

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Regional

Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz

2/2013

Die Implementationsanalyse zum Modellprojekt „Stadtteilmütter in Nordrhein- Westfalen“

Frank Bauer

ISSN 1861-4760

IAB Nordrhein-Westfalen
in der Regionaldirektion

Nordrhein-
Westfalen

Die Implementationsanalyse zum Modellprojekt "Stadtteilmütter in Nordrhein- Westfalen"

Frank Bauer (IAB Nordrhein-Westfalen)

IAB-Regional berichtet über die Forschungsergebnisse des Regionalen Forschungsnetzes des IAB. Schwerpunktmäßig werden die regionalen Unterschiede in Wirtschaft und Arbeitsmarkt – unter Beachtung lokaler Besonderheiten – untersucht. IAB-Regional erscheint in loser Folge in Zusammenarbeit mit der jeweiligen Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit und wendet sich an Wissenschaft und Praxis.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	7
1 Einleitung	9
2 Zu den Zielen des Programms "Stadtteilmütter in NRW"	9
3 Eine an Programmstrukturen orientierte kurze und lückenhafte Geschichte der Stadtteilmütterprojekte in Deutschland	10
3.1 Rucksackmütter in Essen	10
3.2 Pilotprojekt "Stadtteilmütter in Neukölln"	11
3.3 Stadtteilmütter in Nordrhein-Westfalen	12
4 Analyse der Programmstruktur	14
5 Arbeitsmarktpolitische Ziele und Wirkungsmechanismen für ihre Erreichung	17
6 Empirische Untersuchung der Umsetzung des Stadtteilmütterprojekts	23
6.1 Daten, Methoden und theoretische Ansätze	23
6.2 Zur Selektion von bedürftigen arbeitslosen Frauen für das Programm "Stadtteilmütter in NRW"	25
6.3 Die Soziodemographie der tatsächlich ausgewählten Stadtteilmütter	28
6.4 Die Aneignung des Programms in den JobCentern	32
6.5 Die Aneignung des Programms beim Personal der Umsetzungsträger	36
6.5.1 Zur Balance oder Gewichtung der arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Programmziele	37
6.5.2 Worin besteht die Stadtteilmüttertätigkeit nach Auffassung der Umsetzer?	40
6.5.3 Die Auseinandersetzung mit den Akteuren mit der Zielgruppe der Maßnahme	45
6.5.4 Stellenwert und Perspektive der JobCoaches	50
6.6 Die Stadtteilmütter	57
6.6.1 Typologie der Stadtteilmütter	57
6.6.2 Das Selbstverständnis der Stadtteilmütter	61
6.6.3 Zur Frage der Erwerbsorientierung der Stadtteilmütter	64
6.7 Kurzer Exkurs zum Monitoring der Stadtteilmüttertätigkeit	71
7 Fazit	78
Literatur	83

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Grafische Darstellung der Programmstruktur	14
--------------	--	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Stadtteilmütter nach Alter in Prozent	29
Tabelle 2:	Anzahl Kinder in Prozent	29
Tabelle 3:	Stadtteilmütter nach Migrationshintergrund/Nationalität in Prozent	30
Tabelle 4:	Stadtteilmütter nach Schulabschluss in Prozent	31
Tabelle 5:	Stadtteilmütter nach Berufsabschluss in Prozent	31
Tabelle 6:	Dauer der Arbeitslosigkeit der Stadtteilmütter in Prozent	32
Tabelle 7:	Orientierungswerte Konzept	72
Tabelle 8:	Orientierungswerte Empirie	74
Tabelle 9:	Orientierungswerte Empirie II (aggregiert auf Stadtteilmütter)	75
Tabelle 10:	Anzahl Gespräche pro Stadtteilmutter	76
Tabelle 11:	Gesprächsdauer	76

Zusammenfassung

Zwischen 2011 und 2013 wurde in Nordrhein-Westfalen an drei Standorten das Programm „Stadtteilmütter in Nordrhein-Westfalen“ implementiert. Es wurde von der Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen (NRW) und dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes finanziert. Das Programm wurde an drei Standorten in Nordrhein-Westfalen in zwei Wellen von Trägern der Diakonie umgesetzt. Seine Zielsetzung bestand darin, sozialpolitische und arbeitsmarktpolitische Ziele zu erreichen, wobei der Arbeitsmarktpolitik eine Priorität eingeräumt werden sollte. Zielgruppe der Maßnahme waren Frauen mit türkischem oder südeuropäischem Migrationshintergrund, die mindestens einen Hauptschulabschluss haben und in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Diese Frauen sollten im Rahmen einer Informationskampagne zur Verbesserung der Integration von Migranten beitragen und dabei zugleich ihre eigenen Arbeitsmarktchancen verbessern. Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse der Implementationsanalyse dieses Programms dar. Er beinhaltet sowohl eine ausführliche Rekonstruktion der Programmstrukturen als auch die Analyse der Perspektiven der umsetzenden Akteure auf das Programm und die mit ihm verbundenen Implementationsprobleme. Darüber hinaus untersucht er die Perspektive, die die Teilnehmerinnen im Hinblick auf das Programm und auf die Arbeitsmarktintegration nach der Programmteilnahme haben.

Keywords:

Arbeitsmarktpolitik, geförderte Beschäftigung, Implementationsstudie, Nordrhein-Westfalen, Sozialpolitik

Die Implementationsstudie wurde vom 01.02.2011 bis zum 28.02.2013 mit finanzieller Unterstützung des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt. In diesem Zeitraum hat Herr PD. Dr. Matthias Jung als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Studie mitgearbeitet. Viele der im vorliegenden Bericht dargestellten Ergebnisse wurden in Kooperation mit ihm gewonnen. Der Autor schuldet ihm daher ausdrücklich Dank, vor allem für seine beharrliche, ruhige, in der Sache aber stets treffende und engagierte Deutungsarbeit. Besonderer Dank gebührt auch Birgit Carl, die nicht nur in akribischer und gleichbleibend hochkonzentrierter Art den gesamten Prozess der Sammlung, Systematisierung und Aufarbeitung der Monitoring-Daten durchgeführt und betreut hat, sondern auch die chaotische Umgangsweise des Autors mit Formatvorschriften stets aufs Neue eingefangen hat. Last but not least sei auch Klara Kaufmann und Stefan Fuchs für solidarisch-kollegiale Kritik an früheren Versionen dieses Berichts gedankt, die zur Korrektur einer Vielzahl von Ungenauigkeiten und Unverständlichkeiten geführt haben. Alle dargestellten Ergebnisse liegen in der alleinigen Verantwortung des Autors.

1 Einleitung

Die Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Bundesagentur für Arbeit und das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) haben Anfang des Jahres 2011 ein Projekt mit dem Titel „Stadtteilmütter in Nordrhein-Westfalen (NRW)“¹ aufgelegt, das in zwei Wellen an drei Standorten (Essen, Dortmund und Bochum) von der Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe als Projektträger umgesetzt wurde. Das MAIS hat die Implementationsanalyse des Programms in Auftrag gegeben. Der Auftrag bezog sich auf die Analyse der praktischen Umsetzungsphase des Modells, die Qualifikationsphasen wurden nicht berücksichtigt². Der aus dieser Evaluation hervorgehende Bericht wird hier vorgelegt. Er beginnt mit einer Darstellung der Ziele des Programms „Stadtteilmütter in NRW“, stellt dann – mit Blick auf die Programmgenese – seine strukturellen Besonderheiten heraus, so dass im Rahmen einer Bestimmung von Programmtyp, Zielgruppe und Adressaten sowie einer Rekonstruktion der vermuteten Wirkungsmechanismen eingeschätzt werden kann, wie realistisch die Zielvorgaben sind. Dazu wird auch auf die tatsächliche Selektion der Teilnehmerinnen in das Programm rekurriert, da Fehlselektionen einen systematischen Einfluss auf die Erreichung der Ziele haben.

Die weiteren Ergebnisse, die in der Auseinandersetzung mit der empirischen Umsetzung des Programms erzielt wurden, sind folgendermaßen gegliedert: Zunächst wird auf die Perspektive der Mitarbeiter der regionalen JobCenter eingegangen, die für die regionalen Stadtteilmütterprojekte seitens der Arbeits- und Sozialverwaltung zuständig waren. Dann werden die Ergebnisse der Auswertungen von Intensivinterviews und Gruppendiskussionen mit Dozenten, allen Sozialpädagoginnen und JobCoaches der umsetzenden Träger präsentiert. Schließlich wird der Blick auf die Stadtteilmütter selbst und ihre Arbeit gerichtet. Angesichts der Heterogenität dieser Gruppe wird eine Typologie dargestellt. Abschließend folgen eine Zusammenfassung und eine Gesamtbewertung.

2 Zu den Zielen des Programms "Stadtteilmütter in NRW"

Die komplexe Zielorientierung, kommt in der folgenden Passage des Programmkonzepts zum Ausdruck: „Das Projekt zeichnet sich vor allem darin aus, die arbeitsmarktpolitische Orientierung mit sozialpolitischen Zielen der Integration zu verknüpfen. Es zielt somit vorrangig auf die berufliche als auch gesellschaftliche Integration der Teilnehmerinnen wie auf den verbesserten Zugang zu den durch die Stadtteilmütter betreuten Personengruppen“ (Konzept: 6). Demnach gibt es zwei Ziele, von denen eines prioritär ist. Ziel 1 ist die „berufliche und gesellschaftliche Integration“ der Stadtteilmütter, Ziel 2 ein verbesserter Zugang zu den durch die Stadtteilmütter betreuten Personengruppen. Vorrang genießt Ziel 1. Bereits in dieser Struktur wird deutlich, die Stadtteilmütter haben in der Architektur des Programms eine

¹ Grundlegende Dokumente für die Evaluation waren mit Bezug auf das Konzept die folgenden: Konzept des Modellprojekts "Stadtteilmütter in NRW" (Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe 2010a) mit Anhängen zu JobCoaches (Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe 2010b), zu den Modulen der Qualifikation etc., Konzept der Verlängerung des Modellprojekts (Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe 2010).

² Sie werden im Bericht nur nachrichtlich erwähnt. Informationen dazu sind über die Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe zu erhalten.

Doppelrolle. Sie sind prioritär Zielgruppe, es sollen im Programm Ziele erreicht werden, die den Status der Stadtteilmütter verändern. Sie sind aber mit Blick auf das nachrangige Ziel auch Akteure, deren Arbeit Wirkungen auf eine externe Zielgruppe entfalten soll. Weiterhin enthält diese Zieldefinition auch in Ziel 1 noch eine Doppelstruktur. Es soll die Integration der Stadtteilmütter in den Arbeitsmarkt³ (Ziel 1a) und in die Gesellschaft (Ziel 1b) befördert werden. Die Ziele weisen Überschneidungen auf, denn die Integration in den Arbeitsmarkt ist in einer Arbeitsgesellschaft wie der Bundesrepublik Deutschland (BRD) immer auch eine Form der Sozialintegration, z. B. im Sinne der Platzierung (Esser 2003). Andererseits kann eine Person auch in die Gesellschaft integriert sein, wenn sie keine Arbeitsmarktintegration aufweist bzw. man kann die gesellschaftliche Integration befördern, indem man Sprachkurse oder „Staatsbürgerkunde“ anbietet. Diese Differenzierung ist für das Verständnis des Programms wichtig, denn es verfolgt ganz dezidiert ehrgeizige Ziele mit Blick auf die Integration der Stadtteilmütter in ungeforderte und bedarfsdeckende Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt und setzt für die Erreichung des 2. Ziels ein bestimmtes Niveau an Sozialintegration der Stadtteilmütter schon voraus.

3 Eine an Programmstrukturen orientierte kurze und lückenhafte Geschichte der Stadtteilmütterprojekte in Deutschland

Das hier untersuchte Programm hat eine Reihe von Vorläufern, deren verschiedene Implementationsformen bereits anderenorts dargestellt und evaluiert wurden (Springer-Geldmacher 2005; Koch 2005, 2009; Becker 2006). Die spezifischen Handlungsanforderungen für alle Akteure im NRW-Projekt lassen sich daher besonders klar formulieren, wenn zuvor die strukturellen Kerne der Vorgängerversionen skizziert werden. Die Grundstrukturen des Programms wurden von der Stiftung „De Meeuw“ in Rotterdam, Niederlande, unter dem Namen „Rucksack“ entwickelt. Dieses Programm wurde von den Regionalen Arbeitsstellen für die Integration von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) der Stadt Essen adaptiert, in ein Programm der interkulturellen Sprachförderung und Elternbildung im Elementarbereich umgeformt und seit 1999 implementiert. Es hatte als „Rucksackmütterprojekt“, auch schon den Terminus „Stadtteilmütter“ verwendend, eine Reihe von Nachfolgern in verschiedenen Regionen Deutschlands. In diesen Projekten kommt den Stadtteilmüttern - zweisprachigen Müttern mit Migrationshintergrund - die Aufgabe zu, „andere Mütter aus ihrem kulturellen und sprachlichen Milieu mit den Zielen und Inhalten der Elementarerbziehung vertraut zu machen und sie anzuleiten, wie man Sprache und die allgemeine Entwicklung im Kleinkindalter durch Spiel und Anregung fördert“ (Becker 2006: 65). Die Essener Rucksackmütterprojekte sind explizites Vorbild für eine Reihe von Stadtteilmütterprojekten in Berlin, auch für das prominente Stadtteilmütterprojekt in Berlin Neukölln. Dieses ist seinerseits explizit das Muster für die Modellprojekte „Stadtteilmütter in NRW“.

