verschiedenen Gründen am Rande der Gesellschaft standen, nicht gewährleisten kann, hätte sein Ziel verfehlt. Insofern würden wir uns bei der Höhe der Entlohnung eher am Modell einer Mehraufwandsentschädigung orientieren – eventuell bei einer anderen Vertragsgestaltung – und die Ausgestaltung der Arbeitszeit an den Fähigkeiten der Betroffenen ausrichten.“

3. Es ist eine Durchbrechung des bestehenden strukturellen Teufelskreises im Rahmen des Fördergefüges anzustreben.

Auch wenn über die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der öffentlich geförderten Beschäftigung noch keine abschließende Bewertung vorgenommen werden kann (vgl. Matysik, Rosenthal, Sommer, 2011), sind die praktischen Auswirkungen der fehlenden Instrumente vor Ort deutlich als „Hilflosigkeitsphänomen“ spürbar. Nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bestehen an der unteren Grenze für knapp 200.000 Leistungsbeziehende kaum Chancen auf reguläre Beschäftigung (vgl. Koch, Kupka 2011), für die die Jobcenter-Fachkräfte dann auch kaum stabilen Ersatz organisieren können. Letztlich kann der bestehende planerische Teufelskreis nur durch die Politik durchbrochen werden. Fachkräfte und umsetzende Organisationen können zwar das Zusammenspiel der Angebote und Instrumente optimieren, jedoch letztendlich das Fördergefüge nicht verändern. Immer häufiger finden sich Forderungen, dass Langzeitleistungsbeziehende mit mehreren Jahren ohne Arbeit/Maßnahme<sup>10</sup> ein auch unbefristetes Stellenangebot im öffentlich geförderten Bereich zur Verfügung gestellt werden sollte. Diese Forderung korrespondiert mit der Präferenz der Teilnehmenden eine Beschäftigung mit einer – aus ihrer Perspektive – „ehrenamtlichen“ Tätigkeit auf Dauer zu stellen. Für die Landespolitik wäre u.E. entscheidend, die Förderlücke, die die Regelinstrumente lassen, mit einem eigenständigen Förderangebot für die Träger zu füllen. Da wir eine wissenschaftlich „saubere“ Identifizierung des förderfähigen Personenkreises im Vorfeld

---

<sup>10</sup> Die Nationale Armutskonferenz (AG Grundsicherung der Nationalen Armutskonferenz 2014, S. 12) fordert beispielsweise den regelmäßigen Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung bereits nach 2 Jahren: „Zugang zu öffentlich geförderter Beschäftigung besteht für alle Erwerbslosen, die mindestens zwei Jahre erwerbslos sind. Mit einer Erwerbslosigkeit von zwei Jahren ist die Gesamtdauer unabhängig von unschädlichen Unterbrechungen gemeint. Wenn jemand so lange erwerbslos ist, sind die fehlenden Arbeitsmarktchancen hinreichend belegt.“

für schwierig halten, wäre, neben groben Zuweisungskriterien wie z. B. Länge des Leistungsbezuges, eine mit Standards unterlegte Screeningphase hilfreich, um Personen mit kurzfristigerer Förderdauer und Rückkehroptionen in reguläre Arbeit vom Personenkreis mit dauerhafter Orientierung auf geschützte Arbeitsmärkte zu unterscheiden. Der noch kaum wissenschaftlich abgesicherte Begriff des Arbeitsvermögens könnte hier einen Zugang zu Screeningstufen bilden.

