

09/04
28. April 2004

Inhalt

- 1 Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende nach dem SGB II
Rainer Göckler, Mannheim (PP 52)
- 20 Ausbildungsvergütung in ausgewählten Tarifverträgen
Stand: 1. April 2004
- 38 Neue Angebote für junge Migranten
Dr. Reinhard Zedler, M.A., Köln
- 41 Eckwerte
Reform der beruflichen Bildung
- 48 Gute Beispiele regionaler Kooperationen für Ausbildungsplätze in den fünf neuen Ländern und Berlin
- 49 Vier Jahre Berufsbildung – kompakt auf einer CD-ROM!
- 50 Informationsgesellschaft 2004
- 52 Medienautor
- 55 Überstunden in Deutschland
- 55 Duales System ungebrochen attraktiv
- 56 Monatliche Bruttoverdienste bei Angestellten
- 56 Arbeits- und Gesundheitsschutz
- 57 Monatliche Bruttoverdienste bei Arbeitern
- 58 Bildung weltweit – Neues Informationsangebot des Deutschen Bildungsserver
- 58 150 Millionen Euro an Bildungskrediten vergeben
- 59 Schuhmacher/Schuhmacherin
- 59 Frauen verdienen rund 30 Prozent weniger als Männer
- 60 Neue Strategien für die berufliche Bildung
- 60 In der EU Karriere machen
- 61 Junge Ärzte Mangelware
- 61 Ausgaben für Forschung und Entwicklung in den EU-Staaten
- 62 Was Werden 2/2004
- 62 Was Werden 3/2004
- 63 Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Segmentierung des Personenkreises der Empfänger zukünftiger Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende nach dem SGB II unter dem Aspekt von Integrationswilligkeit und -fähigkeit sowie Grundstrukturen einer darauf ausgerichteten Eingliederungs- und Maßnahmeplanung

Rainer Göckler, Mannheim*)

Das unter dem Namen „Hartz IV“ bekannt gewordene „Vier-te Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, über das im Vermittlungsausschuss erst am Tag vor Heilig Abend Einvernehmen zwischen Bundesrat und Bundestag erzielt wurde, trat zum 1. 1. 2004 in Kraft.

Es regelt die grundlegenden leistungsrechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld (Grundsicherung für erwerbsfähige Arbeitsuchende und deren Angehörige), die zugehörigen Eingliederungsleistungen, die Kommunen und Arbeitsämter erbringen können/müssen, sowie die Grundstruktur der zukünftigen Zusammenarbeit zwischen Kommune und Agentur für Arbeit in zwingend vorgeschriebenen Arbeitsgemeinschaften.

Die Formen der Zusammenarbeit könnten erprobt werden, hätte nicht ein Gesetzesvorbehalt den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, dem Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft gegenüber zu erklären (bis zum 31. 8. 2004), ob sie die gesamten Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende in eigener Zuständigkeit übernehmen wollen (§ 6a SGB II).

Da die (finanziellen) Risiken für die Übernahme dieser Aufgabe für die Kommunen noch nicht erkennbar sind – dies ist erst nach Verabschiedung des angekündigten (Options-) Gesetzes möglich –, werden die Entscheidungen voraussichtlich nicht vor Mitte des Jahres 2004 fallen.

*) Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Arbeitsverwaltung



Eine (unnötige) Verzögerung, denn ein halbes Jahr Vorlaufzeit für die Errichtung dieser Job-Center, die weitaus mehr sind als die zwischenzeitlich vielfach erprobten gemeinsamen Anlaufstellen, ist wenig befriedigend für Kommunen wie für die Arbeitsagenturen. Die Größenordnung der geplanten Veränderungen scheint von Allen unterschätzt worden zu sein. Die Verzögerungen in der Gesetzgebung, die zögerliche Haltung der betroffenen Institutionen und die Schwierigkeiten in der Praxis sprechen hier eine deutliche Sprache.

Der grundlegende Konstruktionsfehler dieses Gesetzes liegt in der Option Arbeitsagentur oder Sozialamt der Kommune, wo es im Interesse der Bündelung von Kompetenzen, eines synergetischen Schubs und einer optimalen Betreuung dieses Personenkreises von vornherein hätte Arbeitsagentur und Sozialamt heißen müssen. Entsprechende Vorschläge lagen auf dem Tisch und wären gesetzlich regelbar und praktisch umsetzbar gewesen.¹⁾

Die Kunden der neuen JobCenter

Die zukünftigen MitarbeiterInnen in den JobCentern werden knapp 4 Millionen Menschen²⁾ mit der Auszahlung von Arbeitslosengeld II und/oder Sozialgeld nach dem SGB II und einem umfassenden Fallmanagement zu betreuen haben. Menschen, die nach der Definition dieses Gesetzes zwischen 15 und 65 Jahre alt, erwerbsfähig und hilfebedürftig sind sowie ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben (§ 7(1) SGB II) einschließlich zugehöriger Familienangehöriger oder LebenspartnerInnen.

Schaut man in die Praxis, so sind vielfältige Ursachenbündel dafür verantwortlich, warum diese Menschen nicht oder nur mit erheblichem Zeit- und Betreuungsaufwand arbeitsmarktlich zu integrieren sind. Dass die Arbeit mit diesem Personenkreis dennoch arbeitsmarktlich wirksam werden kann, dies sogar in relativ schwierigen konjunkturellen Zeiten, belegen einige erfolgreiche Projekte von Arbeits- und Sozialämtern aus den letzten Jahren.³⁾

Nahezu allen erfolgreichen Reintegrationsprojekten ist folgendes gemeinsam:

1. Man investierte in die Fortbildung des Personals (Fallmanagement).⁴⁾

2. Man verringerte die Fallzahlen und schuf so eine „dichtere“ Fallbetreuung und persönliche Verantwortung.
3. Man vernetzte die Arbeit mit unterstützenden Institutionen besser.
4. Man flexibilisierte vorhandene Integrationsmöglichkeiten, insbesondere auch durch Budgetierungsversuche und konzeptionelle Neugestaltung von sozial und arbeitsmarktlich ausgerichteten Integrationsmaßnahmen.

Mit welchen Integrationsproblemen Sozial- und Arbeitsämter bei diesem Personenkreis in der Vergangenheit zu kämpfen hatten, belegen die statistischen Erfassungen der Arbeits- und Sozialämter.

„Die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit wieder in Richtung des ersten Arbeitsmarkts zu verlassen, hängt in hohem Maße vom Alter der Betroffenen ab. Im Zusammenwirken mit weiteren Faktoren wie Gesundheit und Bildungsniveau können schnell Konstellationen entstehen, die eine Eingliederung schwierig machen. Dieses Manko lässt sich auch durch hohes Engagement bei der Suche nach einer neuen Stelle oft nicht kompensieren.“ (Brix, Udo u.a., 2002, S. 3)

- 1) vgl. Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Job Center. Konzeption und Diskussion der lokalen Zentren für Erwerbsintegration. Gütersloh 2003. Es heißt dort: „Eine gemeinsame Verantwortlichkeit von BA und Kommune für die Erbringung der Vermittlungs-, Fallmanagement- und Beratungsleistung lässt beide gleichberechtigt ihre Kompetenzen einbringen und ermöglicht die gemeinsame Festlegung der zu betreuenden Kunden, sodass keine unilaterale Definitionsmacht entsteht.“
- 2) Die Zahl (2002) errechnet sich aus 1,68 Mio. SH-Empfängern im erwerbsfähigen Alter 15–64, 887 000 Kindern unter 15 Jahren im Sozialhilfebezug, 1,68 Mio. Alti-Empfängern, ./ 0,25 Mio. Doppelbezieher (Schätzung ca. 15 %).
- 3) Exemplarisch sei auf den Endbericht zum Job-Center Köln verwiesen.
- 4) Auf den Punkt gebracht heißt es in einem Papier zur Hilfeplanung in der HLU: „Es kann inzwischen als belegt betrachtet werden, dass es erfolgreich ist, mit dem Personal zu sparen, nicht am Personal.“ con_sens: Hilfeplanung in der Hilfe zum Lebensunterhalt. Benchmarkingkreis der 16 großen Städte Deutschlands. Hamburg, 2003, S. 6.

**Tabelle 1: Erwerbsstatus von HLU-Empfängern im erwerbsfähigen Alter Ende 2002
– gesamtes Bundesgebiet –**

	Erwerbsstatus	Insgesamt	
		Anzahl	in %
Erwerbstätig (8,5 %)	Vollzeit	59 000	3,5
	Teilzeit	84 000	5,0
Arbeitslos gemeldet (43,5 %)	mit Leistungen nach SGB III	249 000	14,8
	ohne Leistungen nach SGB III	483 000	28,7
Nicht erwerbstätig (48,0 %) wegen	Aus- und Fortbildung	118 000	7,0
	häuslicher Bindung	277 000	16,5
	Krankheit	153 000	9,1
	Alters	28 000	1,7
	sonstiger Gründe	230 000	13,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2003, S. 23

Sozialhilfebedürftigkeit entstand einerseits durch statistisch erfasste „besondere soziale Situationen“, auf die rd. 25 % der Erklärungsansätze zum Sozialhilfebezug der Haushalte entfielen und zu denen 2002 besonders zählten:

- Scheidung/Trennung vom Lebenspartner einschl. fehlender Unterhalt (11 %),
- durch die Geburt eines oder weiterer Kinder (5 %),
- den Verlust der Wohnung (3 %),
- Suchtabhängigkeit,
- Überschuldung,
- Freiheitsentzug,
- stationäre Unterbringungen von Familienmitgliedern.

(Die letzten Faktoren machten insgesamt 6 % der Nennungen aus)

Andererseits trifft man bei 75 % der Sozialhilfehaushalte wieder auf die bekannten arbeitsmarktbezogenen Hinderungsgründe, denn 43,5 % aller Hilfebezieher im erwerbsfähigen Alter waren arbeitslos, davon 78 % bereits länger als 1 Jahr (Statistisches Bundesamt, 2003, S. 16 ff., auch Seewald, 2000, S. 23 ff). Den Erwerbsstatus der Sozialhilfeempfänger verdeutlicht Tabelle 1.

Die arbeitsmarktlichen Ursachen liegen hier sehr stark in fehlenden allgemeinbildenden und beruf-

lichen Basisqualifikationen, wie die tabellarische Übersicht 2 auf der nächsten Seite verdeutlicht.

Nun kann man unter Einzelfallgesichtspunkten daran gehen, aus den einzelnen Ursachen der Hilfebedürftigkeit Maßnahmen zur sozialen und/oder arbeitsmarktlichen Integration zu planen. Die Erfahrung hierzu lehrt, dass neben der Frage der Maßnahmefähigkeit und -willigkeit im Regelfall passgenaue Angebote so nicht zur Verfügung stehen.