3.1 Rucksackmütter in Essen

Im Essener Rucksackmutterprogramm sollen integrationspolitische Effekte dadurch erzielt werden, dass mehrsprachige Mütter mit Migrationshintergrund Zugang zu bildungsfernen

³ „Berufliche“ Integration wird hier mit Integration in den Arbeitsmarkt paraphrasiert.

Eltern mit Migrationshintergrund finden, zu denen die Institutionen des Aufnahmelandes keinen Zugang haben, weil sie in ethnischen Enklaven leben. Den Stadtteilmüttern kommt grundsätzlich die Funktion einer Brückenbildung oder der Vermittlung zwischen den Institutionen des Aufnahmelandes und ihren Informations-, Bildungs- und Erziehungsangeboten und einer davon abgekoppelten Gruppe von Migranten zu. Es sollen Probleme ethnischer Segmentation (zum Begriff: Esser 2003) bearbeitet werden. Die Eignung der Stadtteilmütter für diese Vermittlerfunktion besteht zunächst in der Verankerung im Milieu der Zielgruppe, ihrer Mehrsprachigkeit und darin, dass sie Kontakt zu den Institutionen des Aufnahmelandes haben. Zum anderen ist charakteristisch, dass an askribierte und alltagspraktische Fähigkeiten der Frauen angeschlossen wird – im Fall des Essener Rucksackprojekts wird die Mutter qua Mutter als Expertin für das Erlernen der Erstsprache aufgefasst -, die zwar durch Unterstützung von Experten und didaktischen Materialien erweitert werden, aber grundsätzlich bei den Adressaten auch vorhanden sind. Die Stadtteilmütter haben also eine besondere Nähe zu ihren Adressatinnen, nicht nur, weil sie derselben Ethnie angehören und Mütter sind, sondern weil sie prinzipiell Laien sind und ihrer didaktischen Befähigung keine formale und zertifizierte Ausbildung zugrunde liegt. Die qualifikatorische Differenz zwischen den Stadtteilmüttern als Akteuren und ihren Adressatinnen ist eine graduelle auf dem Niveau alltagspraktischer Laienkompetenzen, es ist keine kategorische zwischen Laien und Experten. Dieses grundlegende Merkmal erhellt, dass Programme von der Art der Stadtteilmütterprogramme zur Gewährleistung der Tätigkeit der Stadtteilmütter externe Experten, Sozialpädagogen, Erzieher, Pädagogen u. ä. Personal erfordern. Es handelt sich also um den Programmtyp vermittelnder Laienarbeit mit Unterstützung durch Experten der sozialen Arbeit mit dem Ziel integrationspolitische Effekte zu erzielen. Die Zielgruppe sind Migranten, die, in ethnischen Enklaven lebend, bislang keine Integration ins Aufnahmeland erreichen konnten und die dessen Behörden als „nicht erreichbar“ erscheinen.

3.2 Pilotprojekt "Stadtteilmütter in Neukölln"

Das Pilotprojekt „Stadtteilmütter in Neukölln“ reproduziert diese grundlegenden Strukturen, modifiziert aber Ziele und Programmdesign etwas. Es bleibt bei dem Fokus auf integrationspolitische Familienbildungsarbeit, aber die Engführung auf die Sprachentwicklung und den Elementarbereich wird zugunsten einer umfassenderen, präventiven Gesundheits-, Bildungs- und Erziehungsarbeit aufgegeben. Auch der Adressatenkreis wird etwas modifiziert, er besteht in „sozial benachteiligten und weniger bildungsgewohnten Familien insbesondere türkischer und arabischer Herkunftssprache“ (Behn/Bischof/Koch 2010: 10). Zwar sollen die Stadtteilmütter ihren Adressaten „umfängliche Informationen und Materialien [...], die zur Auseinandersetzung mit dem eigenen Erziehungsverhalten motivieren...“ (ebd.) übermitteln, die Familienbildungsarbeit soll dennoch „niederschwellig“ bleiben. Das wird auch dadurch gesichert, dass die Stadtteilmütter, die diese Arbeit leisten, einen sechsmonatigen Kurs zu den Themen Erziehung, Bildung und Gesundheit durchlaufen haben, ansonsten aber auf ihre alltagspraktischen Erfahrungen zurückgreifen müssen. Die für die „Brückenfunktion“ nötige Nähe der Stadtteilmütter zu ihren Adressatinnen wird so nicht durch eine entfremdende Expertise gemindert. Sie wird zusätzlich noch dadurch betont, dass die Stadtteilmütter, anders als im Vorbild „Rucksackmütter in Essen“, nicht nur demselben kulturellen und sprachlichen Milieu angehören wie ihre Adressatinnen, sondern Mitglieder derselben ethnischen Gemeinde sind. Die Stadtteilmütter sollen nur Mütter „ihrer Communities“ (ebd.) an-

sprechen, es soll also nicht lediglich eine äußerliche Ähnlichkeit über Migrations-, Mutterstatus und Sprache vorhanden sein, sondern eine konkrete Vergemeinschaftung vorliegen. Eine weitere Modifikation besteht darin, dass die Stadtteilmütter ihre Arbeit in Form von Hausbesuchen ausüben. Die Schwelle zur Nutzung des Angebots soll nicht nur dadurch gesenkt werden, dass das Angebot nicht als formalisierte Expertise erscheint, von Angehörigen der eigenen ethnischen Gemeinde, die ebenfalls Mütter sind erbracht wird, sondern auch dadurch, dass die räumlichen Limitationen der ethnischen Enklave nicht überschritten werden müssen. Im Rahmen dieser „aufsuchenden Integrations- und Präventionsarbeit“ (Koch 2005:10) wird die Nähe zwischen Adressat und Vermittler noch dadurch betont, dass die Interaktion in der Privatsphäre des Adressaten stattfindet und nicht etwa an öffentlichen Orten oder gar in Institutionen des Aufnahmelandes. Der sachliche Grund für die in den Programmstrukturen besonders gesicherte Nähe zwischen Adressaten und Vermittler besteht darin, dass nicht lediglich Informationen vermittelt werden sollen, sondern vor allem Akzeptanz beschafft werden soll. Die Adressaten sollen nicht nur wissen, dass es sinnvolle Angebote im Aufnahmeland gibt, sie sollen motiviert, überzeugt und in die Lage versetzt werden, diese Angebote tatsächlich zu nutzen.

Im Unterschied zu den Essener Rucksackmüttern werden die Stadtteilmütter aus im „Sozialraum Neukölln“ lebenden „arbeitslosen Frauen migrantischer Herkunft“ (ebd.) rekrutiert und für ihre Arbeit entlohnt. Sie erhalten „insgesamt 180 Euro⁴ [monatlich Ergänzung Frank Bauer]. Als Gegenleistung werden sie für diese Zeit von Maßnahmen des Jobcenters freigestellt und in das ganz normale ABM⁵-System eingegliedert“ (Buschkowsky 2006: 10). Vor diesem Hintergrund leuchtet ein, dass die Teilnahme der Frauen am Stadtteilmütterprojekt auch als die Erprobung „neuer Wege für die Arbeitsmarktintegration von arbeitslosen Frauen migrantischer Herkunft“ (Koch 2005 verstanden wird, allerdings ohne die Qualifizierung dieser Erprobung als arbeitsmarktpolitische Maßnahme. Konkrete Ziele für die Arbeitsmarktintegration der Stadtteilmütter sind nicht formuliert, es bleibt bei einem integrationspolitischen Schwerpunkt. Es wird erwartet, dass die Stadtteilmütterarbeit für die Stadtteilmütter Effekte zeitigt, die auch ihre Vermittelbarkeit in den Arbeitsmarkt erhöhen. Dies wäre allerdings lediglich ein willkommener Nebeneffekt. Eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme ist das Stadtteilmütterprojekt in Berlin Neukölln nicht.

3.3 Stadtteilmütter in Nordrhein-Westfalen

Wie im Berliner Vorbild sollen arbeitslose Frauen zu Stadtteilmüttern werden. Konkret soll es sich um Mütter mit türkischem oder südeuropäischem Migrationshintergrund handeln, die aktuell Leistungen aus dem SGB II erhalten, die nach § 6 SGB II erwerbsfähig sind und die die betreuungsintensiven Phasen der Kindererziehung schon hinter sich haben. Die Frauen sollen als Mindestvoraussetzung zur Teilnahme zweisprachig sein, gut Deutsch sprechen und über einen deutschen Hauptschulabschluss verfügen. Sie werden wie ihre Kolleginnen in Berlin sechs Monate lang durch einen Bildungsträger qualifiziert und sollen dann im Rah-

⁴ Nachrichtlich: Die Stadtteilmütter erhalten entweder pauschal für zehn Hausbesuche € 180,- oder sie werden im Rahmen einer Maßnahme der öffentlichen Beschäftigung angestellt (siehe: <http://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2010/artikel/diestadtteilmuettervonneukoelln>).

⁵ ABM: Arbeitsbeschaffungsmaßnahme.

men von Hausbesuchen ihre Vermittlungsarbeit leisten und die „Brückenfunktion“ zwischen dem Institutionensystem des Aufnahmelandes und den Angehörigen ihrer ethnischen Community erbringen, die für die Ämter und Behörden nicht erreichbar sind und die die staatlichen Angebote nicht kennen oder nicht akzeptieren. Ihre Arbeit wird von formal zertifizierten Expertinnen des Bildungsträgers begleitet, da die Stadtteilmütter selbst – bewusst und intentional – keine formalisierten Qualifikationen als Sozialpädagogen besitzen. Die thematischen Bereiche, die die Stadtteilmütter in NRW ihren Adressatinnen vermitteln sollen, sind einerseits etwas breiter als in Berlin, es handelt sich um die Themen „Familie & Erziehung, Gesundheit, Ausbildung & Arbeit“ (Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe 2010: 7)). Zugleich wird aber auch eine Fokussierung vorgenommen, die gegenüber dem Berliner Vorbild neu und für die NRW-Variante der Stadtteilmütterarbeit charakteristisch ist: „Dem von den Stadtteilmüttern betreuten Kundenkreis sollen dabei insbesondere die Dienstleistungen der Grundsicherungsträger näher gebracht werden, um eine Effizienzsteigerung im Integrations- und Vermittlungsprozess zu erreichen.“ (ebd. 9) Es soll eine Konzentration der Informations-, Vermittlungs- und Akzeptanzbeschaffungsarbeit der Stadtteilmütter auf die Arbeit der JobCenter stattfinden, der Fokus wird von der Familien-, Erziehungs- und Bildungsarbeit mit integrationspolitischer Ausrichtung auf die Arbeitsmarktintegration⁶ von Migranten verschoben.

Von entscheidender Bedeutung für die Stadtteilmütterprojekte in NRW ist nun, dass diese Verschiebung des Fokus der Vermittlungsarbeit das Stadtteilmütterprojekt als arbeitsmarktpolitische Maßnahme qualifiziert. Anders als beim Vorbild in Berlin, wo die Fortschritte in der Arbeitsmarktintegration relativ vage formuliert und randständig veranschlagt sind, soll das Programm ein effektives und effizientes Mittel für die Integration der Stadtteilmütter selbst in den ersten Arbeitsmarkt sein. Diese Ziele haben im Projekt Vorrang, wie das einleitende Zitat des Konzepts belegt. Dieser Strukturveränderung entspricht es, dass neben dem sozialpädagogischen Personal, das für die Begleitung und Qualitätssicherung der Stadtteilmütteraktivität verantwortlich ist, auch sogenannte JobCoaches eingesetzt werden, deren Aufgabe es ist, über die gesamte Projektlaufzeit die Stadtteilmütter zu begleiten. Diese Begleitung soll die Teilnahme am Projekt für die Stadtteilmütter zu einem „Prozess der beruflichen Orientierung und Integration“ (Konzept: Anlage 3 JobCoach) machen. „Ziel hierbei ist es, für die berufliche Integration jeder einzelnen Teilnehmerin diesen Prozess so zu gestalten, dass er zum Sprungbrett in den 1. Arbeitsmarkt wird.“ (ebd.)

