



## Einbeziehung schwer zu erreichender junger Menschen in die Grundsicherung - eine Erfolgsgeschichte?

Markus Promberger, Isabell Klingert, Anton Nivorozhkin

Bis vor wenigen Jahren rutschten schwer erreichbare Jugendliche leicht durch die Maschen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Mit der in § 16h SGB II geschaffenen Möglichkeit einer aufsuchenden Sozialarbeit wurde ein vielversprechender Schritt unternommen, um dies zu ändern. Dies zeigen erste Befunde aus einer IAB-Studie.

Manche Jugendliche und junge Erwachsene fallen nach Ende ihrer (mitunter vorzeitig abgebrochenen) Schulzeit zunächst ganz aus dem Bildungssystem heraus und nehmen auch keine Ausbildung oder Beschäftigung auf. In der internationalen Bildungsforschung hat sich hierfür das Kürzel „NEETs“ (für „Not in Education, Employment or Training“) etabliert. Mitunter wird auch von „Drop-outs“ gesprochen, denn die Betroffenen fallen sowohl aus der Statistik heraus als auch aus den Stationen und Aktivitäten eines normalen Lebens.

Zumindest ein Teil dieser Personen kann mithin als beschäftigungs-, bildungs- und sozialpolitische Problemgruppe gelten, die zudem noch bis vor wenigen Jahren im Raster der Hilfestruktur nicht angemessen erfasst war.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/einbeziehung-schwer-zu-erreichender-junger-menschen-in-die-grundsicherung-eine-erfolgsgeschichte/> | 1

Seit 2016 ist es [Jobcentern](#) allerdings möglich, solche Jugendliche mit niedrighschwelligen Kontaktangeboten anzusprechen und sie dazu zu ermuntern, einen Antrag auf Grundsicherung für [Arbeitsuchende](#) zu stellen (Zweites Buch des Sozialgesetzbuchs, SGB II). Mit der Aufnahme von [§ 16h](#) in das SGB II im Jahr 2016 war es den Jobcentern erstmals möglich, Jugendliche und junge Erwachsene gezielt aufzusuchen. Denn dies ist in manchen Fällen der erste notwendige Schritt, um die Betroffenen angemessen fördern und langfristig wieder in das Bildungs- und Beschäftigungssystem integrieren zu können.

Anders als die Sozial- und Jugendhilfegesetzgebung sieht das SGB II normalerweise vor, dass die Betroffenen nur dann unterstützt werden können, wenn sie aus eigener Initiative heraus tätig werden, indem sie selbst einen entsprechenden Antrag stellen. Schon deshalb stellt der § 16h SGB II eine Neuheit dar, da hier die aktive Ansprache der jungen Hilfebedürftigen durch die Jobcenter Programm ist.

## **Nicht jeder junge Mensch, der aus der Statistik fällt, ist auch hilfebedürftig**

Allerdings ist die soziale Dramatik der „NEETs“ oder „Drop-outs“ geringer, als die Statistiken vermuten lassen. Oft verbergen sich hinter dem Herausfallen aus der Statistik ausgedehntere Übergangszeiten zwischen Schule und weiteren Bildungsschritten oder dem Berufseintritt. Sogenannte „Gap Years“ – also Freiwilligendienste, Au-Pair- oder Sprachaufenthalte im Ausland, Weltreisen und erste Arbeitserfahrungen, teilweise im Ausland, in Ehrenämtern oder im informellen Sektor, teilweise mit eingeschränkter sozialrechtlicher Dokumentations- und Beitragspflicht („50-Tage-Grenze“) – sind bei jungen Leuten nicht ungewöhnlich und zeigen zunächst keine sozialpolitische Problemlage an. Jugendliche und junge Erwachsene sind zudem oft noch über ihre Herkunftsfamilie abgesichert, sei es durch deren Erwerbseinkommen, sei es durch familienbezogene Sozialleistungen oder anderes.