Sachbearbeiter, Vermittler, Beratungsfachkräfte und Fallmanager weichen dann auf standardisierte Angebote aus, die die größte Deckungsgleichheit mit der erarbeiteten Zielsetzung aufweisen. Dies sind oftmals nur die zweit- oder drittbesten Lösungen. Die Divergenzen zwischen einer am Individuum ausgerichteten Fallsteuerung und einer an den übergreifenden Ressourcen ansetzenden Leistungssteuerung werden hier evident. „Sehr häufig“ stellen Reis et al (2003: 51) fest, „fehlen gerade die Angebote, die die Hilfeberechtigten bräuchten, dafür gibt es ganz andere, die ihnen kaum etwas nützen, wo aber noch Stellen frei sind. Nicht selten werden ganze Biographien umgeleitet – als sei es ziemlich egal, wohin die Menschen sich entwickeln.“

In einer Situation, in der öffentliche Gelder immer spärlicher in soziale Ressourcen fließen, ist nicht davon auszugehen, dass gänzlich individualisierte Betreuungs-, Beschäftigungs- oder Qualifizie-



Tabelle 2: Jeweils höchster Bildungsabschluss von HLU-Empfängern

Alter 15–64 Schule		Alter 18–64 Beruf	
Abschluss	in %	Abschluss	in %
noch in schulischer Ausbildung	8,9	noch in beruflicher Ausbildung	1,8
Volks-/Hauptschulabschluss	44,7	abgeschlossene Lehre	32,3
Mittlerer Bildungsabschluss	18,6	Abschluss einer Fach-, Meister- oder Technikerschule	1,8
Fachhochschulreife/Hochschulreife	8,2	Fachhochschul-/Hochschulabschluss	3,5
Sonstiger Schulabschluss	6,5	anderer beruflicher Abschluss	9,4
keinen Schulabschluss	13,1	kein beruflicher Abschluss	51,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2003, S. 23

rungsangebote, die im Regelfall sehr teuer und nur schwer dauerhaft vorzuhalten sind, den Anspruch eines systematischen Fallmanagements einlösen können.

Eine Systematisierung der Kundengruppen ist deshalb häufig sinnvoll, um für die jeweiligen Interessenten soziale und arbeitsmarktliche Integrationsmaßnahmen planen zu können. Die Aufgabe der zukünftigen Fallmanager ist es eben auch, für ihre Klientel Defizite des Feldes (Arbeitsplatzangebote, Qualifizierungs- und Betreuungsangebote etc.) aufzuzeigen und nach Abhilfe zu suchen.

Dabei ist klar, dass die herausgehobenen Aspekte der Betrachtung immer nur Teilausschnitte der Lebenswelt wiedergeben können. Die angesprochene Kundengruppe ließe sich unter einer Vielzahl von unterschiedlichen Aspekten analysieren und gruppieren, wie Abbildung 1 verdeutlicht.

Da das prioritäre Ziel der zukünftigen JobCenter die Führung eines von der Grundsicherung unabhängigen Lebens ist, sind die Leistungen nach § 1(1) SGB II insbesondere darauf auszurichten, „dass 1) durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird und 2) die Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen erhalten, verbessert oder wieder hergestellt wird.“

Maßnahmen der persönlichen Betreuung (Beratung, Coaching), der Beschäftigung und der Bildung unterscheiden sich hierbei deutlich von an rein fachlichen Anforderungen orientierte Weiterbildungsmaßnahmen (Fortbildung und Umschulung), die überwiegend mit dem Bildungsgutscheinver-

fahren (§§ 77 ff. SGB III) angeboten und nachgefragt werden. Hier spielen standardisierte Abschlusszertifikate die entscheidende Rolle, mit denen der Einstieg in den Arbeitsmarkt gelingen soll.

Vorgaben, wenngleich auch hier nicht unproblematisch, die eine Eingliederungsquote in Arbeit zwischen 60 und 80 Prozent vorsehen, sind so ggf. umsetzbar. Für einen großen Teil der Betreuungskunden in den zukünftigen JobCentern ist dies nicht zu erwarten.

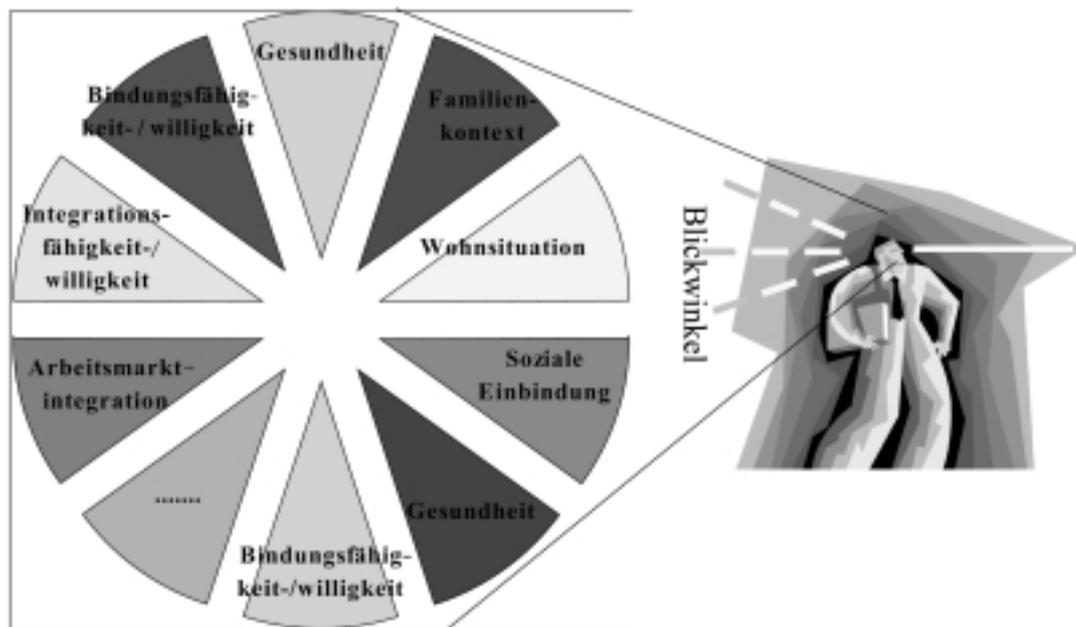
Vock (2001, S. 85) zeichnete schematisch den Zusammenhang von Integrationsproblemen und Eingliederungserfolg wie folgt in Abbildung 2.

Unabhängig davon, wie man sozialpolitisch zu den Forderungen an Arbeitsuchende im Rahmen der Grundsicherung durch die erhöhte Zumutbarkeit des § 10 SGB II steht, wird sich den Fallverantwortlichen die Frage der Arbeits- bzw. Integrationswilligkeit und Integrationsfähigkeit ihres Kundenkreises stellen.⁵⁾

⁵⁾ Zwischen den im SGB II vorgegebenen grundlegenden Strukturen mit erheblicher Ausweitung von Forderungen und Zumutbarkeit an die Leistungsempfänger und den sozial-ethischen Standards, wie Reiß u.a. sie vertreten, klaffen erhebliche Lücken. Die zukünftigen MitarbeiterInnen in den JobCentern, egal ob kommunale MitarbeiterInnen, MitarbeiterInnen von Trägern oder der Bundesagentur für Arbeit, dürfen mit diesem strukturellen Konflikt nicht allein gelassen werden.

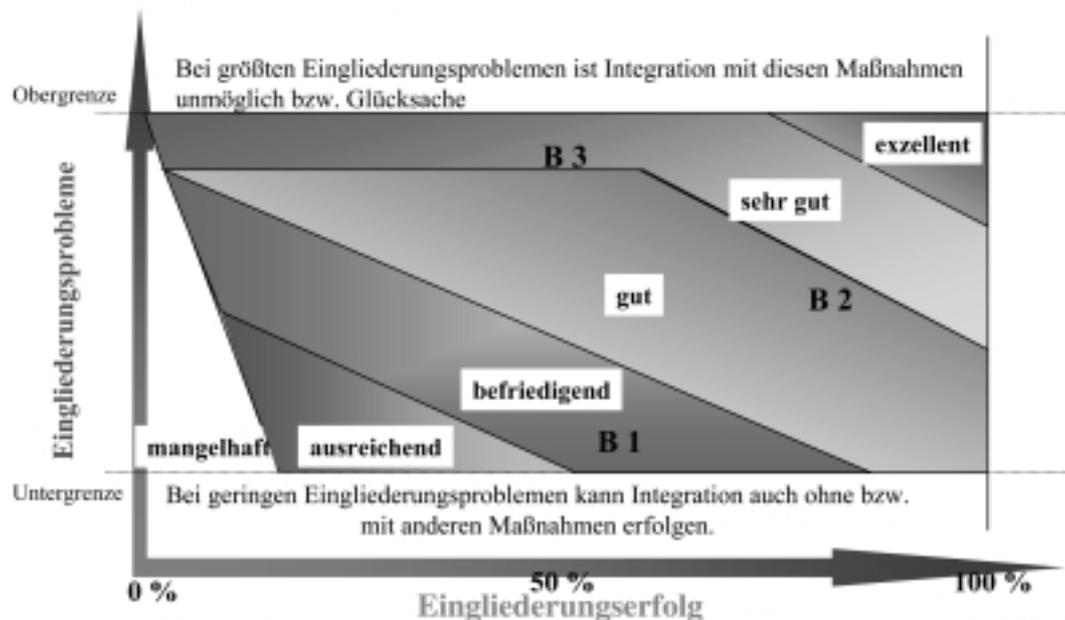


Abbildung 1: Blickwinkel



Göckler 2004

Abbildung 2: Erfolgsbewertung von Integrationsmaßnahmen nach Eingliederungsproblem und Eingliederungserfolg



- B 1: geringe Eingliederungsprobleme, mittlerer Eingliederungserfolg → Bewertung: befriedigend
- B 2: mittlere Eingliederungsprobleme, hoher Eingliederungserfolg → Bewertung: gut
- B 3: hohe Eingliederungsprobleme, mittlerer Eingliederungserfolg → Bewertung: sehr gut

(nach Vock, 2001, S. 85)

In diesem Artikel soll nicht der Frage nachgegangen werden, in welchem Umfang es Integrationsunwillige unter den bisherigen Empfängern von Sozial- und Arbeitslosenhilfe gibt. Eine Quantifizierung ist schwierig⁶⁾, löst auch die Probleme des Praktikers vor Ort kaum, der sich dieser Thematik in jedem Einzelfall neu stellen muss. Arbeitsmarktbezogene Integrationswilligkeit und Integrationsfähigkeit sind häufig aufeinander bezogene Größen.

Die im nächsten Kapitel vorgenommene Segmentierung ist auch nicht neu, denn die bisherige Regelung des § 119(4) SGB III differenzierte bereits die Begriffe „arbeitsbereit“ und „arbeitsfähig“. Neu ist ggf. die Kombination, die sich hieraus ergeben kann, wobei die Begriffe arbeitswillig und arbeitsfähig durch die Begriffe integrationswillig und -fähig ersetzt werden, um der „Falle“ einer am „Normalarbeitsverhältnis“ ausgerichteten Beschäftigung zu entgehen. Für den Personenkreis der Grundsicherungsempfänger wird in einer großen Zahl auf Dauer auch nach anderen Lösungen der Arbeitsmarkt- und Sozialintegration zu suchen sein.

Segmentierung nach Integrationswilligkeit und -fähigkeit – Versuch einer pragmatischen Annäherung

Die in der nachfolgenden Abbildung 3 vorgenommene Einteilung verlangt nach Erläuterungen um Missverständnissen vorzubeugen. Integrationswilligkeit und Integrationsunwilligkeit ist keine Einteilung in „Gute“ und „Schlechte“, sondern zunächst eine Hilfskonstruktion zur Planung passgenauere Angebote und beraterischer Strategien. Alle genannten Personenkreise benötigen Hilfe und Unterstützung bei der Bewältigung ihrer Situation. Auch wohlverstandener Druck, Wagner (2003: 135) spricht in diesem Zusammenhang von „organisierter Ungemütlichkeit“, durch die betreuenden Fachkräfte zur positiven Veränderung⁷⁾ der individuellen Situation, kann eine soziale Hilfe sein.