Die Veränderung in den NRW-Projekten gegenüber dem Berliner Stadtteilmütterprojekt, aber auch gegenüber den Rucksackprojekten besteht darin, dass ein willkommener Nebeneffekt geradezu als zentrales Ziel definiert wird. Während beim Stadtteilmütterprojekt in Berlin zu erwarten stand, dass die langjährig als Stadtteilmütter tätigen Frauen erhebliche Erfahrungs- und Kompetenzzuwächse verzeichnen, eine bessere Einkommenslage haben als zuvor und

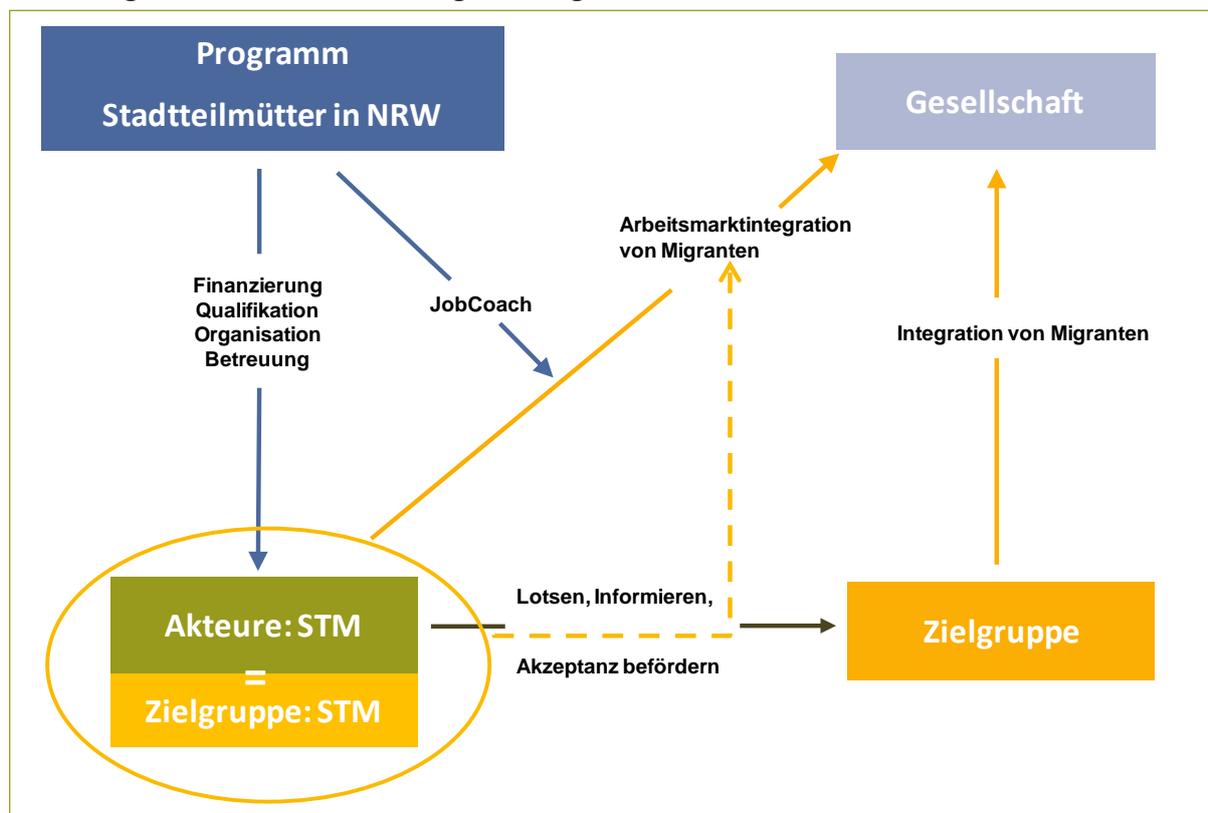
⁶ Aufgrund dieser Ausrichtung muss man mit der Äquivokation im Begriff „Integration“ umgehen. War mit der Formulierung „integrationspolitisch“ bislang gemeint, dass es um die Integration von Ausländern und Inländern mit Migrationshintergrund in die deutsche Aufnahmegesellschaft geht, kann nun auch der Sachverhalt der Arbeitsmarktintegration gemeint sein. Hinzu kommt, dass die Arbeitsmarktintegration integraler Bestandteil der Sozialintegration ist, da der Arbeitsmarkt ein institutioneller Kern der deutschen Gesellschaft ist und für die Platzierung im Aufnahmeland sorgt. Im NRW-Projekt geht es um die gesellschaftliche Integration der Adressaten der Stadtteilmütterarbeit, die auch Informationen über die Unterstützungsangebote der Arbeits- und Sozialverwaltung erhalten sollen, und um die Arbeitsmarktintegration der Stadtteilmütter selbst.

davon auch insgesamt für ihre eigenen Arbeitsmarktperspektiven jenseits der Stadtteilmütterarbeit profitieren können, ist die Integration in den Arbeitsmarkt jetzt zu einem direkten und ausdrücklichen Ziel geworden. Damit ist eine strukturell angelegte Zweiwertigkeit zu einer folgenreichen und expliziten Ambiguität geworden. Die Stadtteilmütterarbeit ist zugleich Mittel für die Sozialintegration ihrer Adressaten und Instrument der Arbeitsmarktintegration der zentralen Akteure.

Für die Bestimmung des Programmtyps ist festzuhalten, dass es sich um vermittelnde, brückenbauende Laienarbeit mit Unterstützung durch Experten der sozialen Arbeit handelt, mit dem Ziel integrationspolitische Effekte dadurch zu erzielen, dass sozial unterprivilegierte und in ethnischen Enklaven lebende Migranten über staatliche Unterstützungsleistungen im weiten Sinn informiert werden und deren Akzeptanz gefördert wird. Zugleich handelt es sich aber auch um eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme mit sehr ehrgeizigen Integrationserwartungen für die zentralen Akteure, die von JobCoaches unterstützt werden. Man erhält durch diese Dopplung eine externe und eine interne Zielgruppe, wobei letztere zugleich aus den zentralen Akteuren besteht – den Stadtteilmüttern – die die Wirkungserzielung auf die externe Zielgruppe auslösen sollen.

4 Analyse der Programmstruktur

Abbildung 1: Grafische Darstellung der Programmstruktur



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 1 verdeutlicht die Programmstruktur grafisch. Sie zielt auf Sozialintegration von Personen, die für institutionelle Unterstützungsangebote nicht erreichbar sind. Zu diesem

Zweck werden als Vermittler die Stadtteilmütter eingesetzt, die in Form „aufsuchender“ Informations- und Überzeugungsarbeit, die in der Sprache des Programms „Informieren, Hinführen und Lotsen“ heißt, auf die Zielgruppe einwirken. In dieser Hinsicht sind die Stadtteilmütter zentrale Akteure, sie allein leisten die Vermittlungsarbeit und sie verfügen über die Ressourcen dies zu tun. Auf diese Ressourcen setzt das Programm fundamental auf, sie sind sein Wirkungsmechanismus.

Bei diesen Ressourcen handelt es sich erstens um die Glaubwürdigkeit der Stadtteilmütter für die Adressaten, die aufgrund der Mitgliedschaft in der selben ethnischen Community und der Mutterrolle zustande kommt, dann ihre Zweisprachigkeit sowie die Fähigkeit zur Vermittlung und viertens um die 6-monatige Qualifikation, die sie vom Sinn der Angebote, für die sie „Werben“ überzeugt haben soll und die ihnen nicht nur hinreichende Deutschkenntnisse, sondern auch die Informationen, die sie vermitteln sollen, verfügbar macht. Die Qualifikation muss sichergestellt haben, dass diese zentralen Akteure auch tatsächlich als „Agenten“ der Aufnahmegesellschaft agieren können, denn sie sollen die Integration in diese dadurch befördern, dass ihre Adressaten sich an staatlichen Programmen beteiligen, denen sie bis dato skeptisch gegenüberstanden. Das bedeutet, wenn man die Essersche (Esser 2003) Terminologie verwendet, die Stadtteilmütter müssen nicht nur bilingual sein, sondern tendenziell auch multipel integriert, im Aufnahme- wie im Herkunftskontext, denn nur so können sie die Ziele des Aufnahmelandes in der ethnischen Enklave vertreten. Damit unterscheiden sie sich von ihren Adressaten, die entweder als individuell segmentiert gelten müssen, also nur im Herkunftskontext integriert sind und deshalb in der Enklave leben oder marginal sind, also weder hier noch dort integriert sein können. Demnach ist die Qualifikation für die werdenden Stadtteilmütter auch eine Art „Integrationskurs“, denn nur als Integrierte können sie die Vermittlerposition einnehmen. Durch die Teilnahme an dieser Qualifikation und die Vermittlung des dort Gelernten an die Adressaten wird fraglos auch ein Effekt auf die gesellschaftliche Integration der Stadtteilmütter selbst erwartbar sein, also ein Beitrag zur Erreichung von Ziel 1b („Integration der Stadtteilmütter in die Gesellschaft“).

Da die Stadtteilmütter auch nach der Qualifikation völlig fraglos als Laien in der sozialen Arbeit gelten müssen, ist es notwendig, dass ihre Arbeit betreut, organisiert und begleitet wird. Dies übernehmen sozialpädagogische Experten des Trägers, denen man gewissermaßen die „Gewährleistung“ der Stadtteilmütterarbeit überantwortet. Es ist von Bedeutung, dass diese Akteure ihre Expertise zur Verfügung stellen, um, vermittelt über die Arbeit der Stadtteilmütter, die Sozialintegration der Zielgruppe des Programms zu erreichen. Um die Programmstrukturen angemessen begreifen zu können, muss aber auch festgehalten werden, dass diese Expertinnen nicht auf die Erreichung des prioritären Ziels 1a („Integration der Stadtteilmütter in den Arbeitsmarkt“) bezogen sind, sondern auf das Ziel 2 („Zugang zu in Enklaven lebenden Migrantinnen und Erhöhung ihres Informationsniveaus über die Aufnahmegesellschaft“), bzw. indirekt auch auf das Ziel 1b.

Das Schaubild zeigt auch, dass die Stadtteilmütter nicht nur die Hauptakteure der Wirkungserzielung auf die Zielgruppe sein sollen, sondern in einer anderen Hinsicht selbst als Zielgruppe gelten. Ebenso wird klar, dass das Ziel für die Stadtteilmütter selbst gleichfalls dadurch erreicht werden soll, dass diese „Informieren, Hinführen und Lotsen“, also ihre brü-

ckenbauende Vermittlungsarbeit leisten. Indem sie dies tun, sollen sie der Integration in den ersten Arbeitsmarkt näher kommen.

Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Modellarchitektur zwei Ambiguitäten aufweist, die das Programm grundsätzlich prägen: Die Vermittlungstätigkeit der Stadtteilmütter ist fraglos auf Adressaten bezogen, die sich von den Stadtteilmüttern unterscheiden und bei denen Ziele erreicht werden sollen, die die Stadtteilmütter per definitionem bereits selbst erreicht haben. Sie können die Adressaten nur dann vom Sinn, Angebote der Arbeits- und Sozialverwaltung des Aufnahmelandes anzunehmen überzeugen, wenn sie selbst überzeugt sind, dass das sinnvoll ist. Zugleich soll diese Tätigkeit aber auch die eigene Arbeitsmarktintegration befördern. Dies nennen wir die „indem-Struktur“: Die Stadtteilmütterarbeit soll „uno actu“ den Adressatinnen bei der Integration in die Aufnahmegesellschaft und den Stadtteilmüttern selber bei der Integration in den ersten Arbeitsmarkt helfen, indem sie das Erste tun, sollen sie das Zweite zugleich erreichen. Ersteres unterstützen die Sozialpädagoginnen der Träger, letzteres die JobCoaches, die Assistenz unterscheidet sich, aber die fundamentale Tätigkeit ist dieselbe. In welchem Umfang eine solche ideale „indem-Struktur“, also die Beförderung der eigenen Arbeitsmarktintegration der Stadtteilmütter durch ihre Einwirkung auf ihre Adressaten, realisierbar ist, steht zu fragen.

Eine zweite Ambiguität zeigt sich, wenn man unterstellt, die Stadtteilmütterarbeit träge auf großen Bedarf bei den Adressaten und erwiese sich als effektiv, was die sozialintegrativen Ziele mit Blick auf die externe Zielgruppe anbetrifft. Dann wäre es sachlich geboten, die Stadtteilmütterarbeit dauerhaft zu institutionalisieren und bestenfalls erfahrene und erfolgreiche Stadtteilmütter, die sich praktisch bewährt haben, dauerhaft einzustellen. Damit wäre zugleich ein Statuswechsel dieser Frauen am Arbeitsmarkt verbunden. Eine derartige Verstetigung ist für eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme undenkbar, denn diese verweist strukturell auf eine Beendigung der Maßnahmeteilnahme. Im ersten Fall ist die Stadtteilmütterarbeit ein Mittel für die Bearbeitung eines sozialpolitischen Problems, das – Finanzierung vorausgesetzt – so lange angewendet werden sollte, wie sie effektiv und das Problem vorhanden ist, im zweiten Fall ist die Stadtteilmütterarbeit qua Maßnahme in sich transitorisch und verweist auf etwas anderes als die eigene Kontinuierung, nämlich auf einen außerhalb der Maßnahme liegenden Zustand der ungeforderten Erwerbstätigkeit. Daraus ergibt sich vor allem für die Stadtteilmütter selbst eine Status-Ambiguität: Sind sie mit besonderen Ressourcen ausgestattete Arbeitskräfte, die gesellschaftlich wichtige Ziele zu befördern helfen oder sind sie Maßnahmeteilnehmerinnen, die eigene Defizite überwinden müssen, um nicht länger chancenlos am Arbeitsmarkt zu sein?