Nur ein Teil der Jugendlichen, die sich nicht in Ausbildung, Bildung oder Erwerbsarbeit befinden, sind echte „Drop-outs“, die hilfebedürftig sind und diese Hilfe aufgrund von Unkenntnis, Verweigerung, abweichendem Verhalten oder sozialer Probleme nicht in Anspruch nehmen oder genommen haben. Für sie ist seit dem 1. August 2016 der § 16h SGB II da. Er eröffnet den lokalen Jobcentern die Möglichkeit (nicht die Verpflichtung!), auf schwer erreichbare hilfebedürftige Jugendliche zuzugehen. Damit ist zugleich der Regelungsbereich des SGB VIII (Jugendhilfe) und des SGB XII (Sozialhilfe) berührt.

Vor diesem Hintergrund hat das IAB untersucht, wie die lokalen Jobcenter mit dem § 16h SGB II umgehen, welche Maßnahmen sie anbieten und welche Probleme und Chancen damit

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/einbeziehung-schwer-zu-erreichender-junger-menschen-in-die-grundsicherung-eine-erfolgsgeschichte/> | 2

verbunden sind. Im Anschluss an verschiedene explorative Vorarbeiten wurde die Studie von April bis Oktober 2019 in 15 Jobcenterbezirken in 8 Regionaldirektionen durchgeführt (siehe Infokasten „Daten und Methoden“).

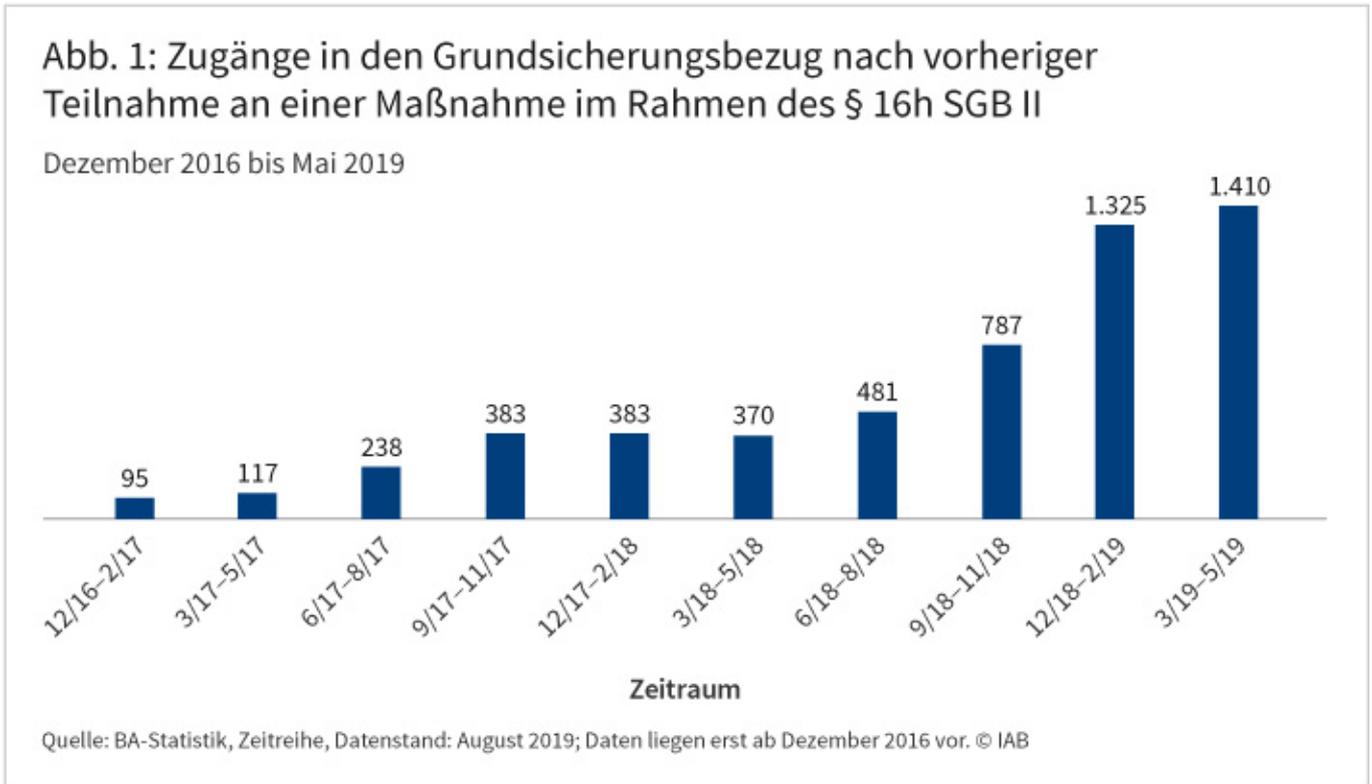
Über die Gesamtzahl der Personen, die eine Maßnahme nach § 16h SGB II begonnen haben, liegen bislang keine Daten vor. Ebenso ist unbekannt, wie viele Menschen überhaupt solche Maßnahmen benötigen würden. Folglich gibt es weder Informationen darüber, inwieweit die Maßnahmen die Zielgruppe erreichen, noch darüber, wie oft die Maßnahmen aus welchen Gründen abgebrochen werden – was im Übrigen auch quantitative Wirkungsanalysen ausschließt. Gleichwohl erlauben die verfügbaren Daten erste Einschätzungen.