Alle Gruppen weisen Vermittlungshemmnisse auf, die teilweise in der Person begründet sind, teilweise marktbezogen zu bewerten sind, weil die augenblickliche Nachfragesituation sie in der „Warteschlange“ Arbeitswilliger weiter hinten positioniert.

Ausgeblendet werden Personenkreise, denen sich durch lang andauernde Erkrankungen, schwere seelische und/oder körperliche Behinderungen

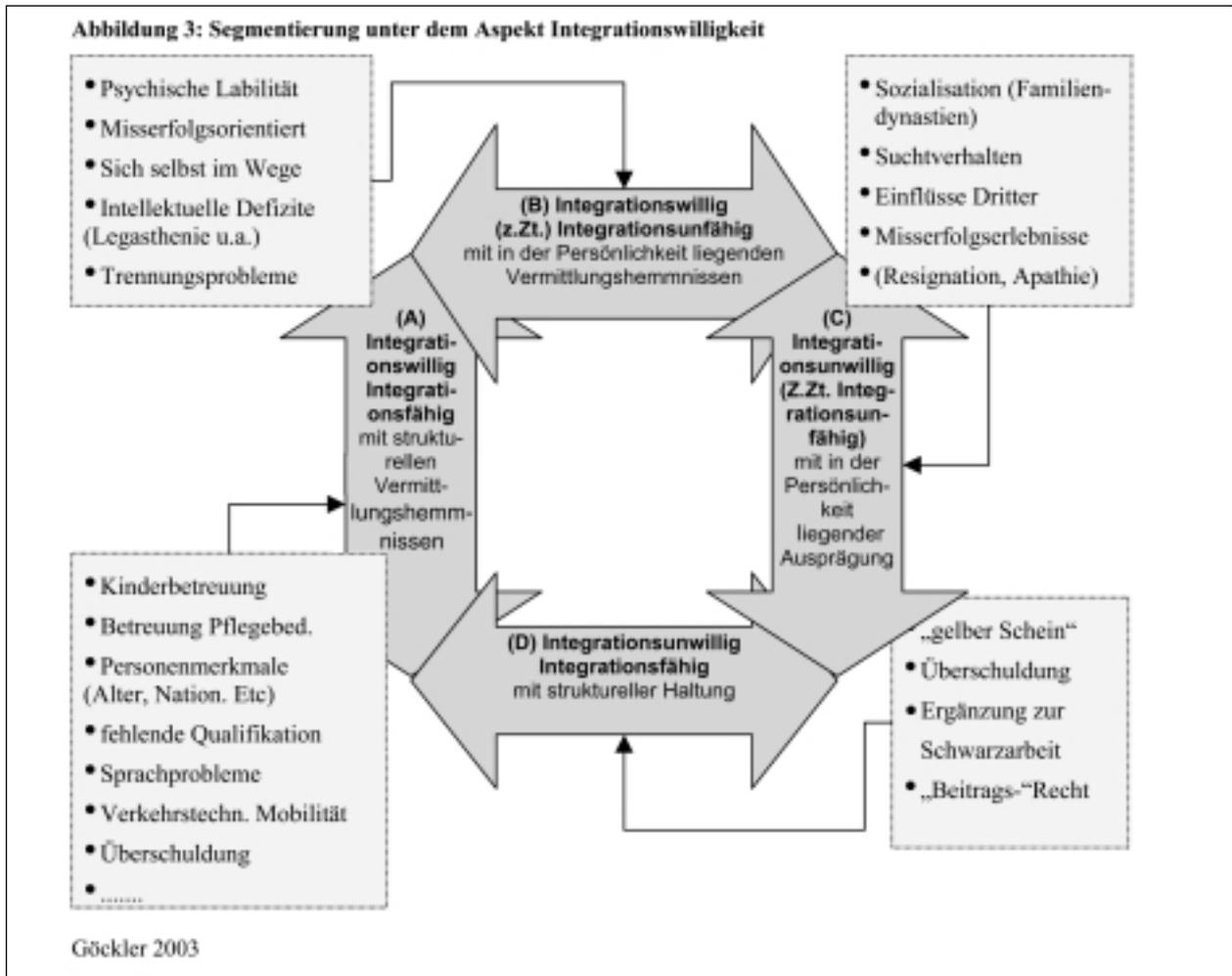
sowie schwerere Formen von Suchterkrankungen zumindest mittelfristig keine Eingliederungschancen bieten und von daher auf die Grundsicherung für Nicht-Erwerbsfähige verwiesen werden müssen.

Die ineinandergreifenden Pfeilverbindungen machen deutlich, dass es in vielen Fällen nicht einfach ist, die Kundengruppen entsprechend zuzuordnen. Gerade in den Schnittflächen der Pfeile gibt es eine ganze Reihe von Menschen, die sich in einem Übergangsstadium befinden oder erst nach einer länger andauernden Prozessbegleitung eindeutiger zuordnen lassen. Das Modell wird als flexibel hinsichtlich der Eingruppierung, der Dauerhaftigkeit der Zuordnung und der Austauschprozesse zwischen ihnen verstanden.

Die weitere Differenzierung bringt die Größe Integrationsfähigkeit und im Regelfall befristete Integrationsunfähigkeit ein. Zur Differenzierung sei festgestellt, dass in der Gruppe der Integrationswilligen und -fähigen die strukturellen Vermittlungshemmnisse im Regelfall außerhalb der direkten Einflussphäre der Betroffenen liegen. Die zu bestimmen-

⁶⁾ IAB/Infas geben die Arbeitsmarktferne/-nähe von Arbeitslosen nach einer Studie mit rd. 60 % arbeitsmarktnah und vermittlungsorientiert an, rd. 20 % suchen mit mittlerer oder geringerer Intensität und weitere 20 % sind wegen fehlender klarer Orientierung und Übergangsorientiertheit (Rente) nur noch schwer aktivierbar. Brix, Udo u.a. (2002): Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen? IAB Kurzbericht Nr. 2.

⁷⁾ Es ist dabei immer die Frage, wer „wohlverstanden“ und „positive Veränderung“ definiert. Die Definitionsmacht liegt im Wesentlichen in den Händen der Fallmanager, die ihre persönliche Sichtweise und ihr überwiegend bürgerliches Rollenverständnis kritisch hinterfragen müssen, wollen sie hier nicht zum moralischen Zeigefinger greifen oder sich als Ordnungshüter verstehen. Individuelle Hilfe kann ganz andere Formen annehmen als es dem bürgerlichen Verständnis entspricht. Die Schulung der Fachkräfte erhält hier überragende Bedeutung. Fairness- und Gerechtigkeitsempfinden bleiben in diesem Zusammenhang zentrale moralische Kategorien.



den wissenschaftlichen Bezugsgrößen sind hier eher sozialwissenschaftlicher Natur.⁸⁾

In der zweiten Gruppe der Integrationswilligen, bei der die Vermittlungshemmnisse in der Person bzw. ihrem Verhalten liegen und dort zu einer (vorübergehenden) Integrationsunfähigkeit unter den gegebenen Marktbedingungen führen, sind die Ursachen und ihre Behebung überwiegend der (sozial-)psychologisch-therapeutischen Einflussphäre zuzurechnen. Man findet bei diesen Kunden oftmals eine Anhäufung psychosomatischer Krankheitsbilder, die sich aber erst mit einer zunehmenden Vertrauensbasis klarer herausarbeiten lassen. Die hohe Arbeitsmotivation und die Unmöglichkeit, diese umzusetzen, wecken latente Krankheitsbilder. Arbeitslosigkeit wird als unbeeinflussbar wahrgenommen und „individuelle Bewältigungsmöglichkeiten (Coping) als auch diejenigen der sozialen Umgebung (social support system) reichen oft nicht mehr aus. Folge: emotionale Spannungszu-

stände mit körperlichen Auswirkungen“ (Klußmann, 1998: 490).

Integrationsunwilligkeit und vorübergehende Integrationsunfähigkeit mit in der Persönlichkeit liegender Ausprägung umfasst ein Bündel eher heterogener Erklärungsansätze, die letztendlich auf fol-

⁸⁾ Sozialwissenschaften seien hier als Oberbegriff für ökonomische, politische und gesamtgesellschaftliche bzw. gruppenbezogene (soziologische) Erklärungsansätze definiert. Die Bereitstellung ausreichender Plätze der Ganztagskinderbetreuung ist letztendlich eine politische Entscheidung, die Wahrnehmung von Alter und Nationalität in Wirtschaft und Gesellschaft betreffen Ökonomie und Soziologie gleichermaßen.



gende wesentliche Einflussgrößen zurückgeführt werden können:

1. Die Integrationsunwilligkeit drückt die Angst vor der Veränderung des jetzigen Zustandes aus. Bequemlichkeit und Angst gehen hier Hand in Hand. Die Lebenssituation vieler Menschen in dieser Gruppe ist eher instabil, jede weitere Änderung droht oftmals das labile System zu zerstören.
2. Wenn dann noch aus der Vergangenheit die Erfahrung vorliegt, dass Versuche, das individuelle System (vgl. Lebenswelt-Ansatz) zu verändern, gescheitert sind, potenzieren sich die Bedrohungsszenarien durch die Aufnahme einer auch zeitlich befristeten regulären Erwerbstätigkeit. In vielen Fällen sind diese Personen sozialen Stigmatisierungs- und Marginalisierungsprozessen ausgesetzt (gewesen), wie sie durch Ghettobildung (räumliche Segregation), Zugehörigkeit zu ethnischen Minderheiten, durch Verwahrlosungserscheinungen oder weitergehende charakterliche bzw. intellektuelle Defizite gekennzeichnet werden können.
3. Hinzu kommt, dass viele Menschen in dieser Gruppe sich ein Leben ohne öffentliche Unterstützungsleistungen gar nicht vorstellen können, weil sie bereits seit ihrer Kindheit wahrgenommen haben, dass sich das gesamte Familienleben um die Arbeitslosen- oder Sozialunterstützung dreht. Rd. 1/5 der Haushalte von erwerbsfähigen Hilfeempfängern beziehen bereits länger als 5 Jahre Sozialhilfe. In vielen Familien sind die Sachbearbeiter der Sozialämter bekannter als die Firmen der Umgebung. Die Sachbearbeiter sprechen hier vom „Sozialhilfeadel“ oder „Hilfe- bzw. Armutsdynastien“.

Zu diesem Personenkreis sei auch noch die „Lähmung“ des Integrationswillens durch den Konsum psychotroper Substanzen (Drogen, Alkohol, Medikamente) gezählt, der unter Berücksichtigung der Krankheitsaspekte besondere Hilfen erfordert.

Von Integrationsunwilligen mit struktureller Haltung spreche ich, wenn nicht persönlichkeits- oder gesellschaftsimmanente Probleme die Ursache sind, sondern durchaus vom Hilfeempfänger zu beeinflussende Umstände der Motivation bzw. der „geistigen Haltung“ einer Arbeitsaufnahme entgegenstehen. Dies führt dann andererseits auch zu der klaren Erkenntnis, dass dieser Personenkreis im Regelfall integrationsfähig ist, ja teilweise in der Illegalität seine Arbeitsfähigkeit beweist.