#### 4. Vernetzung lokaler sozialintegrativer und arbeitsmarktorientierter Akteure fördern

Letztlich käme es aus sozial- und arbeitsmarktpolitischer Sicht darauf an, die Absprachen zwischen den auf lokaler Ebene beteiligten Akteuren der öffentlich geförderten Beschäftigung zu verbessern. Die angedachte Förderkette ELA-SINUS-AGH-Arbeitsmarkt könnte nur dann Wirkung entfalten, wenn die Akteure in einem Gesamtplanungsverfahren die Bedarfe identifiziert und dann die Angebote vorhalten, die in einer konkretisierten Einzelplanung umgesetzt werden können. Erst hieraus wächst für die beteiligten Fachkräfte die Sicherheit, dass es nach dem Auslaufen der Maßnahmen zu entsprechenden Anschlussförderungen kommen kann, die in einer Zielplanung festgehalten werden können. Ebenso wie den Ländern eine zentrale Koordinierungsfunktion der Förderangebote und Maßnahmen zur Berufsorientierung und im Übergangsbereich der Bildungsketten zukommt, wäre eine länderunterstützte und kommunal getragene verbindliche Vernetzung der Angebote der öffentlichen Beschäftigung anzustreben. Die lokalen Beiräte der Jobcenter (§18d SGB II) sind hierzu aufgrund der Zusammensetzung und eingegrenzten Beratungsfunktion nicht geeignet.

---

## 11.2 Jobcenter/Sozialamt

---

- Die Versäulung an der Nahtstelle SGB II/SGB XII ist zu lockern.  
Im Grenzbereich von SINUS/ELA fällt eine eindeutige Grenzziehung im Sinne des zuordnenden Paragraphen 8 SGB II oft schwer. Letztlich ist die Frage der Vermittelbarkeit neben grundlegenden strukturellen Schwierigkeiten nicht ärztlich entscheidbar. Im Zwischenbericht sind die medizinischen und sozialwissenschaftlichen Leitbegriffe systematisiert dargestellt (vgl. Göckler/Meyer/Plankensteiner 2015, Kap. 2.2). Die Befunde aus der Begleitforschung zeigen eine deutliche Verbesserung des Wohlbefindens und der Teilhabe bei den meisten Befragten, vornehmlich derjenigen mit prekärer Erwerbsbiografie. Auch unterhalb des gesetzlichen Eintrittsalters wird es vergleichbare Personen im Zuständigkeitsbereich des SGB XII geben, die von derartigen Angeboten profitieren würden. Eine Öffnung des Angebotes für diese Menschen käme einer strukturellen Öffnung des versäulten Systems der Sozialleistungen in Deutschland gleich und ist aus der Perspektive kommunaler Verantwortung für die Bürgerschaft vor Ort sicherlich wünschenswert. Mit der bisherigen Höhe der Fallpauschale ist eine qualitativ ausreichende Betreuung psychisch erkrankter Menschen allerdings nicht umzusetzen. Bei verbesserter Zuordnungskompetenz im Jobcenter, einer ordnenden Screeningphase in der Maßnahme durch die beteiligten Träger sowie einer klareren konzeptionellen Ausrichtung der Maßnahme könnten die Platzzahlen reduziert und die Fallpauschalen i.S. eines zeitaufwendigeren Betreuungsverfahrens erhöht werden. Die bereits erfolgte Reduzierung auf 60 Betreuungsplätze ist unter diesem Aspekt als sinnvoll zu bezeichnen.
- Die Zuweisung ist differenzierter und mit klarem Auftrag zu gestalten

Für den Personenkreis mit konsistenter Erwerbsbiografie sowie für Exkludierte (vorrangig Jugendliche) bietet SINUS kaum Perspektiven. Auch wenn sich die Betroffenen aus SINUS herausuchen, was aus ihrer Perspektive sinnvoll und nützlich erscheint, wären gezieltere Interventionen und Maßnahmen mit einer klareren Ausrichtung vonnöten (vgl. Übersicht Abb. 9). Ein entsprechendes Profiling (im Fallmanagement Assessment) ist um die Verarbeitung der bisherigen Berufs- und Arbeitslosigkeitserfahrungen zu erweitern, damit das Konzept des „Arbeitsvermögens“ als Zuordnungskategorie nutzbar gemacht werden kann. Für Menschen mit konsistenter Berufsbiografie ist deutlich stärker auf Qualifizierungsmaßnahmen zu setzen bzw. auf Beschäftigungsmaßnahmen mit anspruchsvolleren und arbeitsmarktnäheren Routinen. In SINUS haben gerade die älteren Teilnehmenden häufig einen Berufsabschluss, der als Grundlage für entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen prinzipiell nutzbar wäre. Für junge Menschen ohne eigene berufsbiografische Erfahrungen sind berufsorientierende und erprobende Beschäftigungen vonnöten, damit sich erste Routinen des Arbeitsvermögens ausbilden können.