Das Spektrum der Maßnahmen ist recht breit. Es reicht vom Aufsuchen potenziell ansprechbarer Jugendlicher an informellen oder halb-formellen Treffpunkten über die Ansprache im Zusammenhang mit anderen niedrigschwelligen Angeboten der Jugendarbeit (Infobus bei jugendkulturellen Veranstaltungen) bis hin zur Ansprache von Personen mit hohem Drop-Out-Risiko durch das Jobcenter selbst (zum Beispiel bei Verhängung von Sanktionen). Doch bevor wir uns den Maßnahmen näher zuwenden, zunächst ein Blick in die Statistik.

Zwischen Dezember 2016 und Mai 2019 traten bundesweit 5.589 junge Menschen in den Grundsicherungsbezug ein, die vorher an einer Maßnahme nach § 16h SGB II teilgenommen hatten. Von März bis Mai 2019 waren es 1.410 Neuaufnahmen (siehe Abbildung 1). Der anfangs zögerliche Anstieg erklärt sich nach Auskunft der befragten Expertinnen und Experten mit der Neuartigkeit des Ansatzes, notwendigen Abstimmungsprozessen mit den Organisationen der Jugendhilfe und mit der Dauer der Zertifizierungsverfahren, welche die durchführenden Einrichtungen erfolgreich durchlaufen mussten.

