

Hilfebedürftige Arbeitslose in der Fallbearbeitung

Trainer trifft Mensch

Die Bekämpfung von Armut und Langzeitarbeitslosigkeit stellt ein besonderes und nicht eben einfaches Feld der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dar. Will man ein hohes Beschäftigungsniveau sichern, ist es wichtig, auf diesem Feld gute Lösungen zu finden und umzusetzen. Menschen reagieren ganz unterschiedlich auf Arbeitslosigkeit: Manche sind hoch motiviert, andere resignieren. Die Fachkräfte der Grundsicherungsträger sollten in ihrer Beratung und Betreuung darauf eingehen. Aktivierende soziale Dienstleistungen können nur dann erfolgreich sein, wenn das Zusammenspiel beider Seiten gelingt.

Auch wenn die Arbeitsmärkte in absehbarer Zeit angespannt auf die Finanzkrise reagieren werden, beginnt die womögliche Talfahrt von einem hohen Niveau: So hat sich die Arbeitslosenquote durch den deutlichen und seit 2006 andauernden Beschäftigungszuwachs in Deutschland stark reduziert. Doch eine genauere Betrachtung zeigt, dass diese günstige Entwicklung sehr ungleichmäßig ausfällt. Die Zahl der im Bereich der Arbeitslosenversicherung des SGB III gemeldeten Arbeitslosen ist seit 2005 von gut zwei auf unter eine Million Personen gesunken. Schwieriger stellt sich die Situation im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) dar. Hier hat sich die Zahl der Arbeitslosen zwar auch verringert, im Vergleich jedoch deutlich weniger stark: Nach rund 2,8 Millionen im Jahr 2005 waren es im August 2008 immer noch etwas mehr als 2,2 Millionen. Unter allen Arbeitslosen in Deutschland sind es inzwischen 70 Prozent, die im Rechtskreis SGB II betreut werden. Zu diesen tritt eine nochmals etwas größere Gruppe von rund 2,7 Millionen Arbeitslosengeld-II-Empfängern, die gegenwärtig nicht arbeitslos sind. Hier handelt es sich um Erwerbsfähige, die zur Schule gehen, an Maßnahmen teilnehmen, eine nicht bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit ausüben oder aber temporär dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, beispielsweise wegen der Betreuung kleiner Kinder.





Auch diese Gruppen sind beim Ziel einer hohen Beschäftigung zu bedenken, da ihr Status als nicht arbeitslose Leistungsbezieher zeitlich meist begrenzt und ein späterer Übergang in Arbeitslosigkeit nicht unwahrscheinlich ist. Eine Ausnahme bilden hilfebedürftige Erwerbstätige, bei denen nicht Integration schlechthin, sondern eine höherwertige oder umfänglichere Beschäftigung das vordringliche Ziel ist. Die ungleiche Entwicklung von Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung verdeutlicht: Ein weiter gehender Abbau der Arbeitslosigkeit wird erfolgreich nur sein, wenn insbesondere auch erwerbsfähige Hilfebedürftige nachhaltig in Beschäftigung integriert werden können.