- Gemeinsame Zielplanung vornehmen

Um die fehlende Zielplanung mit den Teilnehmenden zu ersetzen, ist ein mehrstufiges Verfahren anzustreben:

1. Vorauswahl nur noch über die zuweisenden Jobcenter, nicht zuletzt um trägerinterne Bindungen, wie wir sie mehrfach vorgefunden haben, nicht vorschnell zu verfestigen.
2. Gemeinsames Beratungsgespräch mit den sozialpädagogischen Fachkräften des Trägers, der zuständigen Fachkraft des Jobcenters und den Teilnehmenden, um ein abgestimmtes und von allen Seiten getragenes „Zielgebäude“ zu formulieren und zu vereinbaren. Wichtig ist, dass teilhabeorientierte Ziele den gleichen Stellenwert haben wie arbeitsmarktbezogene Ziele. Zielvereinbarungen, in denen zunächst ausschließlich teilhabeorientierte Ziele vereinbart werden, sind zuzulassen.
3. Bei Teilnehmenden mit psychiatrischer Diagnose bzw. in gemeindenaher psychiatrischer Betreuung ist die Zielabsprache durch eine Fallkonferenz mit den zentralen Akteuren gemeinsam abzustimmen.
4. Regelmäßige Überprüfung der Zielabsprachen (analog Case Management Verfahren oder Hilfeplanverfahren).

Im Rahmen des beschäftigungsorientierten Fallmanagements können derartige Zielabsprachen auch durch die Phase der Integrationsplanung schriftlich festgehalten werden, ohne dass hiermit zwingend eine Einbeziehung aller Ziele in die Eingliederungsvereinbarung vorzusehen wäre.

- Regionale Zusammenarbeit verbessern

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass nicht an allen Standorten die Zusammenarbeit zwischen den Trägern zufriedenstellend erfolgt. Neben den personengebunden Prozessen der individuellen Zuweisung durch die Fachkräfte, wäre zur Förderung der Zusammenarbeit ein/e Maßnahmebeauftragte/r sinnvoll, der/die sich um eine Systematisierung der Zusammenarbeit zwischen Jobcenter und Trägern bemüht. In einigen Dienststellen der Jobcenter haben sich derartige Verantwortlichkeiten bereits institutionalisiert und als sinnvoll erwiesen.

- Lokale Planungsprozesse aufsetzen

Sofern die Kommune weiterhin als finanzierender Träger auftritt, liegt - im Benehmen mit der Geschäftsführung des Jobcenters - bei ihr auch die Verantwortung, die Anschlussfähigkeit der Maßnahmen zu gewährleisten. Die von uns festgestellten planungsbezogenen Hilflosigkeitsphänomene sind von den Fachkräften im Jobcenter wie den beteiligten Trägern nicht zu lösen.

Erforderlich ist in diesem Fall eine Gesamtplanung der Maßnahmepakete, mit der die Anschlussfähigkeit vor und nach SINUS auch sichergestellt werden kann (vgl. GP 11.1 Nr.4).