In der Regel wird man in der Betreuungsarbeit (Hilfeplanung) entlang der nachfolgenden Reihung vorgehen, wobei gerade die Personenkreise B–D häufig „Übergangszonen“ bilden und vor allem nicht in einem einzigen Gespräch voneinander zu trennen sind. Sich hierüber Klarheit zu verschaffen ist harte Arbeit an und mit dem Menschen. Es gilt gerade im humanen Dienstleistungsbereich immer der Grundsatz, den Sprenger (2003, S. 101) so formuliert: „Vertrauen ist eine Wette auf den Gewinn durch Vertrauen, mit dem Risiko des Verlustes.“ Also keine schnellen Vorverurteilungen, keine schnellen Schubladen, in denen die Kunden verschwinden!

Betrachten wir die vier Personenkreise noch etwas genauer:

Personenkreis A:

Integrationswilligkeit und -fähigkeit bei strukturellen Vermittlungshemmnissen

Es handelt sich hierbei häufig um Menschen, die einer besonderen Betreuung durch ein sorgfältiges Fallmanagement nicht bedürfen, da ihre Problemlagen sich kaum von denen anderer Arbeitsloser oder Erwerbstätiger unterscheiden. Die spezifische regionale oder strukturelle Lage hat dazu geführt, dass sie auf Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II angewiesen sind.

Diesem Personenkreis ist gemeinsam, dass an der Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme im Regelfall keine Zweifel bestehen und die Hinderungsgründe von den Menschen selbst kaum zu beeinflussen sind. Sie sind Teil ihrer Persönlichkeit bzw. ihrer Lebenssphäre und zumindest zum jetzigen Zeitpunkt oder gar nicht durch sie zu beeinflussen.

Hierzu gehören die klassischen Merkmale vermittlungshemmender Eigenschaften, die durch die Arbeitsagenturen Jahr für Jahr ausgeworfen werden:

- Die Nationalität eines Menschen,
- sein Alter,
- sein Geschlecht,
- die erworbene oder fehlende berufliche Qualifikation,
- der Gesundheitszustand oder eine Behinderung.

Hierzu gehören aber auch Alleinerziehende, die Kinder (vgl. § 10(1) Nr. 3 SGB II) oder pflegebedürftige Angehörige betreuen (vgl. § 10(1) Nr. 4 SGB II), Personen, die wegen einer Überschuldung



und den damit verbundenen Rechtsfolgen keine Arbeit erhalten (Pfändungen etc.) und Personen, die keinen PKW oder Führerschein besitzen und aufgrund der ländlichen Wohnregion sich kaum Arbeitsmarktchancen erschließen können.

Für die betreuenden Fachkräfte ist hierbei wichtig heraus zu arbeiten, dass die aufgezeigten „Handikaps“ nicht vorgeschoben werden⁹⁾, um einer geregelten Erwerbstätigkeit aus dem Wege zu gehen. Zumindest für diese Gruppe soll das ausgeschlossen werden. Interventionen des Fallmanagements sind hier im Regelfall *biographiekonform* (Reis 2003: 31), da für diesen Personenkreis eine Arbeitstätigkeit zu ihren Lebensentwürfen gehört und als Eigenforderung ihrem Selbstbild entspricht.

Personenkreis B:

Integrationswilligkeit und (vorübergehende) Integrationsunfähigkeit mit in der Persönlichkeit liegenden Vermittlungshemmnissen

Die MitarbeiterInnen in den Sozialämtern und Arbeitsagenturen kennen den Typus aus der alltäglichen Erfahrung: Er liest ihnen von den Lippen, ist begierig auf jeden Rat und folgt jeder Empfehlung. Im Gegensatz zu vielen anderen ist er ständig präsent, fragt nach, oftmals wegen unbedeutender Informationen. Häufig erleben die MitarbeiterInnen das Verhalten als unterwürfig oder kritiklos. Sie wissen aber auch, egal was er tut, die Art wie er es tut lässt jede Aktion wenig erfolgreich erscheinen.

Es sind oft Menschen, die nach Aufmerksamkeit dürsten, die selbsterfüllend immer wieder Ablehnung und Misserfolg durch andere erfahren, dennoch in ihrem Bemühen um soziale Akzeptanz (überwiegend durch Arbeit) nicht nachgelassen haben und dies auch durch fortgesetzte Versuche der Arbeitsaufnahme dokumentieren wollen.

Arbeitsaufnahmen sind selten, scheitern meistens schon bei der ersten Kontaktaufnahme und wenn es zu Arbeitstätigkeiten kommt, sind diese oftmals befristet bzw. häufig durch Kündigungen in der Probezeit schnell beendet.

Typische Merkmale im Erscheinungsbild dieser Gruppe sind

- Antriebslosigkeit/Langsamkeit der Bewegung, oftmals in Verbindung mit großer Körperfülle,
- Ungeschicklichkeit, die auch einfachste Arbeiten erfasst („zwei linke Hände“),
- unzureichende Verarbeitungskapazität auch einfacher Informationen und Anweisungen (mangelnde intellektuelle Leistungsfähigkeit),

- unzureichende kulturelle Leistungsfähigkeit, die sich beispielsweise äußert in der mangelnden Beherrschung der Kulturtechniken, im fehlangepassten Benehmen (Esskultur, Nähe-Distanz-Problem, Geruchsbelästigungen etc.),
- oder eine Verhaltensauffälligkeit durch eine persönliche Ausnahmesituation, beispielsweise nach einer belastenden Trennung oder dem Verlust eines nahen Angehörigen.

Ein sehr schwieriger Personenkreis für den Fachmann/die Fachfrau im Fallmanagement, da er einerseits die individuelle Leistungsfähigkeit des Kunden berücksichtigen und würdigen muss (vgl. § 10(1) Nr. 1 SGB II), gleichzeitig die Notwendigkeit zumindest mittelfristiger Erhöhung der Integrationswahrscheinlichkeit verfolgen muss. Die Reaktionen der Fachkräfte sind meistens ein Achselzucken der Hilflosigkeit. „Ich weiß auch nicht, was ich mit diesem Kunden noch machen soll“, ist eine oft gehörte Aussage in diesem Kontext. Den „guten Willen“ will ihm/ihr niemand absprechen, allein der Glaube an die Aussicht erfolgreicher Arbeitsmarktintegration fehlt weitestgehend.¹⁰⁾

Das Fallmanagement arbeitet auch in diesen Fällen häufig *biographiekonform*, läuft aber immer auch Gefahr, die persönlichen Verhaltensweisen nicht auf *biographiediskrepante* Ursachen zurückzuführen. Die Arbeitsaufnahme mag, trotz aller nach außen getragenen formalen Bekenntnisse des Kunden, im Hintergrund als „riskantes Aufbrechen zu neuen Ufern“, als ein „Umsteuern mit unkalkulierbaren Risiken und Nebenwirkungen“ (Reis 2003: 31) betrachtet werden.

⁹⁾ Eine Mitarbeiterin des Sozialamtes berichtete, dass nach ihrem Eindruck einige Hilfeempfänger ohne PKW/FS gerade in jene Regionen verzögen, in denen aufgrund der Strukturschwäche sowohl der Arbeitsplatzangebote als auch der Anbindung des öffentlichen Personennahverkehrs eine erfolgreiche Vermittlung nahezu unmöglich sei.

¹⁰⁾ Aussage einer Sozialhilfesachbearbeiterin: „Ich hätte gerne mal die Gesichter aller derjenigen gesehen, die tolle Vorschläge machen und Gesetze initiieren, wenn sie diesen Menschen gegenüberstehen. Da helfen keine Ablaufmodelle, keine vorgefertigten Maßnahmepakete. Man leidet mit ihnen und ist gleichzeitig wütend auf sie.“



Personenkreis C:**Integrationsunwilligkeit und (zeitliche begrenzte) Integrationsunfähigkeit mit in der Persönlichkeit liegender Ausprägung**

Diese Gruppe ist weiter oben schon in wesentlichen Faktoren skizziert. Es sind Menschen, die in der Betreuung durch die Fachkräfte häufig folgende Verhaltensweisen an den Tag legen:

- Termine werden nicht oder unpünktlich eingehalten.
- Trotz formal passender Qualifikationen scheitern die Vermittlungsbemühungen regelmäßig.
- Sie haben für jedes Versäumnis eine „gute Entschuldigung“.
- Jeder Vorschlag der Fachkraft löst Widerstand aus („das Haar in der Suppe suchen“), teilweise verbunden mit aggressivem Auftreten.
- Häufige Nachfragen (telefonisch/ durch Vorsprache) bezüglich besonderer Umstände der gemachten Vorschläge („Muss ich das auch machen, wenn ...“).

Die dahinter liegenden Problembereiche können sehr vielseitig sein und erfordern eine genaue Analyse (Profiling) und klare systematisch entwickelte Absprachen (Hilfeplanung) durch die Fachkräfte.

Für die Fachkräfte ist dabei wichtig, eine Vertrauensbasis aufzubauen, auf der die Ängste, Befürchtungen und trainierten Überzeugungen und Verhaltensweisen Zug um Zug abgebaut werden können. Es gilt Brücken zu bauen und die Menschen in die Lage zu versetzen, nach und nach ihre Eigenständigkeit zurück zu gewinnen. Dies wird hier oftmals nicht ohne professionelle Unterstützung durch Dritte gehen.

Die Interventionen des Fallmanagements sind hier im Regelfall *biographiekonträr*, da hier die Normen und Werte der Arbeitsgesellschaft nur rudimentär oder gar nicht gelten und sich die Menschen in ihren marginalisierten und ständig bedrohten Lebenswelten eingerichtet haben. „Integrierte Hilfe zur Arbeit ist hier, ob sie will oder nicht, Hilfe zu einem neuen Lebensentwurf unter extrem riskanten Bedingungen und mit extrem hoher und nachhaltiger Fallverantwortung“ (Reis 2003: 32).

Personenkreis D:**Integrationsunwilligkeit mit struktureller Ausprägung jedoch Integrationsfähigkeit**

Der Personenkreis zeigt durchaus ähnliche Verhaltensweise wie unter C beschrieben, tritt aber häu-

fig wesentlich selbstbewusster und aggressiver auf. Die Motivlagen beruhen auf heterogene Ursachen und Überzeugungen, die zwar im Einzelfall menschlich durchaus verständlich und individualökonomisch richtig sein können, jedoch volkswirtschaftlich, gesamtgesellschaftlich und politisch nicht hingenommen werden können.

- Der Schwarzarbeiter, der mit dem zusätzlichen Einkommen die öffentlichen Leistungen aufbessert.
- Der „verwöhnte“ Jugendliche, der in einer Versorgungsmentalität verharrt, obwohl er vom Elternhaus andere Werte vermittelt erhielt (deshalb gehört er nicht zur vorherigen Gruppe).
- Der Überschuldungsfall, der die Schulden gerne behält bzw. sie sogar noch vergrößert, um hieraus gute Argumente gegen eine Arbeitsaufnahme abzuleiten (dies unterscheidet ihn von den Fällen der Gruppe A, die ebenfalls überschuldet sind).
- Konsumorientierte Hilfeempfänger, denen die erzielbaren Nettoverdienste grundsätzlich zu niedrig sind.
- Der von seiner Einstellung überzeugte Hilfeempfänger, der aus einer vorherigen Beitragszahlung ein lebenslanges Versorgungsrecht ableitet („ich habe zwanzig Jahre eingezahlt und soll jetzt so einen Job annehmen!“).
- „Überzeugungstäter“, die der Ansicht nachhängen, dass ihre Alimentation eine gesellschaftliche Bringschuld sei, weil sie anderen dafür nicht Arbeit wegnähmen.