Damit der „indem-Effekt“ funktioniert, sollen die Stadtteilmütter durch eine weitere Expertengruppe unterstützt werden, die JobCoaches. Das bedeutet, dass auch hier der Nebeneffekt der Annäherung an den Arbeitsmarkt erreicht werden soll, indem die Stadtteilmütterarbeit ausgeübt wird. Der einzige Unterschied in der Programmstruktur, der dafür sorgen soll, dass dieser Nebeneffekt der prioritäre Haupteffekt werden soll, ist die Einrichtung der JobCoaches. Es handelt sich bei ihnen um die einzige Akteursgruppe, die direkt auf die Arbeitsmarktintegration bezogen ist

Qua Konzept umfasst das Coaching neben einer eher sozialpädagogisch geprägten „Beratung“ unter dem Titel „Vermittlung“ folgende Services: „Qualifikationsrecherche, Job-Profilung, Ausarbeitung Bewerberprofile, Bewerbungsberatung inkl. Erstellen/Optimieren von Bewerbungsunterlagen, Ermittlung von weiterem Qualifizierungsbedarf, erweiterte Kompetenzfeststellung, Akquise von Einsatzstellen für Stadtteilmütter, Begleitung der Einsätze der Stadtteilmütter (Besuch vor Ort), Teilnehmerinnen orientierte Vermittlungsarbeit, individuelle Berufswegeplanung, Bewerbungstraining inkl. Einüben von Vorstellungsgesprächen etc., Unterstützung des Fallmanagements der JobCenter durch Fortschreibung der Eingliederungsvereinbarungen und Ausarbeitung individueller Rahmenpläne.“ (Konzept: Anlage JC)

Die Implementationsanalyse des Programms „Stadtteilmütter in NRW“ sieht sich nach dem bislang Ausgeführten mit einer zunächst überraschenden Komplexität konfrontiert. Erst vor dem Hintergrund dieser Rekonstruktion der Programmstruktur ist es möglich, die Art und Weise der Umsetzung des Programms sachgerecht zu analysieren. Denn nur so lassen sich die Handlungsprobleme für die Akteure der Implementation identifizieren, mit denen sich diese unweigerlich auseinandersetzen müssen.

5 Arbeitsmarktpolitische Ziele und Wirkungsmechanismen für ihre Erreichung

Oben wurde dargestellt, dass es die „niedrigschwellige“, aufsuchende Vermittlungsarbeit der Stadtteilmütter und vor allem deren Ressourcen sind, die als zentraler Wirkungsmechanismus für die Erreichung des Zieles 2 (Sozialintegration der externen Zielgruppe) eingesetzt werden sollen. Welche Wirkungsmechanismen werden nun für die Erreichung der vorrangigen arbeitsmarktpolitischen Projektziele angenommen und worin bestehen diese Zielvorstellungen für die Stadtteilmütter?

Die Erwartungen hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Wirkung des Programms

Laut Konzept soll das Programm als Mittel zur Erreichung der folgenden Ziele dienen:

- 30 Prozent der Teilnehmerinnen werden unmittelbar im Anschluss an die Maßnahme in den ersten Arbeitsmarkt übergehen.
- 40 Prozent der Teilnehmerinnen werden im Anschluss an die Maßnahme eine Qualifizierung, z. B. eine Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) durchlaufen.
- Insgesamt verbleiben nach Ende der Maßnahme weniger als 25 Prozent der Teilnehmerinnen im SGB-Leistungsbezug.

Es wird also angenommen, dass alle Übergänge in Arbeit und Ausbildung bedarfsdeckend sind und dass sogar noch 5 Prozent jenseits dieser Übergänge den Leistungsbezug verlassen, etwa weil sie in die Stille Reserve abwandern.

Das sind außerordentlich hohe Erwartungen, wenn man in Rechnung stellt, dass die Integrationsquoten aller weiblichen Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (AGH-E) in Westdeutschland bei 23 Prozent liegen. Nach Selektivitätsanalysen handelt es sich bei den Teilnehmern an AGH-E's allerdings um eine Positivauswahl. Schaut man auf die Integrationsquoten von allen nicht an AGH-E teilnehmenden bedürftigen arbeitslosen

Frauen, so liegt diese in Westdeutschland bei nur 15 Prozent (Hohmeyer/Wolff 2012). Nun ist es aber so, dass die Teilnehmergruppe am Stadtteilmütterprojekt gegenüber allen bedürftigen weiblichen Arbeitslosen deutlich geringere Integrationschancen haben dürfte, denn unter der Vergleichsgruppe finden sich Frauen, die nicht durch die „Vermittlungshemmnisse“ Migrationsstatus, geringer Schulabschluss, fehlende Berufsausbildung, keine Arbeitsmarkterfahrung, Langzeitarbeitslosigkeit und Kinder im Haushalt bedingte Vermittlungsschwierigkeiten haben. Vor diesem Hintergrund sind die genannten Erwartungen als sehr ehrgeizig einzuschätzen. Sie beziehen sich auf eine Gruppe, mit einer Kumulation von Vermittlungshemmnissen, wenn man sich der technischen Sprache, die bei der Ermittlung von Integrationswahrscheinlichkeiten üblicherweise benutzt wird, bedient.

Besonders hoch ist die Erwartung, dass nach der Maßnahmeteilnahme nur noch ein Viertel der Teilnehmerinnen bedürftig ist. Schaut man sich die Arbeitsaufnahmen aus dem SGB II insgesamt an, dann ist zu berücksichtigen, dass nur die Hälfte dieser Arbeitsaufnahmen überhaupt bedarfsdeckend sind, bzw. von den bedarfsdeckenden nur ein Drittel „nachhaltig bedarfsdeckend“ ist, also mindestens ein halbes Jahr lang besteht. 45 Prozent der Arbeitsaufnahmen aus dem SGB II währen weniger als 6 Monate. (Koller/Rudolph 2011).

Folgende Untersuchungsergebnisse helfen, die Chancen von Bedarfsgemeinschaften, den Leistungsbezug zu verlassen, realistisch einzuschätzen: Die Austrittswahrscheinlichkeit von Hilfeempfängern aus dem SGB II ohne Vermittlungshemmnisse beträgt innerhalb eines Jahres 24 Prozent. Zu dieser Gruppe gehören allerdings nur 8 Prozent der arbeitssuchenden Hilfeempfänger (Achatz/Trappmann 2011). 70 Prozent der Hilfeempfänger weisen mindestens zwei Vermittlungshemmnisse auf, 42 Prozent drei und mehr. Für die Austrittswahrscheinlichkeit aus der Hilfebedürftigkeit bedeuten Vermittlungshemmnisse immer eine Senkung, pro Vermittlungshemmnis halbiert sich nach der zitierten Studie die Vermittlungswahrscheinlichkeit. Liegen vier Risiken vor, liegt die Austrittswahrscheinlichkeit fast bei null. Zu den Vermittlungshemmnissen gehören der Migrationsstatus, betreuungsbedürftige Kinder im Haushalt, ein fehlender Schulabschluss, ein fehlender Berufsabschluss, ein Alter über 50 sowie gesundheitliche Einschränkungen und Langzeitarbeitslosigkeit. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Teilnehmerinnen die Hilfebedürftigkeit überhaupt beenden können, ist angesichts der bei ihnen systematisch vorliegenden kumulierten „Vermittlungshemmnisse“ sehr gering.

Bei der Zielgruppe handelt es sich um Mütter mit türkischem und südeuropäischem Migrationshintergrund, die zwar alle einen Hauptschulabschluss, aber keine abgeschlossene Berufsausbildung haben (sollen). Zudem wird angenommen, dass die Teilnehmerinnen entweder noch gar keine Erfahrungen am Arbeitsmarkt gemacht haben oder diese durch lange Phasen der Abstinenz vom Arbeitsmarkt unterbrochen sind, weil sie sich nach der Schule aufgrund traditioneller Geschlechterrollenvorstellungen ganz der Hausarbeit und der Kinderbetreuung gewidmet haben. Weiterhin nimmt das Konzept an, dass die Frauen nach wie vor die Hauptverantwortung für diesen Bereich ihres Haushalts tragen. Möglicherweise kommt daher für sie nur eine teilzeitige Erwerbsteilnahme in Frage. Es bedarf daher sehr starker Wirkungsmechanismen, um diese Ziele für realistisch zu halten. Worin bestehen diese?

Die Wirkungsmechanismen des Programms für die Arbeitsmarktintegration

Im Konzept ist das JobCoaching die einzige direkt und unmittelbar auf Arbeitsmarktintegration bezogene „Funktion“ des Programms. Der eindrucksvolle Katalog der Aufgaben der JobCoaches bestätigt das. Man könnte sagen „The JobCoach makes the difference!“ Allerdings beträgt das Stundendeputat der JobCoaches nur 6 Wochenstunden und ein JobCoach ist für 15 bis 25 Stadtteilmütter zuständig, die ihrerseits 30 Wochenstunden tätig sind. Grob überschlagen könnte jeder JobCoach jeder Stadtteilmutter monatlich 2 Stunden seiner Arbeitszeit widmen. In den 12 Monaten der Ausübung der Tätigkeit würde das eine Summe von 24 Stunden Betreuung durch den JobCoach ergeben. Das ist weniger als der Umfang einer einzigen Arbeitswoche der Stadtteilmütter, die 18 Monate im Programm tätig sind. Das Stundendeputat der sozialpädagogischen Begleitung der Stadtteilmüttertätigkeit ist mit 20 Stunden bezogen auf dieselbe Anzahl von Stadtteilmüttern demgegenüber mehr als dreimal so hoch, d. h. der Ressourceneinsatz der Träger für die Gewährleistung der Stadtteilmüttertätigkeit ist ungleich höher als für die Verbesserung der Arbeitsmarktposition der Frauen. Wenn nicht noch zusätzliche Wirkungshebel identifiziert werden können, liegt hier eine Inkonsistenz in der Programmkonstruktion vor. Das prioritäre Ziel der Arbeitsmarktintegration der Stadtteilmütter als die vorrangigen Adressaten wird mit sehr viel geringerem Ressourcenaufwand unterfüttert als das sekundäre Ziel der Sozialintegration der externen Adressaten. Lassen sich hier keine weiteren effektiven Wirkungsmechanismen ausfindig machen, muss man von einem „unterausgestatteten Programm“ reden und von einer Gesamtressourcenausstattung, die eher für eine Priorisierung der sozial- und integrationspolitischen Anteile als der arbeitsmarktpolitischen spricht, obwohl das Konzept das Gegenteil erwarten lässt.

Da im Programm keine zusätzlichen Elemente als die bereits skizzierten gegeben sind, kann nur die Qualifikation und die Stadtteilmütterarbeit selbst als Mechanismus zur Erreichung der Arbeitsmarktziele verstanden werden. Ist das der Fall? „Vorrangig sollen arbeitslose Frauen mit Migrationshintergrund unter Berücksichtigung ihrer individuellen Voraussetzungen in den Arbeitsmarkt integriert werden. Durch die Qualifizierung in einzelnen, aufeinander aufbauenden Schritten, soll die Heranführung und Integration in den 1. Arbeitsmarkt erfolgen. Dadurch wird insbesondere ein Beitrag zur Überwindung des Leistungsbezugs erbracht.“ (Konzept: 6) Die Qualifikation wird direkt auf die Erreichung der arbeitsmarktpolitischen Ziele bezogen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sie in erster Linie und explizit das Ziel hat, die Stadtteilmütter dazu zu befähigen, die Stadtteilmütterarbeit zu leisten. Gleichzeitig soll sie aber auch die Funktion einer „Qualifikation von geringqualifizierten Migrantinnen“ (Konzept: 7) für bedarfsdeckende Arbeit im ersten Arbeitsmarkt haben. Hier liegt wiederum die genannte „indem-Struktur“ vor. Allerdings führt weder die 6-monatige Qualifikation noch die Teilnahme an der gesamten Maßnahme zu einem am Arbeitsmarkt verwertbaren, formalen Bildungsabschluss. Die Hälfte der Qualifikation wird für Sprachunterricht reserviert. Das ist mit Sicherheit für die konstitutive Bilingualität der Stadtteilmütter relevant, ein Hebel „berufliche Qualifikation“ liegt allerdings nicht vor. Es steht außer Frage, dass die Qualifikation einen erheblichen Einfluss auf die Erreichung des Zieles 1b haben kann, nämlich auf die gesellschaftliche Integration der Stadtteilmütter. Dies ist darüber hinaus, wie gezeigt wurde, auch unerlässlich für die Übernahme der Stadtteilmutter-Rolle. Indirekt kann ein Fortschritt bei der sozialen Integration auch von Vorteil bei der Arbeitsmarktintegration sein. Dieser indirekte

Effekt ist allerdings nicht als ein wirksamer Hebel für die Erreichung der skizzierten ehrgeizigen Ziele zu verstehen.