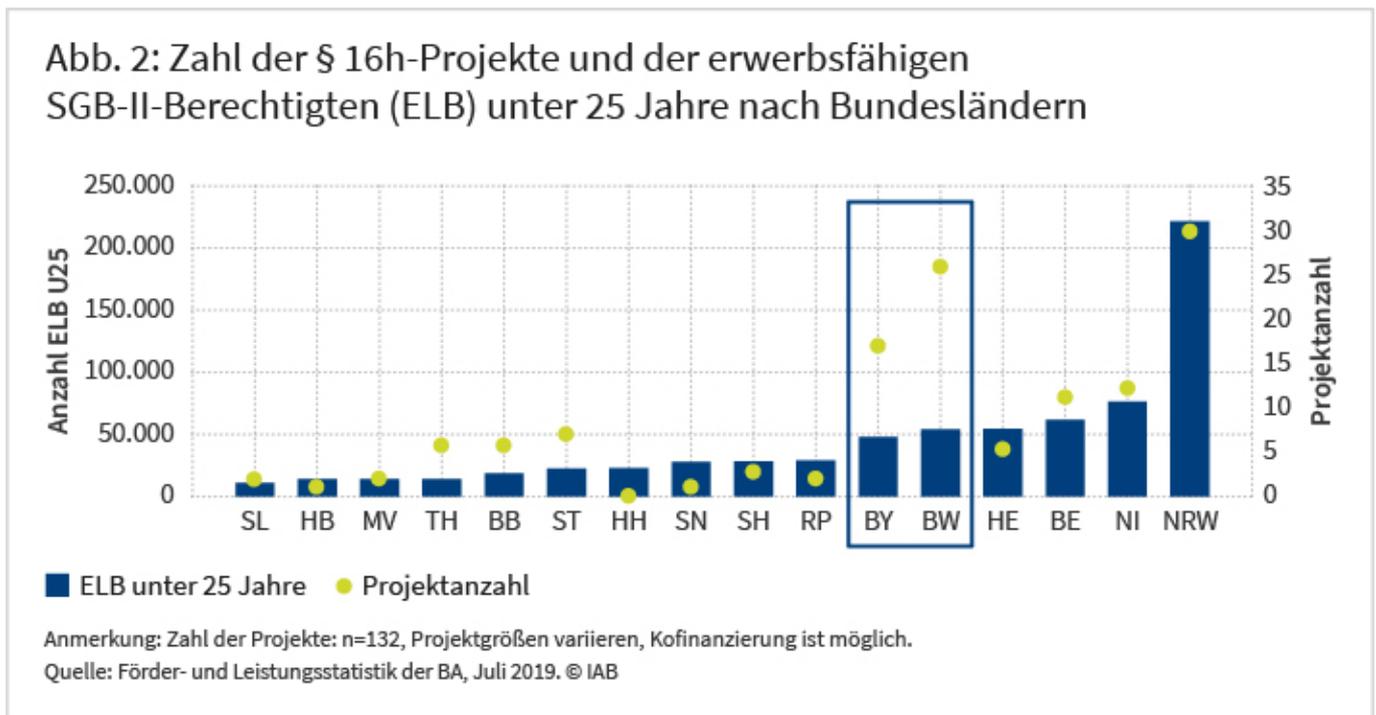
Quelle:

<https://www.iab-forum.de/einbeziehung-schwer-zu-erreichender-junger-menschen-in-die-grundsicherung-eine-erfolgsgeschichte/> | 3



Die Anzahl der lokalen 16h-Projekte und die Zahl der [erwerbsfähigen](#) Leistungsbezieher unter 25 Jahren unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland erheblich (siehe Abbildung 2). Grundsätzlich wäre zu erwarten, dass die Zahl der Projekte mit der Zahl der Leistungsberechtigten steigt. Dies trifft im Großen und Ganzen auch zu. So gibt es im Saarland (SL), in Bremen (HB) und in Mecklenburg-Vorpommern (MV) sowohl wenige Projekte als auch wenige junge Leistungsberechtigte. Demgegenüber zeigt sich in Nordrhein-Westfalen (NRW) ein hohes Potenzial an möglichen Nutzern und eine hohe Zahl an Projekten. In einigen Regionen ist die Zahl der Projekte indes deutlich höher, als die Zahl der Leistungsberechtigten unter 25 es vermuten lässt. Dies trifft insbesondere für Bayern (BY) und Baden-Württemberg (BW) zu.

Quelle:



## Die Zahl der Projekte und der Geförderten ist bis vor Kurzem kontinuierlich gestiegen

Mit etwas Verzögerung ist die Förderung schwer zu erreichender junger Menschen vor Ort angekommen: Mitte 2019 existierten bundesweit immerhin 132 16h-Projekte. Gestiegen ist auch die Zahl der jungen Menschen, die dank dieser Projekte in das System der Grundsicherung aufgenommen und damit entsprechend gefördert werden konnten. Von März bis Mai 2019, dem letzten Zeitraum, für den bislang Daten vorliegen, waren es mehr als 1.400 Personen.

Gleichwohl führen viele Jobcenter bislang noch keine entsprechenden Projekte durch. Denn [Arbeitslosigkeit](#) und Hilfebedürftigkeit von jungen Menschen und die damit zusammenhängenden Folgeprobleme („Drop-outs“) sind nicht überall gleichermaßen ausgeprägt. Hinzu kommt, dass die wirtschaftlichen Handlungsspielräume vor Ort und die Budgets und Prioritäten der jeweiligen Regionaldirektionen variieren.