Für das Fallmanagement bergen diese Kundengruppen das größte Aggressionspotenzial (nicht immer den größten Betreuungsaufwand). In einer gestuften Vorgehensweise im Rahmen der Hilfeplanung müssen nach und nach beraterisch-empathische Verhaltensweisen durch klare Grenzziehung und ggf. ordnungspolitische Maßnahmen abgelöst werden. Dies kostet oft Zeit und Kraft, ist aber notwendig, will man eine ernsthafte und nachhaltige Änderung des Verhaltens erreichen.

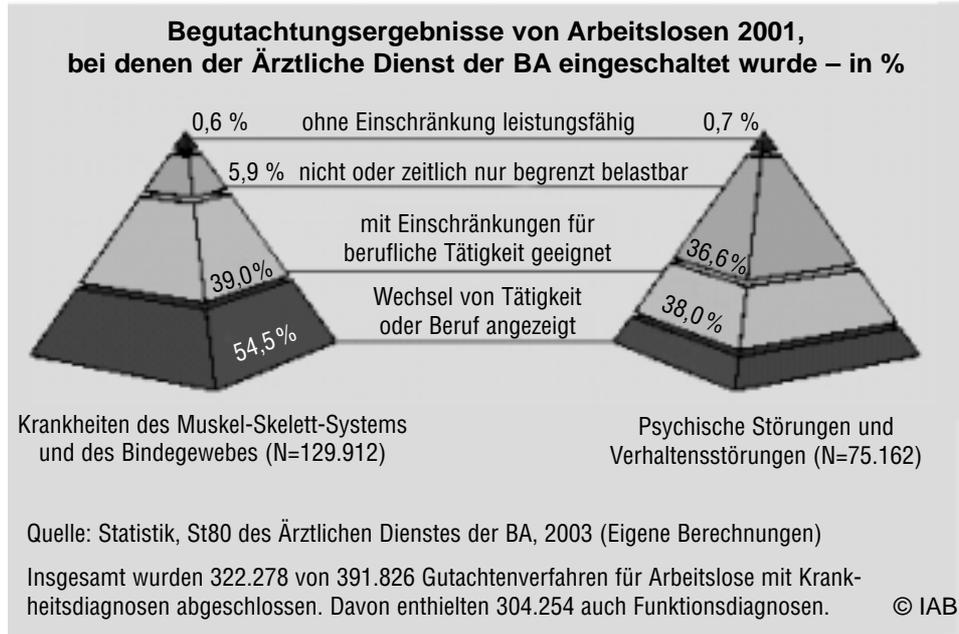
In allen anderen Fällen überdauert das oft jahre(zehnte)lang geübte Verhaltensrepertoire der Kunden selbst den hartnäckigsten Fallmanager.

Krankheitszeiten – eine erste Positionierung

Die Krankheitsmeldung ist wohl eines der schwierigsten Kapitel für Fachkräfte im Umgang mit ihren Kunden. Die Datenlage aus den Untersuchungen



Abbildung 4: Ausgewählte Funktions- und Krankheitsdiagnosen bei Arbeitslosen



des medizinischen Dienstes der Bundesagentur für Arbeit und einer Kundenbefragung des IAB weist aus:

- Jeder dritte Arbeitslose gibt gesundheitliche Einschränkungen an.
- Der Anteil von Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen steigt mit dem Alter und der Dauer der Arbeitslosigkeit.
- 2001 wurden in den ärztlichen Untersuchungen des medizinischen Dienstes der Bundesagentur für Arbeit mehr als 300 000 Fälle mit Hinweisen auf eine Funktions- und Krankheitsdiagnose abgeschlossen (vgl. Abb. 3).

Bei den meisten Untersuchten hatten die medizinischen Ergebnisse Einfluss auf ihre Vermittelbarkeit (Hollederer A., 2003, S. 1). Unzweifelhaft stellen aber alle MitarbeiterInnen der beteiligten Institutionen fest, dass sich bei bestimmten Leistungsempfängern und in bestimmten Situationen Krankheitszeiten häufen, die nicht auf eine schwerere Funktions- und Krankheitsdiagnose zurückzuführen sind. Die Bemühungen seitens der Sozialhilfeträger

und der Bundesagentur für Arbeit auf die Ärzteschaft in dem Sinne einzuwirken, bei dem Personenkreis mehr als sorgfältig eine Krankschreibung zu prüfen, belegen dies. Stichproben belegen, dass es auch unter den frei niedergelassenen Ärzten häufig an Sorgfalt im Umgang mit der Attestierung der Arbeitsunfähigkeit mangelt.¹¹⁾

Noch einmal:

Unbestritten haben insbesondere die psychischen Belastungen aus der Erwerbstätigkeit zugenommen. Mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen gibt an (53 %), „dass ihre Gesundheit durch die Arbeit beeinträchtigt wird“ (von Henniges, Hasso, 1998:

¹¹⁾ Vgl. die ZDF-Sendung WiSo vom 19. 1. 04, in der beispielhaft, wenn auch nicht repräsentativ, gezeigt wurde, wie sorglos Ärzte bei vollkommen unbekanntem und kerngesunden „Patienten“ den Wünschen nach einer Krankschreibung nachkommen.



53). Eine Auswertung internationaler Studien zur Morbidität und Mortalität bei Arbeitslosen ergab, dass beispielsweise ein 2,6faches höheres Sterblichkeitsrisiko in Arbeitslosigkeit gegenüber dem Status Erwerbstätigkeit vorlag (Elkeles, 1999: 151).

Unbestritten aber auch, dass das Gesundheitssystem der Bundesrepublik Deutschland es Hilfeempfängern erleichtert, sich vor den Konsequenzen einer Arbeitsaufnahme oder Maßnahmebeteiligung zumindest zeitweise zu drücken.¹²⁾ Eine sorgfältige Abklärung des Gesundheitszustandes durch fachärztliche Dienste ist hier erforderlich, um Menschen nicht vorschnell zu verurteilen. Selbst bei „gehäuften“ Krankmeldungen kann das Zeichen auch Angst und Unsicherheit heißen, weniger das systematische Verweigern einer Arbeitsaufnahme. Hier Ursachenforschung zu betreiben und in langsame „Gewöhnungsprozessen“, die die soziale und psychische Stabilität des Hilfeempfängers nicht gefährden, zu Verhaltens- und Einstellungsänderungen zu gelangen, ist Aufgabe des Fallmanagements bzw. der beauftragten Träger.

Erste Überlegungen zur Planung von Maßnahmen

Die Einteilung zukünftiger Kundengruppen der Grundsicherung für Arbeitsuchende soll nun helfen, erste Überlegungen zu Maßnahmeformen zu finden, die dem jeweiligen Problemkomplex besser zuzuordnen sind. Unter „Maßnahmen“ sollen hier alle Überlegungen zur systematischen Beratung, Betreuung (Coaching), Förderung und Vermittlung von erwerbsfähigen Beziehern der Grundsicherung verstanden werden, nicht nur die „klassische“ Form einer Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahme durch Dritte.

Die Vielfalt möglicher Unterstützungsleistungen für diesen Kundenkreis illustrieren die Unterstützungsmodule, die die Hansestadt Bremen (Brüner Marion u.a., 2002) bei Einführung des Fallmanagements in der Sozialhilfe formuliert hat. Diese 16 Unterstützungsmodule bezogen sich u.a. auf Unterstützungsleistungen bei der Arbeitsaufnahme (Arbeits- und Ausbildungsstellenvermittlung) und der Bereitstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten, auf Wohnungsprobleme, allgemeine Gesundheits- und Krankheitsprobleme, die Schuldenproblematik, Sprachprobleme, psychosozialen Problemlagen, das Thema Kinderbetreuung, Assessment-Center, Integrationsprobleme von Ausländern und Information über die Mentalität verschie-

dener Ausländergruppen, auf Behinderungen, Straffälligkeit, Sucht und Familienkonflikte.

Hinter jedem Modul verbergen sich eine Vielzahl von Angeboten und Leistungen recht unterschiedlicher öffentlicher, gemeinnütziger oder gewerblicher Anbieter. Die Vernetzung dieser unterschiedlichen Hilfsangebote ist nicht einfach und kann nur über besondere Beauftragte (i.d.R. Führungskräfte – systemisches Fallmanagement –) geleistet werden, da immer auch Kosten- und Leistungsgesichtspunkte (Erfolgskriterien, Controlling) eine Rolle spielen.

Nicht jedes zukünftige JobCenter wird mit so vielen unterstützenden Angeboten ausgestattet sein wie die Hansestadt Bremen.

Die bisher entworfene Segmentierung der Kunden soll nun in ersten Überlegungen zu einer Planung von Maßnahmekonzeptionen umgesetzt werden.

Personenkreis A:

Maßnahmen bei integrationswilligen und -fähigen Personen mit strukturellen Vermittlungshemmnissen

Das betreuende Fallmanagement wird beim Personenkreis der Integrationswilligen mit strukturellen Hinderungsgründen zur Arbeitsaufnahme auf eine Reihe von bereits vorhanden Angeboten zurückgreifen können. Die Ursachen sind komplex, jedoch sind über Jahrzehnte gereift recht erfolgreiche Integrationsinstrumente vorhanden, die ggf. nur neu gebündelt und angepasst werden müssen.

Ziel ist immer, die strukturellen Defizite zu beseitigen, zu minimieren oder durch Entwicklung anderer Merkmale zu kompensieren!

Beispiele für derartige Maßnahmen wären u.a.:

- Klärung der Überschuldungsproblematik durch eine Fachstelle (Schuldnerberatung) mit dem Ziel einer Vereinbarung mit den Gläubigern zur freiwilligen Rückzahlung (somit keine an den Arbeitgeber gerichtete Pfändung) oder Konzentration der Schulden auf einen Gläubiger, um die Belastungen zu minimieren (Reduzierung mtl.

¹²⁾ Bei meinen Kontakten zu verschiedenen Sozialämtern wurde mir immer wieder mitgeteilt, dass bei manchen Hilfeempfängern die Krankschreibung eines niedergelassenen Arztes nicht mehr akzeptiert wurde und die Hilfeempfänger unmittelbar bei den Fachmedizinerinnen der Gesundheitsämter vorgeladen wurden.

Tilgungsbeträge, Verringerung des Verwaltungsaufwands, im Einzelfall Einleitung der Privatsolvenz).