Als zweiter explizit genannter Hebel wird angeführt, die „Stadtteilmütter erleben [...] die Arbeitswelt im Echtbetrieb. Sie erhalten für ihre Tätigkeit eine Geldleistung“ (Konzept: 7). Die Erfahrung der Entlohnung soll dazu motivieren, auch unabhängig von der Maßnahmeteilnahme am Arbeitsleben teilnehmen zu wollen, was plausibel ist, wenn die Entlohnung höher als der Leistungsbezug ist. Hier liegt ein Hebel vor, der ein Erwerbsmotiv generieren kann. Das „Erlebnis“ der „Arbeitswelt im Echtbetrieb“ muss etwas genauer betrachtet werden, weil hier die Konnotation „betriebliche Erfahrung“ geweckt wird. Dabei muss allerdings zum einen klar sein, dass die betriebssoziologisch bekannten „Klebeeffekte“ betrieblicher Ausbildungen hier nicht zum Tragen kommen können, es kann keinen „Königsweg“ von der Maßnahmeteilnahme in die Fortführung der Maßnahme geben. Dann ist festzuhalten, dass ein Spezifikum betrieblicher Arbeit und Ausbildung, dass nämlich Novizen gemeinsam mit Gesellen und einem Meister Probleme bewältigen und dabei praktisch in den Habitus betrieblicher Arbeit von Profis eingeführt werden und so die professionelle Realität kennenlernen, hier nicht zutrifft. Im Fall der Stadtteilmütterarbeit verrichten Laien ihre Arbeit überwiegend alleine und reflektieren ihre Erfahrungen anschließend außerhalb der eigentlichen Situation der Leistungserbringung. Außerdem haben sie in ihrer Praxis keinerlei Vorbild (etwa eine meisterliche, zertifizierte Stadtteilmutter), an dem sie sich orientieren können. Auch ein weiterer Aspekt, nämlich die Erfahrung der Fremdbestimmung in der praktischen Arbeit, in der Abhängige ausführen müssen, was Vorgesetzte anordnen, sich in enge Zeitpläne und harte Anforderungen einfügen müssen, ist nur eingeschränkt Bestandteil der Arbeit der Stadtteilmütter, die die Hausbesuche ohne Vorgesetzte durchführen und auch keine Liste abzuarbeitender Hausbesuche vorfinden, sondern ihrerseits selbständig ihre Adressaten akquirieren müssen. Das entspricht eher der Struktur von „Solo-Selbständigkeit“ mit garantiertem Einkommen als der Struktur abhängiger Beschäftigung. Die Erfahrung „echter betrieblicher Arbeit“ ist kaum als ein „Wirkungsmechanismus“ zu begreifen, der den Stadtteilmüttern die Integration in bestandsichernde Arbeit im ersten Arbeitsmarkt ermöglicht. Es kann allerdings ein Erwerbsmotiv und eine Bekanntschaft mit regelmäßiger außerhäusiger Erwerbsarbeit entstehen.

Das Konzept formuliert darüber hinaus: „Die Module der AGH sind auf Tätigkeitsfelder ausgerichtet, die den Stadtteilmüttern die Möglichkeit bieten, nach der AGH direkt in diese Bereiche auf dem ersten Arbeitsmarkt integriert werden zu können.“ (Konzept: 7) Aufgrund regionaler Bedarfsanalysen werden im Konzept Tätigkeiten der Pflegehelferin im Privathaushalt, Kinderpflegehelferin, Kindergartenbetreuerin und Kindergartenhelferin angegeben, auf die der Logik des Konzeptes nach die „Module der AGH“ bezogen sein müssten. Das überrascht zunächst, weil weder Kinder- noch Altenpflege auch nur entfernt mit der Tätigkeit der Stadtteilmütter zusammenhängen, die ja explizit auf Informationsvermittlung und Beschaffung von Akzeptanz, aber keineswegs auf die Bewältigung praktischer Probleme ihrer Zielgruppe wie die der Kinderbetreuung oder Altenpflege bezogen ist. Diese Aussage ist ebenfalls eine Inkonsistenz im Konzept. Sie wird möglicherweise durch zwei naheliegende Überlegungen nachvollziehbar. Erstens werden die Teilnehmerinnen aufgrund askriptiver Merkmale rekrutiert, dazu gehört deren Mutterstatus und die Annahme eines traditionellen Geschlechterrollenverständnisses. Das inkludiert selbstverständlich Liantätigkeiten im Alltag der Kinderbetreuung und der Altenpflege, so gewiss diese „Tätigkeitsfelder“ eben zur Rolle

der Hausfrau und Mutter in der Großfamilie gehören. Es sind also nicht die Tätigkeitsfelder der Stadtteilmütterarbeit, die eine Ausrichtung auf den Arbeitsmarkt von Helfertätigkeiten in Kinder- und Altenpflege nahelegen, sondern die Erfahrungen, die den Frauen vom Konzept zugeschrieben werden und zwar unabhängig von der Teilnahme an der Maßnahme aufgrund ihres traditionell familialen Lebensentwurfs. Die Inkonsistenz kann auch deshalb entstehen, weil die genannten Tätigkeitsfelder solche sind, die man auch ohne zertifizierte Qualifikation ausüben kann. Typischerweise finden sich Formulierungen wie folgende in Stellenanzeigen: „Um als Kindergartenhelfer/in tätig zu sein, sollte man über pädagogische Kenntnisse und Erfahrung in der Kinderbetreuung verfügen. Teilweise wird auch eine Ausbildung im pädagogischen bzw. sozialen Bereich erwartet“ (Bundesagentur für Arbeit 2013). Diese Tätigkeiten kann man also auch ohne Zertifikat ausüben, es sind also möglicherweise Nischen, in denen die Zielgruppe Beschäftigung finden kann. Problematisch bleibt allerdings für diesen Wirkungshebel, dass die Aussage des Konzepts, die Stadtteilmütterarbeit sei auf diese Tätigkeiten ausgerichtet, unzutreffend ist und die Qualifikation einzig in der Erfahrung der eigenen Mutterschaft besteht und andererseits zwar auf Zertifikate verzichtet werden kann, aber der Hinweis auf „teilweise“ erwartete Ausbildungen deutlich zeigt, dass das Manko der fehlenden formalen Qualifikation auch hier bestehen bleibt.

Ein weiterer Wirkungsmechanismus wird in der Steigerung von „soft skills“ (Konzept: 7.) mit dem Argument genannt, diese „werden von Arbeitgebern immer stärker bei der Einstellung berücksichtigt und abgefragt.“ (ebd.) Dies kann bestätigt, muss jedoch qualifiziert werden. In der Bildungsforschung wird betont, dass Zertifikate nur noch notwendige, nicht aber hinreichende Bedingungen seien, um begehrte berufliche Positionen zu erlangen. (siehe etwa: Hradil 2001: 179 ff.), soft skills müssten hinzutreten, um Zugang zu begehrten Stellen zu bekommen. Es wird jedoch nicht argumentiert, dass soft skills als Substitut für zertifizierte Berufsausbildungen zu verstehen seien. Wenn eine zielgruppenbezogene arbeitsmarktpolitische Maßnahme für Geringqualifizierte darauf verzichtet, der Zielgruppe derartige Qualifikationen zu vermitteln, ist klar, dass das Arbeitsmarktsegment, auf das gezielt wird, nicht der berufliche Arbeitsmarkt ist, sondern das Helfersegment des Arbeitsmarktes. Auf diesem Arbeitsmarktsegment ist es vor allem für Mitglieder von größeren Bedarfsgemeinschaften unwahrscheinlich, dass ein bedarfsdeckendes Einkommen erzielt wird. Auch die Förderung von soft skills von Geringqualifizierten ist nicht als geeigneter Hebel für die Erreichung von Arbeitsmarkteffekten wie der bedarfsdeckenden Arbeit im ersten Arbeitsmarkt zu begreifen. Ohne ein formales Zertifikat ist es am deutschen Arbeitsmarkt, der durch besonders rigorose qualifikatorische Schließungstendenzen (vgl. hierzu: Dietrich/Abraham 2005: 73 ff.) gekennzeichnet ist, unwahrscheinlich, Perspektiven beruflicher Arbeit zu erhalten. Diese jedoch stellt das Konzept wiederholt in Aussicht. Nur wenn man diese Formulierung („berufliche Perspektiven“) einer alltagssprachlichen Ungenauigkeit zuschreiben kann, die jede Erwerbstätigkeit mit dem Begriff „Beruf“ synonym verwendet, kann man die angestrebten Wirkungen des Programms überhaupt für erreichbar halten. Als realistisch anzusehen sind für die Stadtteilmütter Tätigkeiten im Helfersegment.

Ein weiterer Hebel, der mehrfach genannt wird, liegt auf der subjektiv-psychischen Ebene. Es wird vermutet, dass die Stadtteilmütter erhebliche Fortschritte hinsichtlich ihres Selbstbewusstseins, ihrer Selbstsicherheit und mit Blick auf die Selbstwirksamkeit erlangen dürften. Dieser Effekt ist tatsächlich zu erwarten, es ist jedoch fraglich, inwieweit er dazu beitragen

kann, die außerordentlich ehrgeizigen Ziele zu erreichen. Sie sind deshalb nicht bedeutungslos und gering zu schätzen. Ihr Stellenwert für die Erhöhung von Vermittlungschancen ist aber eher der einer Vorbereitung auf die Möglichkeit von Arbeitsaufnahmen nach weiteren Unterstützungs- und Qualifikationsleistungen als der eines direkten Integrationshebels.

Als Resümee zur Frage der Wirkungshebel ist festzuhalten, dass der zentrale Wirkungsmechanismus, der die Effekte auf die externe Zielgruppe auslösen soll, darin besteht, dass die Stadtteilmütter eine ausgewiesene Nähe zu ihnen haben und zugleich in Deutschland hinreichend integriert sind. Über die Bilingualität hinausreichende zentrale Ressourcen der Stadtteilmütter sind als askriptive Merkmale zu verstehen: Geschlecht, Mutterschaft, und ethnische Zugehörigkeit. Diese begründen die Glaubwürdigkeit für die Adressaten und sind für die Möglichkeit der Schaffung des Zugangs zu ihnen konstitutiv. An diese askriptiven Merkmale wird qualifikatorisch angeknüpft, wobei grundsätzlich ein Laienstatus erhalten bleibt, zudem werden Defizite der Enkulturation ausgeglichen. Es soll also sichergestellt werden, dass zumindest nach der Qualifikation eine hinreichende Integration der Stadtteilmütter in Deutschland gesichert ist. Dieser Ansatz ist nicht unmittelbar geeignet, bei geringqualifizierten Frauen mittleren Alters mit Migrationshintergrund ohne weiteres Arbeitsmarkteffekte zu erzielen, da am deutschen Arbeitsmarkt besonders starke berufliche Schließungstendenzen vorhanden sind, die Zertifikate erfordern. Zertifikate sind gerade nicht Ausdruck askriptiver Merkmale, sondern bringen einen durch Leistung erworbenen Status zum Ausdruck. Angesichts der kumulierten Vermittlungshemmnisse der Zielgruppe sind die vom Programm benannten Zielerwartungen äußerst ehrgeizig. Vor allem lässt sich analytisch kaum ein Wirkungsmechanismus erkennen, der für die Erreichung dieser Ziele sprechen würde. Die Institution der JobCoaches ist die einzige genau darauf gerichtete Funktion im Programm, aber deren Zeitressourcen sind zu gering als dass sie effektiv die hochgesteckten Ziele erreichen könnten. Alle anderen Wirkungshebel sind so einzuschätzen, dass sie zwar einen indirekten Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration leisten können, weil sie zu subjektiv-psychischen, motivationalen, sprachlichen oder sozialintegrativen Fortschritten führen können. Dieser indirekte Wirkungszusammenhang ist zwar anzunehmen, aber von ihm ausgehend kann man die explizit als Zielerreichungswerte angegebenen Ziele nicht erreichen. Diese Erwartungen sind nicht realistisch für ein Programm mit der vorliegenden Struktur.

Für die Implementationsanalyse ist dieser Befund folgenreich. Er ist zunächst die Basis für eine faire Analyse. Denn so kann vermieden werden, dass die erwartbare Nicht-Erreichung der Ziele als Fehler der Implementation, oder gar ein „Versagen“ der umsetzenden Akteure verstanden wird. Das wäre ein Fehlschluss, der die umsetzenden Akteure für Mängel in der Programmstruktur verantwortlich macht. Dann ist dieser Befund der Hinweis auf ein Handlungsproblem, das die Implementation erschwert. Denn die unrealistischen Erwartungen stehen nicht lediglich „theoretisch“ auf dem Papier, sondern es handelt sich um praktische Anforderungen, denen sich das Personal der umsetzenden Träger ausgesetzt sieht, hier vor allem die JobCoaches. Die Aneignung des Programms durch die Akteure bleibt von solchen Problemen nicht unberührt, im vorliegenden Fall ist in der Tat das Konstruktionsproblem eines der zentralen Umsetzungsprobleme, das sich auf allen Ebenen der Umsetzung zeigt.

6 Empirische Untersuchung der Umsetzung des Stadtteilmütterprojekts

6.1 Daten, Methoden und theoretische Ansätze

In der Implementationsstudie des Modellprojekts „Stadtteilmütter in NRW“ werden in der Hauptsache drei Datenquellen genutzt. Zum einen die offiziellen Konzeptpapiere, die dem Programm zugrunde liegen („Konzept“ und „Konzept Verlängerung“), zum anderen selbst erhobene Befragungsdaten, die im Wesentlichen aus „qualitativen“ Intensivinterviews mit Stadtteilmüttern, JobCoaches und den Trägern und aus einer standardisierten Befragung der Stadtteilmütter hervorgegangen sind.