Danach gefragt, warum in manchen Jobcentern keine Förderung nach § 16h SGB II stattfindet, verwiesen Expertinnen und Experten vor Ort zum Teil darauf, dass andere, drängendere

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/einbeziehung-schwer-zu-erreichender-junger-menschen-in-die-grundsicherung-eine-erfolgsgeschichte/> | 5

Probleme anstünden, etwa ein generell hoher Bestand an Langzeitarbeitslosen. Andererseits wurde mitunter darauf verwiesen, dass es im jeweiligen Zuständigkeitsbereich wenig Jugendarbeitslosigkeit oder nur wenige „Drop-outs“ gebe, oder dass die Betroffenen von den Institutionen der Jugendhilfe bereits hinreichend betreut würden.

Insgesamt zeigt sich, dass Personen aus dieser Zielgruppe mit dem Angebot tatsächlich erreicht werden können. Allerdings erweist sich die Zielgruppe als sehr heterogen. Zu ihr gehören beispielsweise Jugendliche, die die Schule oder eine Ausbildung abgebrochen haben oder verhaltensauffällig oder obdachlos sind. Auch finden sich Jugendliche darunter, deren Sozialleistungen als Folge von Sanktionen gekürzt, ausgesetzt oder gesperrt wurden. Manche 16h-Projekte richten sich gezielt an diese Gruppe, um zu verhindern, dass durch die Verhängung einer Sanktion der Kontakt zum Jobcenter abreißt.

## **Wenn die Projekte auslaufen, müssen die Kontakte abgebrochen werden**

Dabei bemisst sich der Erfolg der Förderung aus Expertensicht vor allem daran, ob sie dazu beiträgt, die Persönlichkeit der jungen Menschen zu stabilisieren und sie an institutionalisierte Hilfen der Grundsicherung heranzuführen. Erfahrene Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter bemängeln allerdings, dass die zwischen Sozialarbeitern und Jugendlichen aufgebauten Kontakte mit der Aufnahme in den SGB-II-Regelbetrieb wieder abgebrochen werden müssen. Selbst wenn die Projekte die Aufrechterhaltung solcher Kontakte vorsehen, enden diese spätestens mit der Beendigung des Projekts.

Außerdem wurde wiederholt von Passungsproblemen zwischen der Logik der klassischen klientenorientierten Sozialarbeit auf Seiten der beauftragten Träger und der an standardisierten, erfolgskontrollierten Maßnahmen orientierten Logik auf Seiten der Jobcenter berichtet. Dies führe zum Teil zu Reibungsverlusten, berge aber auch eine wesentliche Chance: Denn ein 16h-Projekt zwingt die beteiligten Akteure, sich über die Grenzen von Organisationen und Rechtskreisen hinweg miteinander abzustimmen.

## **Drei Typen von 16h-Projekten lassen sich unterscheiden**

In den Fallstudien des IAB ließen sich drei unterschiedliche Typen von 16h-Projekten identifizieren: der Jugendhilfeansatz, der Maßnahmenansatz und unorthodoxe Projekte.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/einbeziehung-schwer-zu-erreichender-junger-menschen-in-die-grundsicherung-eine-erfolgsgeschichte/> | 6

Im Jugendhilfeansatz werden Jugendliche, die aus dem System Schule-Ausbildung-Erwerbsarbeit herausgefallen sind oder herauszufallen drohen, an ihren Treffpunkten aufgesucht und motiviert, einen Antrag auf SGB-II-Leistungen zu stellen. Klassische Sozialarbeit für Jugendliche sieht dabei so aus, dass ausgebildete Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter versuchen, mit den Jugendlichen ins Gespräch zu kommen, eine Vertrauensbeziehung aufzubauen, auf die Probleme der Jugendlichen beratend einzugehen und die SGB-II-Antragstellung in einen komplexeren Lösungsansatz zu integrieren.