- Maßnahmen zur teilweisen oder ganz täglichen Betreuung von (schulpflichtigen) Kindern, beispielsweise durch finanzielle Unterstützung bei der Unterbringung in Ganztagschulen oder Horten, Initiierung von selbstorganisierten Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Förderung und/oder Initiierung von arbeitgeberbezogenen Kinderbetreuungseinrichtungen.
- Berufliche Fehlqualifikationen oder mangelnde berufliche Qualifikation lassen sich dauerhaft nur durch das Nachholen der fehlenden Qualifikationen beheben. Dabei gilt: je arbeitsmarktnäher die Maßnahmen, umso erfolgreicher die Reintegrationschancen. Der Rat der Beratungsfachkräfte der Arbeitsagentur ist hier oftmals der erste Schritt zur Lösung der Problematik. Modulare Konzepte, die die (intellektuelle) Leistungsfähigkeit der Kunden besser berücksichtigen, haben in den letzten Jahren auch einem bildungsferneren Personenkreis zu brauchbaren Qualifikationen verholfen. Der Anteil von Ungelernten an allen Arbeitslosen liegt z.Zt. bei ca. 35 % und die Erfahrung der Arbeitsmarktforscher lehrt, dass selbst bei hohen konjunkturellen Wachstumsraten die Beschäftigungslage für diesen Personenkreis sich nicht verbessert (vgl. Reinberg, A. u.a., 2003: 1 ff.).
- U.U. lassen sich auch Behinderungen oder gesundheitliche Einschränkungen durch den Erwerb arbeitsmarktnotwendiger (Teil-)Qualifikationen kompensieren. Im Rahmen beruflicher Rehabilitationsmaßnahmen wird mit Unterstützung ärztlicher und psychologischer Fachdienste genau nach derartigen beruflichen Kompensationsmöglichkeiten gesucht. Dabei gilt, dass berufliche Qualifizierungsmaßnahmen, die an den vorhandenen Qualifikationen ansetzen und diese weiter entwickeln bzw. verändern, eine im Regelfall höhere Motivation durch die betroffenen Menschen erfahren und meistens auch deutlich kostengünstiger (kürzere Teilqualifizierungen) sind.
- Im Einzelfall haben sich private bzw. öffentlich initiierte Zubringerdienste bewährt, die Personen mit fehlender Mobilität zu ihren Arbeitsplätzen bringen. In einem Fall ist daraus eine feste Arbeitsstelle für einen arbeitslosen Busfahrer bei einer Kommune geworden, der zunächst für einen Arbeitgeberverbund (die Arbeitgeber leisteten einen Zuschuss) insgesamt sieben Ar-

beitskräfte werktäglich zuhause abholte und sie abends zurückfuhr. In der Mittagszeit unterstützte der Fahrer noch die schulischen Fahrdienste der Gemeinde. Solche Aufgaben können aber auch beispielsweise durch finanzielle Entlastung eines Familienangehörigen umgesetzt werden, der mehrere andere Hilfeempfänger mit zur Arbeit nimmt.

- Nationalität, Alter und Geschlecht sind derartigen Maßnahmen entzogen. Hier sind ggf. vermittlungsunterstützende Hilfen angezeigt, die es für den Arbeitgeber interessant machen, sich dem Personenkreis zu nähern. Zu nennen sind Lohnkostenzuschüsse, Trainingsmaßnahmen, Praktika oder arbeitgeberbezogene Kurzqualifizierungen. Auch Jobcoaching¹³⁾, Jobrotation und Initiativvermittlungen sind geeignete Maßnahmen, diesen Personenkreis bei der Eingliederung zu unterstützen. Oftmals zeigt sich, dass ein gut vorbereiteter Initiativkontakt zum Arbeitgeber der Person die Tür öffnet und finanzielle Leistungen überflüssig werden. Voraussetzung ist Ehrlichkeit, die Möglichkeit zur Nachbetreuung und des Rückgriffs auf den Fallmanager durch den Arbeitgeber bei Schwierigkeiten.

Personenkreis B:

Maßnahmen bei integrationswilligen Personen mit in der Persönlichkeit liegenden Vermittlungshemmnissen, die die Integrationsfähigkeit beeinträchtigen

Die grundsätzlichen Überlegungen zu Maßnahmenangeboten für diesen Personenkreis müssen davon ausgehen, dass einerseits die Motivation erhalten bleiben muss, sich aktiv um einen Arbeitsplatz zu bemühen, gleichzeitig muss abgeklärt werden, ob die hemmenden Verhaltensweisen abgelegt oder zumindest positiv beeinflusst werden können. Es geht bei diesem Personenkreis nicht um Maßnahmen der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft.

Übergreifende Zielsetzung dieser Maßnahmen ist demnach immer, Motivation zu erhalten und Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen, sei es durch psychologisch-therapeutische Maßnahmen der Verhaltensänderung oder durch kognitiv, affektiv

¹³⁾ vgl. hierzu: Arbeitsamt und Bfz Bayreuth: Die Konzeption „Vermittlungscoaching“ des Bfz Bayreuth im Rahmen der Freien Förderung. ibv Nr. 46 v. 18. 11. 98, S. 4111 ff.



oder motorisch orientierte Verbesserung der vorhandenen Verhaltensweisen oder Fähigkeiten und Kenntnisse.

Vor einer abschließenden Beurteilung und Festlegung durch das Fallmanagement sollte eine Absicherung der Einschätzung erfolgen. Je nach Ausgangssituation können die vorläufigen Feststellungen durch psychologische Gutachten (beispielsweise zur intellektuellen Leistungsfähigkeit, zur Lernfähigkeit etc.) untermauert werden, durch mehrtägige Arbeitserprobungen oder durch mehrwöchige Eignungsabklärungen in Assessment-Verfahren.

Die Ergebnisse lassen sich voraussichtlich in drei grundsätzlichen Strategien bündeln:

1. Kurzfristige Maßnahmen (bis zu drei Monaten), in denen gezielt auf das Verhalten und die Eigenwahrnehmung der Personen eingewirkt wird, um deren Selbstbild zu korrigieren, ihr Selbstbewusstsein zu stärken und ein sicheres Auftreten zu gewährleisten. Dies kann und muss auch ein Einwirken auf die Lebensumstände (Ordnung, Sauberkeit, äußeres Erscheinungsbild) gewährleisten, wenn es sich als hemmendes Faktum herausstellt. Träger dieser Maßnahmen müssen sowohl die praktischen Fertigkeiten überprüfen können (Werkstätten, Büroräume, Technikeinsatz etc.) sowie entsprechende Kurzqualifizierungen auf einfachem Niveau anbieten; sie müssen aber auch die personale Seite der Personen analysieren und in intensiveren Einzel- und Gruppenbetreuungen an Verbesserungen arbeiten.
2. Längerfristige Maßnahmen (bis zu 1 Jahr), die durch eine regelmäßige Beschäftigung und sozialpädagogisch-therapeutische Betreuung das Selbstwertgefühl der Person wieder aufbauen, ihnen das Gefühl vermitteln gebraucht zu werden und etwas Sinnvolles zu tun. In Erinnerung ist mir die Kundin eines Sozialamtes (Stichworte des Sachbearbeiters: unsauber, vernachlässigt die Kinder (2), hat keinen Antrieb, ist aber nicht dumm, kriegt ihr Leben nicht in den Griff), bei der erfolgreich ein Teilzeitarbeitsversuch in dem Kindergarten unternommen wurde, in den die eigenen Kinder gingen. Die direkte Ansprache – auch unangenehme Dinge – durch das dortige Fachpersonal, aber auch die Wertschätzung ihrer „kleinen Dienste“ veränderte die Person innerhalb weniger Wochen.

Maßnahmen dieser Art sollten folgende Aspekte berücksichtigen:

- Die Maßnahmen müssen eine Verknüpfung mit den Lebensumständen der Kunden aufweisen, beispielsweise durch räumliche Nähe zum Wohnort, durch tätigkeitsbedingte Vorerfahrungen, durch direkte oder indirekte Berührungspunkte zu Menschen im familiären oder nachbarschaftlichen Umfeld.
- Die Maßnahmen müssen eine Kombination aus beruflicher Tätigkeit (ca. $\frac{3}{4}$ der Zeit), aus theoretischer berufsbezogener oder allgemeiner Bildung und aus psychologischer/sozialpädagogischer Einzelfallhilfe und Gruppenarbeit sicherstellen.

3. Sind die Persönlichkeitsdefizite derart ausgeprägt und die Chancen einer auch mittelfristigen Veränderbarkeit durch sozialpädagogisch und arbeitsmarktorientierte Maßnahmen nicht erreichbar, so bleibt zunächst nur eine Tätigkeit in einem öffentlich geförderten Beschäftigungssektor. Zwar hält die Kritik an diesen Beschäftigungsverhältnissen wegen der geringen arbeitsmarktlichen Reintegrationsquoten an, jedoch weichen Kritiker immer dann zurück, wenn sie konkret auf die Nachfrage nach gesellschaftlicher Integration dieses Personenkreises Antwort geben müssen. Interessant auch, dass gerade die Hauptkritiker dieser Beschäftigungsmaßnahmen, die Arbeitgeber und ihre Verbände, am leichtesten dazu beitragen könnten, dieses Problem zu beheben. Sie müssten diesen Menschen nur eine Chance geben.

Für diesen Personenkreis sind auch verstärkt Beschäftigungsmöglichkeiten in den „Nischen-Arbeitsmärkten“ des Dritten Sektors¹⁴⁾ zu suchen. Im Jahre 2000 gab es nach IAB-Untersuchungen rd. 76 000 Betriebe mit ca. 1,9 Mio. Erwerbstätigen, die diesem Sektor zwischen Markt und Staat zuzuordnen sind. Diese Non-Profit-Organisationen, Selbsthilfeinitiativen, gemeinwirtschaftlichen Initiativen und selbstverwalteten Genossenschaften bieten gerade älteren Arbeitslosen und Frauen Beschäftigungsmöglichkeiten und führen nicht selten zurück in den allgemeinen Arbeitsmarkt (Bellmann 2002: 1).

¹⁴⁾ Dritter Sektor bezeichnet Organisationen und Unternehmen, die weder dem Staat (Zweiter Sektor) noch der Privatwirtschaft (Erster Sektor) zuzurechnen sind. Gemein ist ihnen die fehlende Orientierung auf Gewinnerzielung und Gewinnmaximierung.

Für einen kleinen Teil dieses Personenkreises wäre die Möglichkeit einer „kleinen Selbstständigkeit“ (Mini Jobs) zu prüfen. Unterstützt man sie bei den Anfangsproblemen und finanziert ggf. im geringen Umfang Anfangsinvestitionen, ist gerade dieser Personenkreis durch seine Persönlichkeitsausprägung oftmals in der Lage, die einfachen Tätigkeiten auch durchzuhalten. Ihnen geht es mehr um Anerkennung als um das „Geld verdienen“, was sicherlich auch eine „Tendenz zur Selbstaussbeutung“ beinhaltet. Die finanziellen Unterstützungsressourcen (Überbrückungsgeld, Existenzgründungszuschuss, zinsgünstige Existenzgründungsdarlehen etc.) sind hier voll auszuschöpfen.

Auch Unterstützungs-Netzwerke, die regelmäßige Betreuungs- und Schulungsaufgaben wahrnehmen können, sind bei dieser Personengruppe zu prüfen (themenbezogene Stammtische, Coaches aus der Wirtschaft etc.). In einigen Arbeitsagenturen setzt man mit Unterstützung durch Träger Arbeitslose mit Berufsabschluss und guter Qualifikation ein, um nicht-qualifizierten Arbeitslosen praktische und theoretische Kenntnisse zu vermitteln. Dies trainiert den Wissensstand und die Fertigkeiten der qualifizierten Arbeitslosen, wirkt somit Dequalifizierungstendenzen entgegen, stärkt ihr Selbstvertrauen und verbessert durch ein Schulungszertifikat die Bewerbungschancen. Für die weniger qualifizierten Arbeitslosen ergeben sich zusätzliche Bildungschancen, sind auch persönlichkeitsändernde Verhaltensweisen leichter von „Mitbetroffenen“ anzunehmen als von „klassischen“ Lehrern und Ausbildern.

Personenkreis C:

Maßnahmen bei integrationsunwilligen und (vorübergehend) integrationsunfähigen Personen mit in der Persönlichkeit liegender Ausprägung

Der Grundsatz bei Maßnahmeplanungen für diesen Personenkreis, so schwer es aus Sicht der Fachkräfte auch manchmal fällt, muss heißen: Hilfe vor Druck!