---

### 11.3 Umsetzende Träger

---

- Das bestehende Konzept modifizieren und differenzieren

Die Arbeit mit psychisch erkrankten und/oder belasteten Menschen benötigt eine differenziertere Konzeption der umsetzenden Träger, als sie zum jetzigen Zeitpunkt vorliegt. Die in der aktuellen SINUS-Konzeption angesprochene Publikation des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (vgl. Schubert et al. 2013) weist eine Fülle von konzeptionellen Überlegungen zur Arbeit mit psychisch erkrankten Menschen auf, die als Grundlage für eine differenziertere und passgenauere Konzeption herangezogen werden können.<sup>11</sup> Die Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen, die sich hier überwiegend zwar auf die Jobcenter beziehen, geben gleichwohl die Richtung auch für die umsetzenden Träger vor. Sie beziehen sich sowohl auf Verfahren der Begleitung und Betreuung, der sorgfältigeren gesundheitlichen Abklärung, der Kooperation/Vernetzung und Hilfeplanung, der Arbeitsteilung und Personalentwicklung sowie der Maßnahmegestaltung.

Für SINUS stellt sich die Frage, welchen Fokus das Angebot haben sollte und wie dies vom finanzierenden Träger bewertet wird. Denkbar wäre eine Konzentration auf einen oder mehrere konzeptionelle Schwerpunkte, wobei es wesentlich darauf ankommt, einen eigenen Kompetenzkern der Maßnahme zu entwickeln.

- *SINUS als institutionell vermittelte Form des Tätigseins bei gleichzeitigem Ausbau der sozialpädagogischen Betreuung* für die Zielgruppe der Teilnehmenden mit prekärer Erwerbsbiografie (Alternativrollenorientierte), ohne damit zwingend eine mittelfristige Perspektive auf Wiedereingliederung zu eröffnen. Eine zumindest vorübergehende Aufgabe des Aktivierungsparadigmas im Hinblick auf reguläre Erwerbsarbeit bei gleichzeitiger Fokussierung auf Personen mit psychiatrischer Diagnose, lässt im Rahmen der Maßnahme Kontinuität und Planungssicherheit entstehen. Im Laufe der Zeit wird diese Sicherheit bei einem Teil der Teilnehmenden das re-integrativ verwertbare Arbeitsvermögen wieder anwachsen lassen, bei anderen wird es um verstetigte Teilhabe gehen.
- *SINUS als Stabilisierung und Motivierung mit Bezug auf die Anforderungen der Arbeitswelt.* Mit einer beständigen Zunahme des Arbeitsvolumens, steigender Verbindlichkeit hinsichtlich der Anforderungen, zunehmender Übertragung von Handlungsverantwortung in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen, Einbindung von Praktika u.ä. werden Personen mit prekären Erwerbsbiografien und wachsendem Arbeitsvermögen in ihrer Absicht unterstützt, eine Rückkehr in reguläre Beschäftigung systematisch zu planen und mittelfristig auch umzusetzen.

---

<sup>11</sup> Die Aktion psychisch Kranke eV. hat ebenfalls eine ausführliche Projektdokumentation unter dem Titel „Teilhabe an Arbeit und Beschäftigung für psychisch Kranke“ vorgelegt, aus der sich sowohl die Bedeutung der Vernetzung wie der individuellen Hilfeplanung ableiten lässt. [<http://www.apk-ev.de/veroeffentlichungen/themenspezifische-veroeffentlichungen/>]

- *SINUS als Ort zur Identifikation des potenziellen Qualifizierungsbedarfs.* Hier liegt der Fokus stärker auf Personen mit konsistenter Erwerbsbiografie, bei denen die Bemühungen weniger auf soziale Teilhabe als auf arbeitsmarktliche Integrationsstrategien auszurichten wären. Kennzeichen wären die Ausarbeitung/Nutzung von Kompetenzfeststellungsverfahren, die Abstimmung angepasster (Teil-) Qualifizierungsverfahren mit dem Jobcenter oder die Vorbereitung/eigenständige Durchführung von/auf Qualifizierungsmaßnahmen.
- *SINUS als Brücke zu weiteren aufbauenden Maßnahmen* erscheint vor allen dann sinnvoll, wenn sich in kommunaler Verantwortung unter Einbeziehung des Jobcenters Zielplanungen realisieren ließen, bei denen Anschlussformen gesichert wären, ob AGH's oder (un-)geförderte Beschäftigung wie FAV, UB, PAT, EGZ aber auch reguläre Erwerbsarbeit. In diesem Fall wären binnendifferenzierte Angebote für die unterschiedlichen Personenkreise zu konzipieren. SINUS wäre dadurch weiterhin ein hybrider Maßnahmetypus und müsste innerhalb der Struktur unterschiedliche Betreuungs- und Anleitungsstandards entwickeln.
- Sozialintegrative Wirksamkeit des Angebots stärker betonen.