Jede Stadtteilmutter war gehalten, jedes Gespräch, das sie mit der sekundären Zielgruppe geführt hat, mittels eines kurzen Fragebogens zu protokollieren. Wir haben in beiden Wellen Fragebögen von jeder Stadtteilmutter erhalten, insofern handelt es sich hier um eine Vollerhebung in beiden Durchführungswellen. Die Fragen bezogen sich auf die Anbahnung und den Ort des Gesprächs, die Soziodemographie der Gesprächspartner sowie das Thema des Gesprächs und die vermittelten Informationen bzw. geleisteten Hilfen. Jeder Stadtteilmutter wurde für jedes „Erstgespräch mit einem Adressaten“ ein kurzer Fragebogen, für jedes Wiederholungsgespräch ein noch kürzerer Fragebogen zur Verfügung gestellt. Die Angestellten der Umsetzungsträger, die formal die Vorgesetzten der Stadtteilmütter während der öffentlich geförderten Beschäftigung waren, haben die Teilnehmerinnen deutlich und wiederholt aufgefordert, diese Fragebögen auszufüllen und auf den Pflichtcharakter dieser Prozedur sowie ihre Relevanz hingewiesen. Die uns zurückvermittelten Fragebögen haben wir in einem Doppelblindverfahren in einen Datensatz überführt, der für den hier vorliegenden Bericht deskriptiv statistisch ausgewertet wurde. Dabei sind wir so vorgegangen, dass Gespräche, die von zwei oder mehr Stadtteilmüttern geführt wurden, mit der Anzahl dieser Stadtteilmütter gewichtet wurden, um Unterschätzungen der insgesamt eingesetzten „womenpower“ zu vermeiden. Insofern sind die Angaben zur Anzahl der Gespräche etwas überzeichnet. Dies ist aber eher in Kauf zu nehmen als eine Untergewichtung, da eine teamförmige Bewältigung der Stadtteilmütterarbeit aus vielen in der Sache liegenden Gründen sinnvoll ist.

Daneben verfügen wir über Protokolle von ausführlichen Intensivinterviews, die wir mit den Stadtteilmüttern selbst, den für die Umsetzung des Programms zuständigen Experten der Umsetzungsträger und den verantwortlichen Team- und/oder Bereichsleitern in den JobCentern geführt haben. Mit den meisten Stadtteilmüttern wurden zwei oder mehr Interviews geführt, je am Anfang der Praxisphase und an deren Ende. Bei der Auswahl der Gesprächspartnerinnen konnten wir dankenswerterweise auf die Unterstützung des Personals der Umsetzungsträger zurückgreifen. Da sich bereits in den ersten Interviews mit diesen herausgestellt hatte, wie groß die Heterogenität unter den faktisch am Programm teilnehmenden Frauen war, haben wir versucht, näherungsweise und Schritt für Schritt durch eine möglichst kontrastive Auswahl von Gesprächspartnerinnen damit umzugehen. Uns wurden pro Standort und Durchgang je zwei, manchmal auch drei Interviewpartnerinnen vermittelt, die wir anhand eines impliziten Leitfadens interviewten. Diese Interviews hatten eine Länge von zwischen 35 und 150 Minuten und wurden vollständig, Wort für Wort verschriftet. Mit dem Personal der Umsetzungsträger und der JobCenter wurden ebenfalls Intensivinterviews geführt, mit letzteren pro Standort je ein Interview, mit ersteren zwei sehr ausführliche Gruppeninter-

views sowie insgesamt 3 lange Einzelinterviews mit den JobCoaches. Auch diese Interviews wurden wortwörtlich verschriftet. Die Auswertung der Interviews erfolgte im Sinne der objektiven Hermeneutik als Strukturrekonstruktion (Oevermann 2000), weil wir auch implizite Bedeutungen, den Einfluss nicht reflexiver Deutungs- und Wahrnehmungsmuster rekonstruieren wollten, die in einer reinen Inhaltsanalyse nicht erschließbar sind. Die Darstellung der Ergebnisse folgt genauso wenig wie in den vorangegangenen Kapiteln der Logik und dem Gang der Ergebniserzielung, sondern ist illustrativ. Wenn Interviewstellen präsentiert werden, werden diese Passagen nicht exemplarisch rekonstruiert, sondern lediglich der Plausibilisierung wegen dargestellt.

Neben dieser zentralen Methodik wurden auch ganz kurze und standardisierte Interviews mit allen (verfügbaren) Stadtteilmüttern geführt, die am Ende der jeweiligen Programmdurchgänge um Auskunft zu Bewerbungsbemühungen, Integrationsaussichten und eine Bewertung des Gesamtprojekts gebeten wurden. Diese Interviews wurden nur cursorisch verschriftet und inhaltsanalytisch bearbeitet.

Den theoretischen Hintergrund der Studie bilden zwei verschiedene Heuristiken, der akteurszentrierte Institutionalismus und das Konzept der Aneignung, kombiniert mit einer Auswertungsmethode im engeren Sinne, der Objektiven Hermeneutik, die oben bereits erwähnt wurde. Der von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (1995) entwickelte akteurszentrierte Institutionalismus versucht, die „Gesetzgeberperspektive“ zahlreicher Implementationsstudien zu vermeiden und eine doppelte Perspektive auf Institutionen zu eröffnen, die sich sowohl hinsichtlich der sie konstituierenden Regelungsaspekte als auch bezüglich ihrer Gestaltungsmacht als korporative Akteure untersuchen lassen, welche wiederum die individuellen Akteure umfassen, die in ihrem Auftrag oder Namen handeln. Der akteurszentrierte Institutionalismus geht davon aus, dass Institutionen Normensysteme sind, innerhalb derer Akteure Entscheidungen im Rekurs auf diese Normen treffen. Dabei bestimmen die Normen die Entscheidungen nicht vollständig, sonst wären es keine genuinen Entscheidungen, sondern legen fest, wer welche Entscheidungen treffen darf und muss. Institutionen haben keine determinierende Wirkung, sie „bilden vielmehr einen – stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden – Handlungskontext“ (Mayntz/Scharpf 1995: 43). Aus diesem Einbettungsverhältnis folgt die für den akteurzentrierten Institutionalismus zentrale Sparsamkeitsregel „in Form der Maxime, daß man nicht akteursbezogen erklären muß, was institutionell erklärt werden kann“ (Mayntz/Scharpf 1995: 66). Entscheidungen in Institutionen werden demnach bestimmt von institutionellen Standardinteressen, normativen Orientierungen und dem Selbstverständnis der Institution.

Diese Heuristik des akteurzentrierten Institutionalismus wird mit dem Konzept der Aneignung kombiniert. Die jeweilige interpretierende Rezeption ist der entscheidende Ort der Vermittlung zwischen dem abstrakt-allgemeinen Gesetzestext und der institutionellen Praxis der regionalen Umsetzungsträger. Das Konzept der Aneignung hat – mindestens – drei Wurzeln. Zum einen gibt es einen ethnologischen Aneignungsdiskurs zu dem Umgang mit fremden Gütern, Institutionen oder Kulturelementen, das heißt ihrer Umdeutung und Transformation entsprechend den lokal vorhandenen Strukturen und Handlungsrouinen (Hahn 2011). Zum anderen wurde ein Konzept von Aneignung in der Alltagssoziologie (de Certeau 1988) bzw. Alltagsgeschichte (Lüdtke 1989) entwickelt. Diesem Verständnis zufolge sind Akteure „be-

weglich, wenn auch nicht im luftleeren Raum. Sie nutzen, interpretieren auf ihre Weise Drehbücher, Rollenvorschriften, Regieanweisungen [als Metapher für normative Vorgaben]. Sie zeigen und produzieren in ihren Aneignungen Eigenes, vielleicht auch „Eigensinn“ (Lüdtke 1997: 87). Die Aneignungsforschung fokussiere daher auf „aktive Nuancierungen, Variationen, Veränderungen“ (Lüdtke 1997: 89) des Vorgegebenen. Und schließlich spielt „Aneignung“ eine wichtige Rolle in den von den Cultural Studies inspirierten Medienwissenschaften, die mit diesem Begriff die aktive, gestaltende Rolle des Rezipienten akzentuieren wollen, der mehr als nur passiver Konsument sei (vgl. Faber 2001). Bezogen auf unsere Untersuchung bedeutet das Einnehmen dieser Perspektive, das Handeln der das Programm Umsetzenden vor dem Hintergrund der bereits eingerichteten lokalen Routinen und Praktiken sowie der beruflichen Spezialisierungen zu analysieren und auf diese zu beziehen.

6.2 Zur Selektion von bedürftigen arbeitslosen Frauen für das Programm "Stadtteilmütter in NRW"

Die Stadtteilmütter als Akteure sollen eine wichtige Brücken- oder Vermittlerfunktion übernehmen zu einer Zielgruppe, die in ethnischen Communities lebt, deren Mitglieder mit Blick auf ihren Inklusionsstatus als „individuell segmentiert“ gelten müssen. Aus der Perspektive der Institutionen des Aufnahmelandes ergibt sich hier das Problem der „Disconnectedness“ (MacDonald/Marsh 2001). Sie sind nicht in der Gesellschaft des Aufnahmelandes, sondern nur in der des Herkunftskontexts integriert. Daher kennen sie die Unterstützungsleistungen des Institutionensystems des Aufnahmelandes nicht und wären, selbst wenn sie diese Leistungen kennen würden, nicht bereit, diese in Anspruch zu nehmen. Aus der Perspektive des Sozialstaats erscheinen diese Personen als „nicht erreichbar“, „man findet keinen Zugang zu ihnen“. Die Aufgabe der Stadtteilmütter ist es nun, gleichsam als Agenten des Aufnahmelandes nicht nur Zugang zu dieser Personengruppe zu finden und ihnen die Informationen des Wohlfahrtsstaats, des Erziehungssystems und des Gesundheitswesens zu beschaffen, sondern auch und vor allem mit ihrer eigenen Authentizität für die Akzeptanz dieser Angebote zu werben. Notwendige Voraussetzung für die Erledigung dieser Aufgabe ist ein gewisser Grad an Multi-Integration. Sie müssen im Herkunftskontext und im Kontext des Aufnahmelandes hinreichend integriert sein, damit sie diese Aufgabe bewältigen können; ersteres um Zugang zur Zielgruppe zu finden und letzteres, weil sie nur so für die Inanspruchnahme der in Frage stehenden Angebote werben können; dafür müssen sie diese Angebote nicht nur kennen, sondern von Ihrer Legitimität, ihrer Effektivität und ihrem Sinn überzeugt sein. Nur, wenn die Stadtteilmütter die Integration ihrer Adressaten in das diesen fernstehende Aufnahmeland befördern wollen, können sie ihre Aufgabe überhaupt bewältigen.

Wie ist nun diese komplexe Konstellation von Anforderungsstrukturen als Selektionskriterium im Programm verankert? Das Programm zielt auf Frauen, die einen türkischen oder südeuropäischen Migrationshintergrund haben, die Mütter sind und mindestens einen deutschen Hauptschulabschluss haben, also Bildungsinländerinnen sind. Sie sollen gut Deutsch können und bilingual sein. Zudem sollen sie Mitglied der ethnischen Community sein, der auch die Adressaten angehören. Diese Selektionskriterien entsprechen dem rekonstruierten Sinn sehr genau. Es soll sich gewissermaßen um die Töchter oder Enkelinnen der Arbeitsmigranten handeln, die als „Gastarbeiter“ zufolge der Anwerbeabkommen der 60er und 70er Jahre in Deutschland eingewandert sind. Das Mindestteilnahmekriterium „Bildungsinländerin mit

deutschem Hauptschulabschluss“ soll sicherstellen, dass die Teilnehmerinnen in Deutschland aufgewachsen sind, gute deutsche Sprachkenntnisse haben und hier integriert sind. Das Bildungszertifikat verdeutlicht ein gewisses Maß an Enkulturation, aber auch an Platzierung im Aufnahmeland. Die Verankerung in der ethnischen Community dagegen ermöglicht den Anschluss an die Zielgruppe, der sie sich ebenfalls zugehörig fühlen und in der sie akzeptiert sein müssen. Der Grad der angestrebten Multi-Integration kann variieren, auch die Qualität der Deutschkenntnisse. Darauf deutet auch hin, dass die Qualifikation im Projekt auch als ein arrivierter Integrationskurs bezeichnet werden könnte, der zu 50 Prozent aus Deutschunterricht besteht. Diese Reflexion verdeutlicht aber auch, dass die Selektionskriterien gut durchdacht und systematisch mit den Projektzielen, die für die externe Zielgruppe vorgegeben sind, verbunden sind. Eine Entsprechung der faktischen Selektion mit diesen Kriterien ist entscheidend.

Blickt man auf die Stadtteilmütter als Zielgruppe einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme in Form einer AGH in der Entgeltvariante, so ist festzuhalten, dass es sich um eine nachrangige Maßnahme handelt, die gewissermaßen als Ultima Ratio einzusetzen ist, wenn alle Wege des „Forderns und Förderns“ bereits beschritten, aber nicht hilfreich waren. Basisvoraussetzung ist, dass alle Frauen im aktuellen Leistungsbezug stehen, sonst steht diese Fördervariante nicht zur Verfügung. Hauptschulabschluss, geringe Qualifikation, Mutterstatus werden damit in Zusammenhang gebracht, dass die Frauen aufgrund traditioneller Familien- und Geschlechterrollenvorstellungen unmittelbar nach dem Schulabschluss Mutter geworden sind und seitdem vorwiegend im Familienkontext tätig waren. Sie werden mit der Maßnahme aktiviert, weil die Pflegebedürftigkeit der Kinder kein Hinderungsgrund für die Erwerbsintegration mehr ist und weil mit der Einführung des SGB II die leistungsrechtliche Institution der „Bedarfsgemeinschaft“ jeden erwerbsfähigen Erwachsenen in einer Lebensgemeinschaft, die Grundsicherungsleistungen erhält, verpflichtet, zur Beendigung dieser Lage jede zumutbare Erwerbsarbeit anzunehmen. Aus dieser Ausgangslage kann man schließen, dass die Adressaten keine Berufsausbildung und –erfahrung haben können. Ihnen fehlt damit gänzlich die „Sozialisation in die Institution der Erwerbsarbeit“, sie stehen dem Arbeitsmarkt, aber auch dem betrieblichen Geschehen fremd gegenüber. Es ist anzunehmen, dass die Frauen wahrscheinlich fortgeschrittenen Alters sind, weil sie die pflegeintensiven Phasen der Mutterschaft schon hinter sich haben müssen, dass sie möglicherweise auch nach der Maßnahmeteilnahme aufgrund der vorliegenden Mutterschaft und der unterstellten Traditionalität der Geschlechterrollenvorstellung nur teilzeitig arbeiten möchten. Für den arbeitsmarktpolitischen Erfolg der Maßnahme ist es daher wichtig, dass die empirische Selektion der Teilnehmerinnen die Hürde für die Arbeitsmarktintegration nicht noch höher legt, in dem Personen am Programm teilnehmen, die noch zusätzliche „Vermittlungshemmnisse“ aufweisen.