Die Ausgangssituation ist das ständige Umgehen und Unterlaufen von vermittlungsorientierten Versuchen durch kleinere oder größere „Tricks“. Generell ist die kontaktvorbereitende und -herstellende Arbeit („warme Übergabe“) bei diesem Personenkreis von nicht zu unterschätzender Bedeutung, da im Hinblick auf die obige Beschreibung das Vertrauen in andere Menschen eher schwach ausgeprägt, von daher auch die soziale Kontaktaufnahme eher gehemmt ist. Die Personenkreise

B+C stellen sicherlich die betreuungsaufwändigsten Personengruppen im Fallmanagement dar.

Eine der sehr interessanten Erfahrungen bei Maßnahmen für diesen Personenkreis ist die konkrete Bewerbungs- und Vorstellungsbegleitung. Sinn und Zweck dieser Maßnahme ist es, den Kunden so eng zu „begleiten“, dass ein (vorschnelles) Ausbrechen nicht möglich ist.

Diese Strategie ist erfolgreich bei der Personengruppe, die ihre Hemmungen vor dem Erstkontakt nicht abbauen kann. Sind die ersten Hürden genommen, akklimatisieren sie sich häufig durchaus schnell und zeigen auch eine angemessene Arbeitsleistung, wenn die arbeitsklimatischen Bedingungen am Arbeitsort tragen. Begleitung heißt in diesem Zusammenhang:

- Konkret herausgesuchter Arbeitsplatz mit Vorabsprache beim Arbeitgeber.
- Gemeinsame Erkundung von Informationen über den Betrieb und den Beruf sowie Erstellung einer konkreten Bewerbung (falls durch AG gewünscht).
- Vorbereitungstreffen auf Vorstellungsgespräch mit klaren Verhaltensabsprachen und ggf. Trainings (Rollenspielsituation).
- Begleitung des Kunden zum Vorstellungsgespräch (defensives Auftreten).
- Auswertung der Aktion und bei Erfolg Begleitung am ersten (ggf. die gesamte erste Woche) Tag der Arbeitsaufnahme, um den Kunden bei der Erkundung des Betriebes zu begleiten (man lernt selber sehr viel Berufskundliches dadurch, ist auch argumentativ besser gerüstet, wenn der Arbeitsplatz vorschnell wieder aufgegeben wird).

Weitere Maßnahmen für diese Personengruppe können sein:

- Gestufte Nutzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, insbesondere um eine Gewöhnung an regelmäßige Zeiten zu verstärken und die Fähigkeit zur sozialen Kontaktaufnahme zu stärken (verstärkte Vermittlung/Vermittlungsgutscheine, Maßnahmen zur Eignungsfeststellung/ Trainingsmaßnahmen, Arbeitnehmerüberlassung/PSA). Zentraler Gesichtspunkt ist auch hier zunächst nicht den pauschalen „Druck“ zu verstärken, sondern über ein engmaschiges System von Aufgaben die Sozialkompetenz positiv zu beeinflussen. Ausweichstrategien und Rückfälle sind hier programmiert und müssen in der Einzelbetreuung aufgearbeitet werden. Auch gestufte Leistungskürzungen sind **als letztes**



Mittel hier nicht ausgeschlossen, sollten aber nicht zu früh die Vertrauensbasis zu den Kunden unterminieren und müssen im Falle gesteigerter Motivation auch wieder rückgängig gemacht werden können.

- Ein individualisiertes engmaschiges Betreuungsprogramm durch das Fallmanagement, in dem häufige und regelmäßige Kontakte, in der Anfangsphase unter Umständen täglich, den Tagesablauf der Kunden neu strukturieren, dient ebenfalls dazu, erworbenes Ausweichverhalten systematisch auf Erfordernisse der Arbeitswelt neu auszurichten.
- Maßnahmen im öffentlichen Beschäftigungssektor mit sozialpädagogischer Betreuung spielen in diesem Kontext bereits seit längerem eine wesentliche Rolle und sind nicht zu ersetzen. Viele der hier aufgezeigten Maßnahmen sind ohne die Unterstützung durch Träger nicht oder nur rudimentär umsetzbar.
- Hilfreich für diesen Personenkreis ist auch ein „freies“ Budget der Fallmanager. Die neu erworbene Arbeitsbereitschaft bedarf manchmal nur der äußeren Unterstützung durch ein neues „Outfit“. Aus den Praktiken der britischen Job-Center ist bekannt, dass diese ihre Kunden gelegentlich neu einkleiden, einmal um ihre Chancen bei Vorstellungsgesprächen zu verbessern, andererseits aber auch um durch die neue Bekleidung das Selbstbewusstsein zu stärken und der neuen Integrationsausrichtung äußeren Halt zu geben. Eine psychologisch durchaus geschickte Vorgehensweise, gerade bei den Personenkreisen B+C.

Personenkreis D:

Maßnahmen bei integrationsunwilligen Personen mit struktureller Verweigerungshaltung, die jedoch grundsätzlich integrationsfähig wären

Kennzeichen dieser Personengruppe sind, dass sie sich teilweise der sozialen Verwerflichkeit bewusst ist, dass das moralisch-gesellschaftliche Korrektiv nicht wirkt und/oder sie aus innerer Überzeugung handeln. In vielen Fällen erscheinen die Haltungen sogar auf den ersten Blick verständlich wenn man sich überlegt,

- dass der Schwarzarbeiter mit öffentlicher Subvention oftmals ein höheres monatliches Einkommen erzielt, als wenn er in Vollzeit einer Erwerbstätigkeit nachgeht (homo oeconomicus),
- dass ein Facharbeiter, ein Techniker, Meister oder Ingenieur, der jahr(zehnte)lang in einer

ambitionierten Position stand, sich weigert, berufliche Tätigkeiten noch unterhalb der Facharbeiterschwelle anzunehmen,

- dass es für einen Jugendlichen, der jahrelang gelernt hat, dass es auch ohne Forderungen an ihn ein auskömmliches Leben¹⁵⁾ gibt und der das „Mini-Max-Prinzip“ perfekt beherrscht, zunächst einmal keine erkennbare Notwendigkeit gibt, sein Leben umzustellen.

Kenntnisse über strukturelle Zusammenhänge von „working poor“ im Niedriglohnsektor im Rahmen der Armutsforschung sind hier sehr hilfreich (vgl. Infratest Sozialforschung 2003).

So hilft auch in diesen Fällen nicht pauschal sanktionsbewehrt in Aktion zu treten und durch rigide Anwendung leistungsrechtlicher Kürzungs- und Einstellungsmöglichkeiten eine für die Person ausweglose Lage zu schaffen. Die Diskrepanzen zwischen der Ethik des Fallmanagements¹⁶⁾ und den rechtlichen Erfordernissen (§§ 2, 3, 10, 31 und 32 SGB II) treten hier offen zutage.

Für Fallmanager in diesem Berufsfeld gilt grundsätzlich den Menschen einen Ausweg, eine Hintertür zu öffnen bzw. offen zu halten. Es steht primär nicht die Frage ‚wer ist Schuld?‘ im Vordergrund, sondern wie kann Hilfe angenommen und organisiert werden?

Leichtsinn und Oberflächlichkeit in der Ursachenklärung, unreflektierter Umgang mit dem ökonomischen Mainstream neoliberaler Auffassung oder schlichtweg ein zu geringer Abstraktionsgrad von den eigenen Empfindungen und Überzeugungen bedenkt die Folgen für die Person des Kunden, für

¹⁵⁾ Der Begriff „auskömmlich“ umspannt eine breite Palette denkbarer Lebensformen: vom Jugendlichen und jungen Erwachsenen, der im Haushalt seiner Eltern zumindest eine Unterkunft und einen vollen Kühlschrank vorfindet, über Jugendliche, die ihr Einkommen aus anfangs kleineren Straftaten aufbessern bis zu „Straßenkindern und -jugendlichen“, die durch schnorren und Gelegenheitsjobs, „wohnend“ in teilweise menschenunwürdigen Behausungen, ihr Dasein fristen.

¹⁶⁾ „Die soziale Dienstleistung Case Management verlangt zwingend ein Arbeitsbündnis, das prinzipiell auf Freiwilligkeit und wechselseitiger Anerkennung beruht und in dem die Beteiligten sich auf eine Zielsetzung geeinigt haben“ (Reis, 2003: 40).

die Familienangehörigen, die Gesellschaft oder auch die MitarbeiterInnen der Institution zu wenig. Darüber hinaus ist der Zeitaufwand für Kontrollmaßnahmen oft ebenso groß wie für eine individualisierte Auswegplanung. Einige „Ideen“ aus der Praxis von Sozialämtern und Arbeitsagenturen seien hier erwähnt, die jedoch größtenteils mit der Ethik des Fallmanagements nur bedingt in Übereinstimmung zu bringen sind:

- In den Sozialämtern hat sich bei so genannten „Härtefällen“ eingebürgert, diese über einen mehr oder minder kurzen Zeitraum täglich vorzuladen und ggf. die Leistung auch nur täglich auszuzahlen. Ähnlich praktizieren auch Vermittlungsfachkräfte die tägliche Vorladung vermeintlich Arbeitsunwilliger, um durch Kurzgespräche und Schnellvermittlung den „Lebensrhythmus“ der Personen zu stören.
- In den Fällen, in denen der Schutz der Familienangehörigen verhindert, dass die Kürzungen den Leistungsverweigerer erreichen, gehen immer sehr Sozialämtern den Weg einer Klage wegen „Verletzung der Unterhaltspflicht“. Dies, obwohl der Beklagte noch in Familiengemeinschaft mit den Unterhaltsberechtigten lebt. Der Druck nimmt zu, auch wenn die ersten Klagen nicht immer direkt mit einer Verurteilung enden. Der Aufwand ist hierbei jedoch beträchtlich.
- In Familiengemeinschaften können die Fachkräfte sich stärker an den/die PartnerIn halten, um dort die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme zu fördern und zu fordern. Die beobachtbaren Wirkungen waren teils enorm, wenn sich der Fokus der Aufmerksamkeit vom Arbeitsverweigerer auf die Partnerin/den Partner richtete, der/die ja im Hinblick auf die Sicherstellung der Kinderbetreuung durch den/die PartnerIn dann eine Vollzeitstelle annehmen konnte.
- In vielen Fällen kann dieser Personenkreis durch zusätzliche finanzielle Anreize bewogen werden, eine Tätigkeit im Niedriglohnsektor aufzunehmen. Das noch näher auszugestaltende Einstiegsgeld (§ 29 SGB II) sowie die neu gestaffelten Freibeträge bei Erwerbstätigkeit nach § 30 SGB II bieten hier erste Chancen.
- Die Verpflichtung des § 3(2) SGB II allen Jugendlichen unter 25 Jahren ein Beschäftigungs- oder Qualifizierungsangebot machen zu müssen, sofern diese Leistungen nach dem SGB II beziehen, richtet frühzeitig auch den Blick des Fallmanagements auf (minderjährige) Familienangehörige, die sich teilweise jahrelang in der „familiären Deckung“ von Qualifizierung

oder Beschäftigung fern gehalten haben. Das Instrumentarium der Bundesagentur für Jugendliche und junge Erwachsene ist relativ umfangreich, wenngleich auch hier die Mittel sparsamer, d.h. wirtschaftlicher und stärker am Eingliederungserfolg ausgerichtet, eingesetzt werden müssen.