Ein Beispiel: Ein Träger setzt für ein 16h-Projekt einen Beratungsbus ein. Mit dem Bus fahren Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter in verschiedene soziale Brennpunkte der Stadt und stellen ihn dort als Anlaufstelle für einen Tag auf. Im Bus beraten sie Jugendliche bei Alltagsproblemen und bringen sie mit weiteren Einrichtungen in Kontakt. Das können fallweise das Jugendamt, das Schulamt oder das Gesundheitsamt, das Jobcenter, aber auch weitere Institutionen sein. Aus Sicht des Projektleiters ist das Vorhaben dann erfolgreich, „wenn ein junger Mensch eigenständig feststellt, dass er Hilfe bedarf und diese bekommt“ (Projektleiter eines Trägers in Süddeutschland).

Im Maßnahmenansatz kümmern sich die Jobcenter oft um jüngere „kritische Kunden“ – so ein gängiger Terminus in den Jobcentern –, also Kunden, bei denen ein Ende der Mitwirkung und ein Ausstieg aus dem System und damit aus der Betreuung droht. Das ist häufig bei Jugendlichen der Fall, die sanktioniert werden.

In einem der untersuchten Fallbeispiele weist das Jobcenter jungen Kundinnen und Kunden, die nicht (regelmäßig) zu den vereinbarten Terminen kommen, eine 16h-Maßnahme zu. Ein Mitarbeiter des Trägers, auch hier meist eine Sozialarbeiterin oder ein Sozialarbeiter, nimmt Kontakt zu den Jugendlichen auf, erkundigt sich nach dem Grund für die fehlende Mitwirkung und hilft den Betroffenen in meist wöchentlich stattfindenden Treffen dabei, ihre Probleme gezielt anzugehen. Das explizite Ziel besteht darin, den Kontakt zu den jungen Menschen herzustellen, aufrechtzuerhalten, Problemlösungswege gemeinsam zu entwickeln und die Klienten an niedrigschwellige Maßnahmen des Jobcenters heranzuführen.

Die große Mehrheit der untersuchten Fälle entfällt zu etwa gleichen Teilen auf den Jugendhilfe- und den Maßnahmenansatz. Allerdings gibt es vereinzelt auch andere, unorthodoxe Projekte. Dort geht es nicht in erster Linie um eine institutionelle Integration und Betreuung. Gemeinsam ist ihnen vielmehr, dass ihr Fokus primär auf sozialer Stabilisierung und sozialer Integration liegt. Die Aufnahme eines Grundsicherungsbezugs stellt dabei nur einen willkommenen Nebeneffekt dar.

Ein charakteristisches Fallbeispiel für diesen Typus ist ein Sportverein. Er bietet eine vor

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/einbeziehung-schwer-zu-erreichender-junger-menschen-in-die-grundsicherung-eine-erfolgsgeschichte/> | 7

allem für männliche Jugendliche mit Migrationshintergrund attraktive Sportart an. Ziel ist es, problematische Jugendliche „von der Straße zu bekommen“, wie sich ein Trainer ausdrückte. Die Jugendlichen sollen in die Sportlergemeinschaft integriert, an Leistung, Selbstdisziplin und gute Routinen herangeführt, aber auch bei Problemen unterstützt werden. Trainer und erfahrenere Vereinskollegen sind auch lebensweltliche Unterstützer und Vorbilder.

Sowohl Jugendamt wie Vereinsvertreter sprechen von Vorteilen für alle Beteiligten: Die Jugendlichen werden in die Lage versetzt, ihren Alltag zu ordnen, und motiviert, institutionelle Hilfen anzunehmen. Der Verein gewinnt neuen Nachwuchs. Das Jugendamt hat geringere finanzielle Aufwendungen, da der Verein auch auf ehrenamtliche Funktionsträger zurückgreift. Und das Jobcenter erreicht junge Menschen aus einer Gruppe, die es sonst nur schwer erreichen würde. Zudem überdauert die sozialintegrative Wirkung solcher Projekte auf die Jugendlichen in aller Regel den Förderzeitraum.