Für die Umsetzung der Maßnahme sind zwei Aspekte zentral, die auch für die Bestimmung der Zielgruppe zentral sind und die eindeutig auch zu den Problemen gehören, die das Programm im Auge hatte. Es handelt sich dabei einerseits um die vermutete Traditionalität der Orientierungen der Zielgruppe mit Blick auf Arbeitsmarkt und Familie und andererseits um das Fehlen einer Sozialisation in die Institution der Erwerbsarbeit. Zunächst zu den „traditionellen Orientierungen“. Dabei handelt es sich nicht per se um ein Arbeitsmarktproblem. Genauer wird auf traditionelle Vorstellungen von Geschlechterrollen und entsprechenden Mustern der Arbeitsteilung hinsichtlich Arbeitsmarkt, Familie und Community bzw. in Öffentlich-

keit und Privatheit Bezug genommen, die auf religiöse Wurzeln zurückgeführt werden. Auch dies ist per se kein Arbeitsmarktproblem, so gewiss durchaus ähnliche Orientierungen bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund bis vor nicht allzu langer Zeit ebenso vorlagen, die zu einer vergleichsweise geringen Erwerbsbeteiligung der verheirateten Frauen mit Kindern führten. Dem entsprach auch institutionell die Hausfrauen-Versorger-Ehe und Elemente, die diese Art der Arbeitsteilung z. B. steuerrechtlich fördern, bestehen immer noch. Problematisch wird der Sachverhalt erst durch eine häufig übersehene, aber weitreichende Reform der Wohlfahrtsproduktion in Deutschland, die mit den Arbeitsmarktreformen von 2005 einhergeht. Die Einführung der Institution der „Bedarfsgemeinschaft“ hebt im Leistungsrecht das „male breadwinner modell“ auf und stellt stattdessen die Figur des „adult workers“ ins Zentrum. Jedes erwachsene und erwerbsfähige Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft ist verpflichtet, jede sittlich zumutbare Erwerbstätigkeit aufzunehmen, sobald Grundsicherungsleistungen in Anspruch genommen werden, unabhängig davon, welche Arbeitsteilung privat bei der Bewältigung familialer und beruflicher Verpflichtungen zuvor vereinbart und praktiziert wurde. Anders als zuvor ist auch eine Person, die keine Orientierung und Erfahrung am Arbeitsmarkt hat, verpflichtet, mit eigener Erwerbsarbeit den Zustand der Bedürftigkeit zu ändern. Das ist vor allem eine schwierige Anforderung an Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften, die bislang aufgrund tief verwurzelter und nicht reflexiver Wertorientierungen eine Erwerbstätigkeit nicht dem eigenen Tätigkeitsspektrum zugerechnet haben. Aber auch deren Ehepartner dürften Schwierigkeiten haben, dieser Anforderung umstandslos zu folgen, greift sie doch von außen formal in eingewachsene Selbstverständnisse, die vor allem in der Familie und der Privatheit reproduziert werden. Es ist daher davon auszugehen, dass die Erwerbsorientierung der Frauen auch vom möglichen Widerstand ihrer Männer beeinflusst werden kann.

Der zweite Aspekt ist die fehlende Erfahrung der Zielgruppe am Arbeitsmarkt. Dies wird hier als ein Mangel an „Sozialisation in die Institution der Erwerbsarbeit“ verstanden: Im allgemeinen wird die Berufsausbildung auch als eine Form der Sozialisation begriffen, in der nicht nur spezifische Fähigkeiten erlernt, eingeübt und zertifiziert werden, sondern eine praktische Einführung in den für unsere Arbeitsgesellschaft zentralen Komplex des Arbeitsmarkts stattfindet. Kronauer et al. (1993) gehen sogar soweit, dass sie die Institution der abhängigen Erwerbsarbeit selbst als eine (ambivalente) Sozialisationsinstanz betrachten. Im Rahmen dieser Sozialisation wird z. B. die Erfahrung gemacht, dass Qualifikationen keinen Wert „an sich“ haben, sondern diesen Wert in Form von Lohn am Markt erhalten, je nachdem wie sie verwertbar sind, dass Zertifikate sogar ihren Wert weitgehend einbüßen können. Es wird also erfahren, dass nur Leistung, für die man einen Abnehmer hat, auch wertvoll in dem Sinne ist, dass man mit ihr einen Lohn erzielen kann. In diesen Sozialisationsprozessen lernt man auch, dass die Arbeit zugleich als Lösung von Problemen erfahren werden kann, aber auch als Überforderung, die unter Leistungsdruck und entfremdeten Arbeitsbedingungen in einem betrieblichen Herrschaftsverhältnis geleistet werden muss. Man lernt auch, dass es Arbeit gibt, deren Sinn nur sehr vermittelt einleuchtet, die aber doch als „wertvoll“ im Sinne von „Erwerb vermittelnd“ gelten muss, weil sie eben Lohn bringt. Die Sozialisation in der und in die Institution der Erwerbsgesellschaft ist äußerst ambivalent und erzeugt eine Vielzahl von nicht weiter hinterfragten Kompromissbildungen und Konzessionen.

Wem eine solche Sozialisation gänzlich fehlt und wer mit seinen Wertorientierungen, die dem sozialen Nahbereich entstammen, an den Arbeitsmarkt herangeht, wird in dieser Naivität den Arbeitsmarkt und seine Anforderungen als kontraintuitiv und in vielen Hinsichten als widersinnig erfahren. Das verschärft sich noch, wenn eine nicht akzeptierte leistungsrechtliche Verpflichtung zur Kontaktaufnahme mit dem Arbeitsmarkt zwingt. Die Aufnahme einer Erwerbsarbeit, die keinen Spaß macht, in der man keinen Sinn sieht und die über dem nur marginal mehr Geld – wenn überhaupt - als der Grundleistungsbezug erwirtschaftet, scheint dann eine Zumutung zu sein, die kein Commitment seitens derer, an die sie geht, erwarten kann.

Diesen Sachverhalt kann man sich klar machen, wenn man den Begriff der „Erwerbsorientierung“ diskutiert. Wir verwenden ihn für eine Orientierung von Langzeitarbeitslosen, die kaum noch eine Chance auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben, aber für die jede Erwerbsarbeit besser ist als keine, ohne dass sie irgendeine intrinsische Orientierung am Arbeitsinhalt haben. Maximal konzessionsbereit möchten diese Personen irgendeine Arbeit aufnehmen, weil sie nicht arbeitslos sein möchten, weil sie „eigenes“ Geld verdienen wollen und demonstrieren möchten, dass sie „sich für nichts zu schade sind“. Personen mit einer solchen Orientierung haben unseren Untersuchungen (Bauer/Fuchs/Jung 2013) zufolge häufig gebrochene Erwerbskarrieren hinter sich, aber Erwerbsarbeit war für sie immer ein Orientierungspunkt. Diese „Formung“ ist Resultat der Sozialisation durch Erwerbsarbeit. Jemand, dem diese fehlt, wird sich viel eher mit der „Arbeitslosigkeit“ arrangieren, weil sie für ihn keinen Makel darstellt und die geforderten Konzessionen werden für ihn eher eine Zumutung sein, deren Sinn sich nicht recht erschließt, als eine Selbstverständlichkeit. Angesichts der Ausgangsposition am Arbeitsmarkt ist eine wichtige Frage, ob die Maßnahmeteilnahme für die Zielgruppe gewissermaßen eine „Nachsozialisation am Arbeitsmarkt“ sein kann, die auch Erwerbsorientierung enthält und plausibel macht, dass Konzessionen von ihnen erwartet werden.

6.3 Die Soziodemographie der tatsächlich ausgewählten Stadtteilmütter

Wir haben für die erste Welle Daten zu 53 Stadtteilmüttern, in der zweiten Welle waren es 38 Frauen, je verteilt auf die drei Standorte Dortmund, Essen und Bochum. Zunächst zum Alter der Stadtteilmütter. In der ersten Welle war die jüngste 28 Jahre alt, die älteste 55 Jahre. 55 Prozent waren jünger, 45 Prozent älter als 40 Jahre. Der höchste Altersdurchschnitt lag mit fast 43 Jahren in Dortmund vor, die Frauen an den anderen Standorten sind im Durchschnitt 6 Jahre jünger. In Dortmund sind 65 Prozent älter als 40, in den anderen Standorten mehr als 30 Prozentpunkte weniger. In der zweiten Welle ist der Altersdurchschnitt etwas niedriger: Die jüngste ist 26 Jahre, die älteste 50 Jahre alt. 50 Prozent sind jünger, 50 Prozent älter als 40 Jahre. Der höchste Altersdurchschnitt liegt mit fast 42 Jahren wiederum in Dortmund, die Frauen an den anderen Standorten sind im Durchschnitt 4 bis 5 Jahre jünger. In Dortmund sind 70 Prozent älter als 40, in den anderen Standorten mehr als 30 Prozentpunkte weniger. Diese Altersstruktur entspricht weitgehend den aus der Programmstruktur entwickelten Erwartungen. Insbesondere die Frauen höheren Alters dürften noch größere Schwierigkeiten bei der Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben. Sie finden sich in beiden Wellen überproportional häufig in Dortmund. Der Blick auf das Alter der Teilnehmerinnen zeigt, dass der grundlegende Selektionsgedanke, Frauen, die die Kinderbe-

treuung weitgehend erledigt haben, zu selegieren, eine Schwierigkeit aufweist. Gerade Frauen, die viele Kinder aufgezogen haben, sind in einem fortgeschrittenen Alter, wenn sie wiedereinsteigen können und wenn der Wiedereinstieg auch noch ein Neueinstieg ist, ist die Arbeitsmarktintegration besonders schwierig.

Tabelle 1: Stadtteilmütter nach Alter in Prozent

	Unter 30 Jahre		30 – 40 Jahre		40 – 45 Jahre		Über 45 Jahre	
	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle
Dortmund	5,6	0,0	33,3	30,0	22,2	40,0	38,9	30,0
Essen	5,3	0,0	63,2	58,3	10,5	33,3	21,0	8,3
Bochum	14,3	14,3	50,0	42,9	21,4	35,7	14,3	7,1
Gesamt	7,8	5,6	49,0	44,4	17,7	36,1	25,5	13,9

Quelle: Eigene Berechnungen.

Hinsichtlich der **Mutterschaft** gibt es leichte Abweichungen: 5 Frauen der ersten Welle und eine der zweiten haben keine Kinder. In der ersten Welle hat immerhin ein Drittel mehr als 3 Kinder, in der zweite Welle trifft das nur auf ein Viertel zu. Ein Drittel der Frauen ist alleinerziehend und hat damit ein weiteres Integrationshemmnis.

Tabelle 2: Anzahl Kinder in Prozent

	Keine Kinder		1 bis 2 Kinder		3 und mehr Kinder	
	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle
Dortmund	0,0	10,0	52,6	70,0	47,4	20,0
Essen	21,5	0,0	42,1	83,3	36,8	16,7
Bochum	0,0	0,0	85,7	71,4	14,3	28,6
Gesamt	7,7	2,8	57,6	75,0	34,6	22,2

Quelle: Eigene Berechnungen.

Große Abweichungen gibt es beim **Migrationshintergrund**, der konzeptgemäß südeuropäisch oder türkisch sein und nur bei besonderen Erfordernissen der Standorte davon abweichen sollte. In der ersten Welle haben aber nur 42 Prozent der Stadtteilmütter einen türkischen Migrationshintergrund, 25 Prozent einen osteuropäischen, 15 Prozent kommen

aus Vorderasien, 15 Prozent aus Afrika. In der zweiten Welle ist es sehr ähnlich: 44 Prozent haben einen türkischen Migrationshintergrund, 19 Prozent einen osteuropäischen, 16 Prozent kommen aus Vorderasien, 14 Prozent aus Afrika. Die eigentlich vorgesehene ethnische Gruppe ist in beiden Fällen eine Minderheit. Hier deutet sich eine vom Konzept abweichende Heterogenität der Zielgruppe an, die später noch genauer diskutiert werden muss, weil sie einen erheblichen Einfluss auf die Erreichung der Programmziele hat. Es liegt eine sehr bunte Mischung von Migranten der 2. Generation vor, also tatsächlich den Kindern/Enkeln der „Gastarbeiter“ mit solchen, die ihr Heimatland im Rahmen einer Flucht aus politischen oder religiösen Gründen verlassen mussten und solchen, die klassische Wirtschaftsmigranten aus Osteuropa sind. Dementsprechend dürfte auch das für die Programmkonstruktion zentrale Kriterium eines in Deutschland gemachten Schulabschlusses gleichsam als „Proxy“ für die Integration in Deutschland nur bei einer Minderheit gegeben sein.