- Gerade im Umgang mit marginalisierten (bzw. sich selbst marginalisierenden) Jugendlichen hat sich in den Niederlanden das Projekt „instap“ (dt. Einstieg) bewährt, welches aufsuchend (direkter Lebensweltbezug) dem Prinzip folgt, dass der „Mitarbeiter dem Klienten folgt.“ Die Profis von instap arbeiten nach dem Prinzip „wetten dass ...“ und versuchen, ausschließlich orientiert an ihrer eigenen Fachlichkeit und unter (teilweiser) Ausblendung von äußeren Kontroll- und Erwartungsäußerungen, marktorientiert ihre Ziele zu erreichen.¹⁷⁾

Fallmanagement beim Personenkreis zukünftiger Leistungsempfänger der Grundsicherung für Arbeitsuchende bleibt letztendlich immer eine sehr

¹⁷⁾ „Im Rahmen einer allgemeinen Evaluierung der Methode für die niederländischen Geldgeber wurde untersucht, worin genau der Einfluss der Outcome-Garantien auf die professionelle Kultur innerhalb der Instap-Organisation besteht. Zusammengefasst kommt man zu dem Resultat, dass das Leitungsteam von instap in der Lage ist, die interne Qualitätskontrolle relativ gut von externen Druck, Resultate schaffen zu müssen, loszulösen. Man versteht es ausgezeichnet, einen professionellen Filter anzubringen, sodass der externe Druck nicht unmittelbar in internen Druck umgesetzt wird. In den Schulungen und während der Team-Besprechungen, kann kaum eine Form von ‚Managementerie‘ angetroffen werden. Es wird ausschließlich auf der Grundlage von professionellen, beruflichen Kriterien argumentiert und gesteuert. Das Büro Instap erwies sich – trotz seiner marktorientierten Orientierung – als informelle, flache Organisation, geführt auf der Grundlage von Feedback und von einem offenen Diskussionsklima. Trotz der klaren Leitung scheint es innerhalb der Instap-Kultur nicht notwendig zu sein, eine ‚Top-Down-Steuerung‘ vorzunehmen, wie man sie zurzeit in vielen Einrichtungen der Niederlande vorfindet. Instap ist eine stark wirkungsorientierte Organisation“ (Schröder/Kettinger, 2001: 66).



individuelle und wenig kategorisch-planbare soziale Dienstleistung. Die instap-Methode, bestimmte Wirkungsziele vorzugeben, gleichzeitig aber auf zisielierte Feinsteuerung zu verzichten, die Auswahl der Methoden und Programme den Fachleuten vor Ort zu überlassen, kann auch eine Orientierung für die Einrichtung der ArGe's nach § 44b SGB II.

Je individueller die Hilfen konstruiert werden können, umso wirkungsvoller werden die Ergebnisse sein. Standardangebote und -programme, vorgegebene Ablaufschemata und starre Kundensegmentierungen helfen hier nicht weiter. Eine wirkungsorientierte Steuerung, die nicht nur arbeitsmarktliche Wirkungsziele benennt und unter Berücksichtigung eines Wirkungs-Controllings auch Anreize für die MitarbeiterInnen und Kunden setzt, diese Wirkungsziele auch zu verfolgen, ist erforderlich.

Noch einige Grundsätze zur Maßnahmeplanung und Wirkungsorientierung

1. Maßnahmen, die sinnentleerte Tätigkeiten beinhalten, sind verboten. Arbeit hat in jeder Form immer etwas mit Sinnggebung zu tun. Der Unterschied zwischen einem grundgesetzlich verbotenen „Arbeitszwang“ und einer notwendigen, individuell auch einzufordernden Beteiligung an gemeinnützigen Arbeitsprozessen vor Ort, darf sich nicht verwischen.
2. Maßnahmen sind immer mit Qualifizierungsanteilen, angepasst an die Leistungsmotivation und Leistungsfähigkeit der betreuten Teilnehmer zu versehen.
3. Beschäftigungsmaßnahmen, möglichst auch Qualifizierungsmaßnahmen, haben immer einen konkreten Bezug zur Lebenswelt der Teilnehmer. Je regional enger verzahnt das Aufgabenfeld dem Wohnumfeld zuzuordnen ist, umso größer die erzieherische Wirkung und (gelegentlich) die Motivation der Teilnehmer. Zukünftig wird nur die Vernetzung unterschiedlicher Politikfelder, sei es Strukturpolitik, Technologiepolitik, Wohnungsbauförderung, Wirtschaftsförderung, Beschäftigungsförderung oder Sozialpolitik, einen Maßnahmenkatalog zu Wege bringen, der eine Erfolg versprechende Integration verspricht und eine regionale Wirkung gleichermaßen entfaltet.
4. Für den Erfolg der Maßnahmen ist der richtige Zuschnitt der Maßnahme auf die Belange (Problemsituation) der Teilnehmer mindestens so wichtig wie der Arbeitsmarktbezug. Die oftmals standardisierten Vorgaben der Gesetzgebung

und zahlreicher Förderprogramme sind hier nicht hilfreich.

5. Die bisherigen Konzeptionen litten an dem Mangel, dass ausweichende Teilnehmer mit der Zeit den Anspruch auf die Teilnahme verloren. Das Ziel der Maßnahme sei, z.B. bei fortgesetzten Störungen oder durch häufige Krankmeldungen, nicht mehr zu erreichen, so die Beurteilung der Maßnahmeträger. Für einen Teil der integrationsunwilligen Teilnehmer sind diese Reaktionen bereits eingeplant und daher Teil des „Spiels“. Die Antwort muss lauten: Der Platz, insbesondere in Beschäftigungsmaßnahmen, ist für dich reserviert, egal wie lange du versuchst dich dagegen zu wehren. Finanzielle Entlohnung oder Fortgewährung der Sozialleistung ist eng gekoppelt an die Teilnahme.
6. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung von Beschäftigungs-, Qualifizierungs- oder Betreuungsmaßnahmen, die ausschließlich an einer kurzfristigen Arbeitsmarktintegration ansetzt, wird diesem Personenkreis nicht gerecht. Sie unterliegt der Illusion, dass genügend annehmbare Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor bei einer Aktivierung des Personenkreises vorhanden sind und alle Leistungsempfänger dort prinzipiell auch arbeiten können. Sie unterschätzen häufig, dass zwar im Hinblick auf die intellektuellen Anforderungen bei Einfacharbeitsplätzen durchaus Integrationschancen bestehen, dass jedoch Arbeitsschnelligkeit (HoGa-Bereich, Verkauf, Lager etc.) und/oder physische Arbeitsbelastung (Produktionshelfer, Lager, Bau) vielen Grundsicherungsempfängern eine dauerhafte Integration ohne längeren Anpassungsprozess nicht ermöglichen. Die mittlerweile jahrzehntelange Erfahrung der Arbeitsämter beim Einsatz deutscher Arbeitnehmer im Verhältnis zu ausländischen Saisonarbeitnehmern in Erntezeiten spricht hier für sich. Auch finanzielle Anreize wie sie im § 56 SGB III vorgesehen waren, haben hier nicht die erhoffte Wirkung erzielt. Über ein stabiles öffentlich-gefördertes Modell¹⁸⁾ zur Anpassung der Beschäftigungsfähigkeit für diesen Personenkreis nachzudenken und Vorschläge zur Umsetzung zu unterbreiten, kann auch

¹⁸⁾ In der Vorstellung am weitesten entwickelt ist das Drei-Sektoren-Modell von Giarini/Liedtke, dargestellt im Bericht an den Club of Rome, 1998 veröffentlicht unter dem Titel „Wie wir zukünftig arbeiten werden“.

eine Aufgabe aufgeschlossener FallmanagerInnen sein.

7. Das besonders empfindsame Verhältnis zwischen Kunden und Fallmanagement kann durch quantitative und qualitative Controlling-Vorgaben durchaus empfindlich gestört werden. Im Sinne einer effektiven Wirkungsorientierung sind eher anreizschaffende Steuerungselemente sinnvoll als feste Zielvorgaben. Die momentan vorherrschende Doktrin indikatorgestützter Ansätze im Kontext sozialer Dienstleistungen sollte im Fallmanagement einer prozessorientierten Wirkungssteuerung weichen.

Literaturverzeichnis

- Arbeitsamt Köln, Stadt Köln (2003):* Endbericht JobCenter Köln, Köln.
- Bellmann, Lutz u.a. (2002):* Der Dritte Sektor. Beschäftigungspotenziale zwischen Markt und Staat. In: IAB-Kurzbericht Nr. 18, Nürnberg.
- Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2003):* Job Center. Konzeption und Diskussion der lokalen Zentren für Erwerbsintegration. Gütersloh.
- Brix, Udo; Gilberg, Rainer; Hess, Doris; Schröder, Helmut (2002):* Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen. IAB Kurzbericht 2. Nürnberg.
- Brunner, Marion; Meyer-Hentze, Christel (2002):* Endbericht Senkung der Sozialhilfedichte. Bremen.
- con_sens Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung Hamburg (2003):* Hilfeplanung in der Hilfe zum Lebensunterhalt. Erfahrungen und Reflexionen der 16 deutschen Großstädte. Benchmarkingkreis der 16 Großstädte Deutschlands. Hamburg.
- Elkeles, Thomas (1999):* Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und Gesundheit. In: Sozialer Fortschritt, Heft 6, S. 150–155.
- Giarini, Orio; Liedtke, Patrick (1998):* Wie wir arbeiten werden. Der neue Bericht an den Club of Rome. Hamburg.
- Hollederer, Alfons (2003):* Arbeitslos – Gesundheit los – chancenlos? IAB Kurzbericht 4. Nürnberg.
- Infratest Sozialforschung (2002):* Soziale Lage und Einkommensdynamik im unteren Einkommensbereich.
- Zusammenfassender Bericht zum Niedrigeinkommens-Panel (NIEP). München.
- Klubbmann, Rudolf (1998):* Psychosomatische Medizin. Ein Kompendium für alle medizinischen Teilbereiche. 4. Aufl., Berlin u.a.
- Reinberg, Alexander; Hummel, Markus (2003):* Geringqualifizierte. In der Krise verdrängt, sogar im Boom vergessen. IAB Kurzbericht 19, Nürnberg.
- Reis; Claus u.a. (2003):* Case Management in Theorie und Praxis. Herausgegeben vom Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes NW. Düsseldorf.
- Schäfer, Claus (2003):* Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland. WSI Mitteilungen, Heft 7.
- Schröder, Jan; Kettinger, Daniel (2001):* Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit. Ergebnisse einer internationalen Recherche in den USA, den Niederlanden und der Schweiz im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Bonn.
- Seewald, Hermann (2002):* Forschungsprojekt. Umfang, Strukturen und Gründe der Sozialhilfebedürftigkeit. Herausgegeben vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Bonn.
- Sprenger, Reinhard, K. (2002):* Vertrauen führt. Worauf es im Unternehmen wirklich ankommt. Frankfurt/New York.
- Statistisches Bundesamt (2003):* Sozialhilfe in Deutschland. Entwicklung, Umfang, Strukturen. Wiesbaden.
- Vock, Rainer (2002):* Qualitätsmanagement für Qualifizierungs- und Beschäftigungsunternehmen. Band 20/06 der Reihe hiba-Weiterbildung. 2. Aufl., Darmstadt.
- von Henniges, Hasso (1998):* Arbeitsbelastungen aus der Sicht von Erwerbstätigen. BeitrAB 219, Nürnberg.
- Wagner, Gert (2003):* Fazit aus wissenschaftlicher Sicht (zur Beschäftigungsförderung im Niedriglohnsektor). In: Jahn, Elke; Wiedemann, Eberhard (Hrsg.): Beschäftigungsförderung im Niedriglohnsektor. BeitrAB 272, Nürnberg.

Dokumentation: H 244, A 33

INFOnet > Suchbegriff: ibv 09/2004

Zentrale PP 52 4/2004