## Fazit

Der 2016 eingeführte § 16h SGB II trägt dazu bei, zwei Lücken zu schließen: die institutionelle Lücke zwischen dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und dem SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) wie auch die praktische Lücke bei der wohlfahrtsstaatlichen Betreuung schwer erreichbarer Jugendlicher. Allerdings gibt es bislang keine gesicherten Erkenntnisse über die Größe dieser Gruppe.

Gleichwohl scheint die Regelung inzwischen zunehmend genutzt zu werden. Denn immer mehr Jugendliche, die vormals gleichsam durch den Rost fielen, profitieren mittlerweile von den Leistungen und Angeboten der Grundsicherung. Vorangetrieben wurde dieser Prozess durch Träger, die sich hierfür zertifizieren ließen und Projekte entwickelt haben, die Jobcenter, die diese Projekte mit initiiert und in ihre tägliche Arbeit eingebunden haben, und die Regionaldirektionen, die die Jobcenter in der Einführungsphase entsprechend unterstützt und motiviert haben. Hierbei sind in der Praxis häufig Mischfinanzierungen mit anderen Sozialprogrammen anzutreffen.

Zwar wird gelegentlich davon berichtet, dass Jobcenter, Jugendämter und Träger unterschiedlichen Logiken und Kulturen folgen. Die Befragten nehmen diesen Umstand in der Regel jedoch als Chance wahr, die Probleme der betroffenen jungen Menschen organisations- und rechtskreisübergreifend anzugehen. Denn ein solcher Ansatz kann entscheidend dazu beitragen, das Abdriften von Jugendlichen an den Rand der Gesellschaft zu verhindern.

Mittlerweile finden monatlich Hunderte von Personen über eine 16h-Maßnahme in den Grundsicherungsbezug. Allerdings bestehen erhebliche regionale Unterschiede. Außerdem ist

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/einbeziehung-schwer-zu-erreichender-junger-menschen-in-die-grundsicherung-eine-erfolgsgeschichte/> | 8

die Heterogenität der Maßnahmen groß. Über deren Zielsetzung indes herrscht weitgehend Einigkeit: Es geht um soziale Stabilisierung, Reintegration in gesellschaftliche Strukturen und Rück- oder Hinführung der Betroffenen in ein sozialstaatliches Hilfesystem, meist das SGB II.

Es handelt sich somit um einen tragfähigen Ansatz, der aufsuchende, niedrighschwellige Sozialarbeit in direkten Kontakten einsetzt, um Jugendliche zu erreichen, die früher durch das sozialstaatliche Raster gerutscht sind. Er ist damit eine wichtige Ergänzung des klassischen Angebots an Maßnahmen im Bereich der Grundsicherung. Mit dem Abflauen der Covid-19-Pandemie sollten die entsprechenden Maßnahmen wieder forciert werden.

## **Daten und Methoden**

Im Anschluss an verschiedene explorative Vorarbeiten wurde die IAB-Studie zur Umsetzung des § 16h SGB II von April bis Oktober 2019 in 15 Jobcenterbezirken in 8 Regionaldirektionen durchgeführt. Untersucht wurden jeweils die Jobcenter selbst und ausgewählte Projektträger, die mit ihnen zusammenarbeiten. Dabei wurden möglichst verschiedenartige Jobcenterbezirke ausgewählt, die sich nach der regionalen Arbeitsmarktlage, nach großstädtischem oder ländlichem Gepräge sowie nach Art der Trägerschaft (gemeinsame Einrichtung oder zugelassener kommunaler Träger) unterschieden. In den Jobcentern und bei den Trägern fanden 39 leitfadengestützte Interviews mit Fach- und Führungskräften statt. Hinzu kam die Analyse der von den Befragten zur Verfügung gestellten Dokumente und Statistiken. An Auswertungsmethoden kamen vor allem die qualitative Inhaltsanalyse der Interviews und die Interpretation deskriptiver uni- und bivariater Statistiken zum Einsatz.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/einbeziehung-schwer-zu-erreichender-junger-menschen-in-die-grundsicherung-eine-erfolgsgeschichte/> | 9