Vielfältige Biografien und Lebenslagen

Leistungsbezieher im Rechtskreis SGB II bilden bei weitem keine homogene Gruppe. Abgesehen von der erwähnten Besonderheit, dass im Fall der Bedürftigkeit auch nicht-arbeitslose Personen Leistungen beziehen können, sind es ganz unterschiedliche Lebenssituationen und Erwerbsbiografien, die – zumindest zeitweise – in Bedürftigkeit führen. So finden sich beispielsweise Langzeit- wie Kurzarbeitslose unter den Leistungsbeziehern, je nachdem, ob vor Eintritt der Arbeitslosigkeit eine sozialversicherungspflichtige, geringfügige oder selbstständige Erwerbstätigkeit lag. Manche der arbeitslosen Hilfebedürftigen waren praktisch noch nie erwerbstätig, sei es, weil sie erst vor kurzem ihren Schulbesuch beendet haben, sei es, weil sie sich über Jahre hinweg hauptberuflich der Haushaltsführung und Kindererziehung gewidmet haben. Und ebenso vielfältig sind die Hemmnisse, die dem (Wieder-)Eintritt in Beschäftigung entgegenstehen: Mangelnde, veraltete oder wenig nachgefragte Qualifikationen können die Chancen ebenso mindern wie eingeschränkte Mobilität oder nur schlecht ausgebildete soziale Netzwerke, die ihre wichtige Funktion bei der Stellensuche nicht erfüllen können. Nicht selten ist die eingeschränkte Beschäftigungsfähigkeit auch mit bestimmten Merkmalen der Person (wie Suchtkrankheiten, psychosoziale und gesundheitliche Einschränkungen, Sprachdefizite oder das Lebensalter) verbunden. Ob hierbei tatsächliche Leistungsdefizite oder auch Vorurteile der Personalverantwortlichen ursächlich sind, ist nicht immer einfach zu entscheiden.

So vielfältig wie die Gruppe der Leistungsbezieher und die Gründe für deren eingeschränkte Beschäftigungsfähigkeit sind auch die Reaktionsweisen der Betroffenen und der Beratungs- und Betreuungsbedarf, den die Träger der Grundsicherung zu erfüllen haben. Auf lange Sicht zeigen sich bei vielen Erwerbslosen Beschränkungen des Selbstwertgefühls und der Überzeugung, durch eigenes Handeln etwas bewirken zu können. Mitunter treten Auflösungstendenzen der zeitlichen und sozialräumlichen Orientierung auf. Den hiervon Betroffenen entgleitet in Teilen ihr Alltagsleben und die Fähigkeit, sich im gesellschaftlichen Positiongefüge zu bewegen, also zum Beispiel auf angemessene Weise mit dem Arbeitsvermittler im Jobcenter zu kommunizieren. Von solchen schwerwiegenden Beschrän-



kungen der Handlungsfähigkeit sind jedoch keineswegs alle Leistungsbezieher betroffen. Qualitative Studien des IAB zeigen, dass viele Hilfebedürftige neue und zukunftsgerichtete Handlungspläne entwickeln, statt der Orientierung verlustig zu gehen. An die Stelle von Auflösungstendenzen können dann mehr oder minder eigensinnige Deutungen der eigenen Lage und Erwartungen für die Zukunft treten. Diese können zielführend für eine Wiedereingliederung sein, zeigen in machen Fällen jedoch auch Züge einer weltabgewandten Rationalisierung der eigenen Lage, etwa wenn lang anhaltende Erwerbslosigkeit zu einem politischen Gestus („sich der Kapitalverwertungslogik entziehen“) oder einem Leben als Privatier („endlich habe ich Zeit zum Lesen“) umgedeutet wird.

Muster der Lebensbewältigung

Von großer Bedeutung für die Wirkungen von Langzeitarbeitslosigkeit und damit einhergehender Hilfebedürftigkeit ist also, wie Betroffene mit ihrer Situation umgehen, Handlungspotenziale entdecken und wahrnehmen und ihre Ziele neu justieren. Empirische Daten zu diesen Mustern der Aneignung und Verarbeitung stellt eine am IAB in den Jahren 2006 bis 2008 durchgeführte Mehrfachbefragung von gut 100 erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bereit. Hierbei wurden Methoden der qualitativen Sozialforschung, unter anderem biografisch-narrative Interviews, eingesetzt. Die Analyse dieser Befragungsdaten ergab, dass vier grundsätzliche Verarbeitungsmuster unterschieden werden können.

Beim ersten Typus wird die Erfahrung von Langzeitarbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit als Freisetzung in einem umfassenden Sinn verstanden: Diese Hilfebezieher haben häufig erleben müssen, wie sie aus einem ehemals stabilen Beschäftigungsverhältnis entlassen wurden und trotz intensiver Bemühungen keinen Wiedereintritt ins Erwerbsleben fanden. Sie sind in der Regel sehr gut in soziale Netzwerke integriert und bewältigen ihr alltägliches Leben nunmehr jenseits der Sphäre der Erwerbsarbeit. Sie konzentrieren sich auf marktferne und gemeinschaftsbezogene Felder wie die Familie, die Nachbarschaft, das Ehrenamt oder das Vereinsleben.