Die Befunde aus der Begleitforschung lassen bei Teilnehmenden mit einer prekären Erwerbsbiografie den Wunsch nach einer stärkeren Öffnung der Maßnahme hin zu einer lebensbegleitenden und offeneren Betreuungsform erkennen. Diese Teilnehmenden wünschen sich als ganze Person, mit ihren jeweils gegebenen biografischen und lebensweltlichen Erfahrungen wahrgenommen zu werden, statt vorrangig unter dem Primat der arbeitsmarktlichen Verwertung in Erscheinung zu treten. Auch die neueren Befunde der ökonomischen Arbeitsmarktforschung belegen, dass ein ganzheitlicher Ansatz zur Beratung und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen und ein stufenweiser Abbau von Hemmnissen in Netzwerken für Aktivierung und Beratung die Chancen auf Re-Integration in den Arbeitsmarkt deutlich verbessern (vgl. Beste, Trappmann 2016, S. 7). Sozialpädagogische Interventionen erweisen sich gerade dort als besonders wirksam, wo die Aufmerksamkeit von Fragen der Arbeitsmarktintegration auf Fragen der Lebensführung und Alltagsgestaltung gerichtet wird. Aus diesem Grund sollten die bereits etablierten Praktiken (gemeinsame Mahlzeiten, Sprechstunden) intensiviert und um Angebote der sozialen Gruppenarbeit sowie Angebote außerhalb der Maßnahme (z. B. zu Themen Gesundheit, Alltagsgestaltung, Alters- bzw. Renteneintrittsvorbereitung etc.) erweitert werden. SINUS-Teilnehmende mit prekärer Biografie sind zur Stabilisierung der Produktion beim Träger nur begrenzt einsatzfähig bzw. die Einsatzfähigkeit muss erst entwickelt werden. Ihrer besonderen Lebenssituation sollte ausreichend Rechnung getragen werden.
- Bildungs- und Teilhabeplanung systematisch einführen – Vernetzung stärken

Die Notwendigkeit einer gemeinsamen Zielplanung wurde bereits weiter oben dargelegt. Gleichwohl ist gerade in der Betreuung von Personen mit psychiatrischen Krankheitsbildern eine Abstimmung mit den sonstigen Netzwerkpartnern, insbesondere den Fachärzten/Kliniken, für die Etablierung stabiler Hilfefketten zwingend erforderlich. Menschen mit ärztlich diagnostizierten psychischen Störungen bzw. bei denen sich der Verdacht hierauf erhärtet benötigen Sicherheit in der Art, wie Betreuung verstanden und umgesetzt wird. Diese Sicherheit lässt sich nur durch ein gut abgestimmtes Betreuungsverständnis zwischen den relevanten beteiligten Akteuren sichern. Dazu bedarf es eines kontinuierlichen Abstimmungsprozesses zwischen den Betreuungsakteuren der Teilnehmenden mit psychiatrischen Diagnosen im Sinne eines Case Managements Ansatzes.

- Fortbildungsangebote für Fachkräfte

Der Umgang mit Menschen mit psychiatrischen Diagnosen ist in dieser Gesellschaft immer noch von großer Unsicherheit gekennzeichnet, wenngleich sich vorsichtige Zeichen der Entspannung zeigen. Insbesondere die Fachkräfte der Arbeitsanleitung wünschen sich mehr Sicherheit im Umgang mit psychisch erkrankten Menschen. Den Trägern wird empfohlen, ihr Personal im Hinblick auf die Betreuung psychisch erkrankter Menschen zu schulen.