Anders der Typus des Moratoriums, bei dem die eigene Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit als vorübergehende Episode betrachtet wird, die auch Chancen bereitstellt. So streben diese Menschen häufig danach, die Phase der Erwerbslosigkeit zur Entwicklung der eigenen Person und zur Steigerung ihrer Ressourcen für eine autonome Lebensführung zu nutzen. Da mag es um die Überwindung persönlicher Defizite oder die Steigerung der eigenen beruflichen Qualifikationen gehen. Mitunter stehen aber auch grundlegendere Entwicklungsziele im Vordergrund, etwa die Steigerung von Selbstwertgefühl und Selbstbestimmung, beispielsweise nach einer Scheidung. Am Ende dieser Entwicklungsphase soll der (Wieder-)Einstieg in Erwerbsarbeit stehen, weshalb die Pläne zur eigenen Weiterentwicklung stets befristet und mehr oder weniger konkrete Erwartungen an den Wiedereinstieg in Erwerbsarbeit vorhanden sind.

Der dritte Typus einer Erwerbsarbeitsorientierung in der Grundsicherung orientiert sich stark am Ideal der Erwerbsarbeit als Grundlage gesellschaftlicher Anerkennung und Existenz, verbindet dies aber gedanklich mit dem als unverzichtbar verstandenen Bezug von Grundsicherungsleistungen. Lebensführung und zeitliche Strukturierung des Alltags basieren auf Substituten außerhäuslicher Erwerbsarbeit, beispielsweise auf geförderter Beschäftigung oder Arbeitsgelegenheiten. In materieller Hinsicht gelingt es diesen Personen zuweilen, durch die Kombination von Grundsicherungsleistungen und Zuverdienst (ggf. auch nicht gemeldetem Zuverdienst) in relativ stabiler und subjektiv befriedigender Weise an konsumgestützter sozialer Anerkennung teilzuhaben.

Der vierte und letzte Typus, der der Exklusion, ist stark durch die Erfahrung von Hilflosigkeit und Fremdbestimmung gekennzeichnet. Personen dieses Typs bilden fatalistische und resignative Wahrnehmungswelten und Deutungen aus, sehen sich selbst dauerhaft und irreversibel von der Teilhabe am Arbeitsmarkt und damit von der ihnen zentral erscheinenden Quelle von Anerkennung ausgeschlossen. Trotz einer häufig feststellbaren hohen Arbeitsmotivation haben Menschen dieses Typs kaum Zugang zur Erwerbsarbeit, sei es aufgrund erheblicher Qualifikationsmängel, gesundheitlicher Einschränkungen, defizitärer sozialer Kompetenzen oder eben aufgrund ihrer resignativen Lebenshaltung. Gleichmaßen schlecht ist oftmals ihr Zugang zu Netzwerken und Angeboten der sozialen Hilfe oder der kommunalen Daseinsvorsorge. Da dieser Typus die bezogene Transferzahlung nur sehr begrenzt durch andere Ressourcen wie Zusatzverdienste oder Hilfsangebote des sozialen Nahbereichs ergänzen kann, überrascht es nicht, dass bei ihnen die Ausstattung mit materiellen Gütern und die realisierbaren Konsumpotenziale mitunter sehr eingeschränkt sind.

In Bewegung kommen

Welche Aufgaben stellen sich hier den Grundsicherungs-Trägern? Die Wirkung von arbeitsmarktpolitischen Beratungs- und Betreuungsinstrumenten lässt sich aus deren Inhalt und Zweck allein nicht ableiten. Entscheidend für das Zustandekommen förderlicher oder hemmender Effekte

ist ebenso sehr die Art und Weise, wie erwerbsfähige Hilfebedürftige diese Angebote verstehen und für sich selbst nutzbar machen. Dieses Zusammenwirken von Angebotsleistung und Nachfragestruktur ist nicht etwa ein prinzipiell überwindbares Defizit der Leistungserbringung, sondern schlechterdings nicht hintergebar: Es folgt der Natur der Dienstleistung, um die es geht.

Aktivierende soziale Dienstleistungen können nur erbracht werden, wenn ihre Nutzerinnen und Nutzer mit ihnen aktiv umgehen, sie nachfragen und ihnen Zugang verschaffen in ihre Lebenspraxis und Alltagswelt. Und welchen Ertrag jene dann haben, ob man von Erfolg oder Misserfolg sprechen mag, hängt vom Zusammenspiel der beteiligten Seiten im Hilfeprozess ab: Welche Sensitivität





entwickeln die Fachkräfte für die jeweiligen Lebenswirklichkeiten der Klienten? In welchem Maße gelingt es ihnen, die Handlungsorientierungen, Fähigkeiten, Neigungen und Schwächen von Arbeitslosen in einen konkreten Hilfeplan zu integrieren? Mit Blick auf die Klienten ist entscheidend, in welcher subjektiven Lebenswirklichkeit sie sich befinden, welche Aufgaben und Pläne für sie selbst biografisch anstehen. Davon hängt nicht nur ab, ob und wie sie die angebotenen Dienstleistungen nachfragen, sondern insbesondere auch, wie sie die Förderangebote lebenspraktisch in Bewegung setzen.

Aus dieser Verflechtung kommt man nicht heraus. Soziale Dienstleistungen setzen in der Regel eine persönliche und kooperative Erbringung voraus. Sie können nur gemeinsam produziert und konsumiert werden, wobei Übereinstimmungen und Kooperationschancen gefunden werden müssen, und zwar in zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht.

Zeitliche Konkordanz meint nicht nur, dass Fachkraft und Leistungsempfänger wenigstens gelegentlich direkt miteinander reden sollten. Wichtiger noch ist, dass sie eine gemeinsam geteilte Gegenwartsvorstellung entwickeln. Etwa dahingehend, ob eine bestimmte Handlungsweise des Hilfebedürftigen schon ein erster Schritt in Richtung Aktivierung ist oder noch der Vergangenheit angehört, zum Beispiel einer Zeit der durch Aktivierung zu überwindenden Abhängigkeit. In den vom IAB durchgeführten qualitativen Interviews berichten Bedürftige zuweilen davon, dass sie sich selbst bereits in Bewegung sehen, vom Vermittler aber mit dem Vorwurf des Stillstands konfrontiert werden.

Sachliche Konkordanz meint, dass Fachkraft und Klient gemeinsam festlegen, was jetzt bzw. als nächstes ansteht: Sollen sie über Möglichkeiten der Qualifizierung und Ausbildung reden oder über Möglichkeiten der direkten Integration? Verstehen sie einen Ein-Euro-Job, über den sie sprechen, in gleicher Weise? Oder ist dieser für den Vermittler vielleicht ein Schritt in den Arbeitsmarkt, während er für den Betroffenen ein Mittel zur sozialen Integration oder vornehmlich Quelle eines Zusatzverdienstes darstellt?

Soziale Konkordanz meint eine übereinstimmende Vorstellung darüber, wer sich da eigentlich gegenüber sitzt. Als was figuriert ein arbeitsloser, 26 Jahre alter Mann? Versteht ihn der Vermittler als ausbildungsbedürftigen Unqualifizierten oder als motivationsbedürftigen Hilfsarbeiter? Wie versteht dieser sich selbst? Wie versteht sich eine 40-jährige Frau, die noch nie erwerbstätig war: als Arbeitslose oder als Hausfrau, und wie sieht sie der Vermittler? Umgekehrt geht es natürlich auch um die Rolle der Fachkraft. Wird sie als Berater, Aufpasser, Antreiber, Therapeut, Beichtvater, Bürokrat oder Coach betrachtet?

Die Herstellung von Konkordanz in den drei Dimensionen der Zeitlichkeit, Sachlichkeit und Sozialität ist eine außerordentlich schwierige Aufgabe, die nur kooperativ zwischen Fachkräften und Betroffenen gestaltet werden kann. Der Gesetzgeber sucht diesen nicht zu hintergehenden Voraussetzungen einer erfolgreichen Fallbearbeitung Rechnung zu tragen, wenn er in der Begründung zur Einführung des SGB II explizit festschreibt, dass im Rahmen des Fallmanagements die „konkrete Bedarfslage des Betroffenen erhoben“ und darauf aufbauend ein „individuelles Angebot unter aktiver Mitarbeit des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert“ (BT-Drucks. 15/1516: 44) werden soll. Ausdruck der politisch gewollten engen Kooperationsbeziehung zwischen SGB-II-Träger und Leistungsbezieher ist insbesondere auch das neuartige Instrument der Eingliederungsvereinbarung gemäß Paragraph 15 SGB II. Denn dieses Dokument über eingliederungsrelevante Förderleistungen und Eigenbemühungen soll „gemeinsam erarbeitet“ (BT-Drucks. 15/1516: 46) und durch beidseitige Unterschrift besiegelt werden.

Fazit

Die subjektiven Deutungs- und Handlungsmuster sowie die Umgangs- und Verarbeitungsweise eines Lebens im Leistungsbezug muss im Prozess der Hilfestellung Berücksichtigung finden, wenn das Ziel einer nachhaltigen Überwindung von Bedürftigkeit durch Aktivierung und eigenverantwortliche Lebensführung erreicht werden soll. Aktivierungsstrategien des SGB II sind in ihrem Erfolg nicht nur von der Qualität der Maßnahmen, sondern ebenso von

der Qualität des Betreuungsverhältnisses und der Mitwirkungsbereitschaft und den Motivationen der Hilfebezieher abhängig. Mit entscheidend für die Erreichung der gesetzlich vorgegebenen Ziele ist es daher, ob es gelingt, Betroffene umfassend an der Auswahl, Planung und Ausgestaltung von Maßnahmen zur sozialen Stabilisierung, Aktivierung und Reintegration in Erwerbsarbeit zu beteiligen, eine vertrauensvolle Beziehung zwischen Träger und Betreuten herzustellen und Raum für Eigenaktivitäten zu eröffnen. Dabei kann es, je nach biografischer Erfahrung und aktueller Lebenspraxis der Betroffenen, zu eigensinnigen Deutungen des Integrationsangebotes kommen, welche diese Angebote verfremden und zu teils unerwünschten, kontraproduktiven Effekten führen. Nicht immer, aber doch meistens geschieht dies ohne explizit widerständige Absicht der Leistungsempfänger. Umso wichtiger ist es, dass es im Zuge der Fallbearbeitung gelingt, ein Arbeitsbündnis zwischen Fachkraft und Leistungsempfänger herzustellen, auf dessen Grundlage die notwendige Konkordanz der Perspektiven hergestellt werden kann, ohne die die Förder- und Eingliederungsinstrumente ins Leere zu laufen drohen.

Literatur

Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Land, Rainer; Willisch, Andreas; Wolf, Andreas; Kupka, Peter (2007): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. IAB-Forschungsbericht, 15/2007..

BT-Drucks. 15/1516 vom 5.9.2003: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Behrend, Olaf; Sondermann, Ariadne (Hg.) (2007): Fallverstehen und Deutungsmacht. Akteure in der Sozialverwaltung und ihre Klienten.

Wenzel, Ulrich (2008): Fördern und Fordern aus Sicht der Betroffenen Verstehen und Aneignung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen des SGB II. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 54, H. 1, S. 57-78.

Der Autor



Dr. Ulrich Wenzel

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ am IAB.

ulrich.wenzel@iab.de