Tabelle 3: Stadteilmütter nach Migrationshintergrund/Nationalität in Prozent

	Türkei		Osteuropa		Vorderasien		Übriges Asien		Afrika	
	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle
Dortmund	35,0	40,0	25,0	40,0	15,0	10,0	0,0	0,0	25,5	0,0
Essen	47,4	25,0	10,5	16,7	21,1	25,0	5,3	8,3	15,8	25,0
Bochum	42,9	57,1	42,9	7,1	7,1	14,3	7,1	7,1	0,0	14,3
Gesamt	41,5	44,4	24,5	19,4	15,1	16,7	3,8	5,6	15,1	13,9

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die deutlich formulierte Mindestteilnahmebedingung „**Hauptschulabschluss**“ erfüllen nur 74 Prozent der Teilnehmerinnen der ersten Welle und nur 64 Prozent der Teilnehmerinnen der zweiten Welle. Ein Viertel bzw. ein Drittel muss also als Fehlselektion begriffen werden. Das ist für ein relativ kleines Programm ein überraschend hoher Wert.

Tabelle 4: Stadtteilmütter nach Schulabschluss in Prozent

	Mit Schulabschluss		Ohne Schulabschluss	
	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle
Dortmund	65,0	60,0	35,0	40,0
Essen	79,0	58,3	21,1	41,7
Bochum	78,6	71,4	21,4	28,6
Gesamt	73,6	63,9	26,4	36,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Auch mit Blick auf den **Berufsabschluss** gibt es große Unterschiede. Von den Teilnehmerinnen der ersten Welle hat knapp ein Drittel keinen Berufsabschluss. In Essen beträgt dieser Anteil fast die Hälfte (47 Prozent). Für die zweite Welle sind die Ergebnisse noch deutlicher. Hier haben knapp zwei Drittel (59,5 Prozent) keinen Berufsabschluss. Diese Werte sind angesichts des Konzepts keine Überraschung, verdeutlichen nur an der empirisch getroffenen Auswahl noch einmal, wie hoch die Hürden für die Arbeitsmarktintegration liegen.

Tabelle 5: Stadtteilmütter nach Berufsabschluss in Prozent

	Mit Berufsabschluss		Ohne Berufsabschluss	
	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle
Dortmund	70,0	50,0	30,0	50,0
Essen	52,6	46,2	47,4	53,9
Bochum	71,4	28,6	28,6	71,4
Gesamt	64,2	40,5	35,9	59,5

Quelle: Eigene Berechnungen.

Schulabschluss und Berufsabschluss sind zentrale strukturelle Bedingungen für die Arbeitsmarktintegration, aber auch Berufserfahrung und Dauer der Arbeitslosigkeit sind vermittlungsrelevant. Daher muss betont werden, dass immerhin 30 Prozent der Teilnehmerinnen der 1. Welle seit mehr als 10 Jahren arbeitslos sind. Dieser Anteil ist in Bochum allerdings Null, während er in Essen und Dortmund rund 40 Prozent beträgt. In der zweiten Welle sind die Arbeitslosigkeitsdauern im Durchschnitt kürzer: 30 Prozent der Teilnehmerinnen sind seit mehr als 5, aber weniger als 10 Jahren arbeitslos. Dies ist vor allem darin begründet, dass dieser Anteil in Essen 0 Prozent beträgt, während er in Dortmund 60 Prozent hoch ist.

Tabelle 6: Dauer der Arbeitslosigkeit der Stadtteilmütter in Prozent

	Über 10 Jahre arbeitslos		Über 5 Jahre arbeitslos		Weniger als 5 Jahre arbeitslos	
	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle
Dortmund	40,0	10,0	30,0	50,0	30,0	40,0
Essen	42,1	0,0	10,5	0,0	47,4	100,0
Bochum	0,0	6,7	7,1	26,7	92,9	66,7
Gesamt	30,2	5,3	17,0	23,7	52,8	71,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Mit Blick auf Selektionsprobleme ist auffällig, dass mindestens 4 Frauen so schlecht Deutsch sprechen, dass sie die alltagssprachlich formulierten Interviewfragen nicht verstehen konnten. Insgesamt 17 Frauen berichten von gesundheitlichen Einschränkungen, allerdings nur 5 von beurkundeter Schwerbehinderung. 5 Frauen geben zusätzlich an, aus religiösen Gründen bestimmte Arbeiten wie z. B. im Verkauf nicht übernehmen zu wollen. Hier ergeben sich also weitere Vermittlungsschwierigkeiten.

Die Soziodemographie verdeutlicht, dass Selektionsfehler dazu geführt haben, dass die ohnehin schon kaum zu realisierenden Integrationserwartungen noch problematischer wurden. Aber auch die „Ressource“ Integration in Deutschland und Befähigung zur Stadtteilmutter wird eingeschränkt, wenn man davon ausgeht, dass ein deutscher Schulabschluss auch Ausdruck von Enkulturation und sozialer Platzierung ist. Es ist auch zu erwähnen, dass die strukturelle Heterogenität allein von Bildungskategorien eine konsistente integrationsorientierte Arbeit mit den Teilnehmerinnen erschwert.

6.4 Die Aneignung des Programms in den JobCentern

Vor dem Hintergrund der dargestellten Programmstrukturen ist von Interesse, wie das Programm in den regionalen JobCentern, die hierfür seitens der Arbeits- und Sozialverwaltung verantwortlich sind, wahrgenommen und angeeignet wird. Da das Projekt an drei Standorten⁷ umgesetzt wird, kann diese Untersuchung kontrastiv angelegt werden. Dazu wurden ausführliche Interviews mit insgesamt 5 Akteuren auf der Bereichs- und Teamleiterebene geführt.

In allen JobCentern wurde der programmatische Versuch einer Verbindung von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ebenso einschränkungslos begrüßt, wie der integrationspolitische Schwerpunkt, also das Bemühen, benachteiligte Personen mit Migrationshintergrund zu unterstützen. Die Projektstruktur entspricht der grundlegenden Ausrichtung der Aufgaben der

⁷ Da bekannt ist, an welchen Standorten das Programm umgesetzt wurde und auch die Information über die Hierarchieposition der Interviewten erwähnt werden muss, nehmen sich die in diesem Kapitel vorgenommenen Maskierungen möglicherweise etwas unbeholfen aus. Dennoch soll ein gewisses Maß an Anonymität damit erreicht werden.

Jobcenter nach dem SGB II. Heyer et al. bringen diese Aufgaben folgendermaßen auf den Begriff: „Um die Ziele der Arbeitsförderung (SGB III) und der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zu erfüllen, sollen sie einerseits Mittel wirksam und wirtschaftlich einsetzen und zur optimalen Allokation der Produktionsfaktoren beitragen. Andererseits dürfen sie aber auch den sozialpolitischen Auftrag nicht vernachlässigen, der darauf abzielt, mithilfe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen Nachteile auszugleichen und die Arbeitsmarktchancen bestimmter Personengruppen zu verbessern“ (Heyer et al 2012). In der Perspektive aller interviewten Akteure in den JobCentern galt das Programm als ein probates Mittel, vor allem den sozialpolitischen Auftrag des Nachteilsausgleichs für Frauen mit Migrationshintergrund zu erfüllen.

Nun zu den Differenzen. Im **JobCenter 1** wurde das Projekt dezidiert als eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme gesehen, deren Ziel es sein muss, möglichst viele Teilnehmerinnen in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Es bestand kein Zweifel darüber, dass das Zielsegment vor allem in Helfertätigkeiten bestehen könne und dass mangels zertifizierter Qualifikationen dabei an askribierte Merkmale der Frauen, nämlich mit ihrer familialen Position verbundene Erfahrungen mit der Kinderbetreuung und Altenpflege, angeknüpft werden sollte. Die hypothetische Perspektive auf die Zielgruppe war vom Bild der türkischen Frau mit Migrationshintergrund, die ohne Berufsausbildung und aufgrund der traditionellen Orientierung an der Mutterrolle auch ohne Berufserfahrung ist, geprägt. Mit dieser Vorstellung war die Erwartung verbunden, dass ein Großteil der Teilnehmerinnen traditionellen Bekleidungsregeln folgt und sich innerhalb der Familie dem Willen des dominanten Mannes unterzuordnen habe. Dies wurde nicht als Stigmatisierung, sondern als empirische Erwartung formuliert. Das Projekt – so war die Hoffnung – könne möglicherweise dadurch, dass die Frauen Erfahrungen in der geförderten Arbeit sammeln, sowohl bei möglichen Arbeitgebern die Vorurteile gegenüber „Kopftuchträgerinnen“ mindern als auch deren Position in der Familie ändern, also den Widerstand der Männer gegenüber einer Erwerbstätigkeit der Frau reduzieren, sowie bei den Frauen überhaupt die Entstehung eines Erwerbsmotivs befördern. Dieses letzte Motiv – eine emanzipatorische Wirkung der geförderten Arbeit auf die Frauen – ist eine weitere Gemeinsamkeit in der Perspektive der Mitarbeiter aller JobCenter, in JobCenter 1 ist sie allerdings strikt mit dem Maßnahmeziel „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ verknüpft. Nur hier wurde die Perspektive eingenommen, dass die Stadtteilmütter für alle vorhandenen Arbeitsangebote nach der Maßnahmephase in Frage kommen und jeden sich bietenden Job auch annehmen sollen. Es wurde explizit auf die Zumutbarkeitsregeln des SGB II verwiesen und festgestellt, jede zumutbare Arbeit erfülle die Kriterien für einen Maßnahmeerfolg. Die arbeitsmarktpolitische Perspektive einer Übernahme als Stadtteilmutter in Form einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beim Träger wurde mangels Finanzierung als unwahrscheinlich beurteilt und es wurde klargestellt, dass dies zwar hypothetisch möglich und auch wünschenswert für die Stadtteilmütter sei, nicht jedoch das Ziel der Maßnahme.

Ebenso deutlich wie der arbeitsmarktpolitische Fokus und die Orientierung auf jede zumutbare Arbeit war in JobCenter 1 auch die Skepsis gegenüber der Erreichbarkeit der Zielwerte. Es wurde klargestellt, dass die Zielgruppe erhebliche Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration hat und befürchtet, dass angesichts dieser Hürden der vergleichsweise geringe Ressourceneinsatz für einen JobCoach kaum zielführend sei. Die Skepsis beruhte auch da-

rauf, dass der umsetzende Träger eher Erfahrungen in sozialpolitisch orientierten Programmen als bei der Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Programmen habe. Die Gesamteinschätzung wird die Selektion der Teilnehmerinnen beeinflusst haben, das Programm wurde als eine umfangreiche Unterstützung von Frauen mit Migrationshintergrund gesehen, die ohne diese Unterstützung keine Chance auf Arbeitsmarktintegration hätten.

In den beiden anderen JobCentern (**JobCenter 2 und 3**) war demgegenüber eine Perspektive dominant, die auf den Abbau einer Stigmatisierung der Zielgruppe und eine Unterstützung von deren Emanzipation gegenüber als unterdrückend eingeschätzten Geschlechterrollenraditionen gerichtet war. Arbeitgeber würden oft nicht sehen, dass „unter dem Kopftuch eine hellwache Person“ mit großer Lebenserfahrung versteckt sei. Darüber hinaus wurde - gewissermaßen in selbstkritischer Haltung - auch die Vermittlungspraxis gegenüber der Zielgruppe problematisiert. Es sei nicht angemessen, diesen Frauen „immer nur Putzjobs“ zu vermitteln, es handle sich dabei um hellwache, kommunikative Frauen, die bilingual seien. Vor diesem Hintergrund wurde der Wunsch geäußert, dass die angestrebte Vermittlung durch die Maßnahme in „Beschäftigungsverhältnisse mit Niveau“ und nicht in die üblichen Putz- und Hilfstätigkeiten führe. Hier wurde in der Tat die Sichtweise des Konzepts, die eine „berufliche“ Karriere der Teilnehmerinnen fokussiert, eingenommen. Die Haltung, die im JobCenter 1 eingenommen wurde, jede zumutbare Arbeit sei ein Erfolg, steht dazu in maximalem Kontrast. Sie wurde in den JobCentern 2 und 3 gewissermaßen als eine Fortsetzung der Stigmatisierung und Diskriminierung betrachtet.

Selbstverständlich wurde in den Gesprächen die Realitätshaltigkeit dieser Erwartung diskutiert. Dabei stellte sich heraus, dass für einen Teil dieser Erwartungen die Vorstellung verantwortlich war, die Arbeit der Stadtteilmütter sei für die Kommunen von außerordentlicher Bedeutung und das Modellprojekt sei gewissermaßen die Bewährungsprobe, in der gezeigt werden könne, dass der integrationspolitische Bedarf, dessen Vorliegen unbestreitbar sei, durch die Stadtteilmütterarbeit bewältigt werden könne. Daher sei die Transformation der mit Mitteln aus dem Eingliederungstitel des Bundes finanzierten „Maßnahme“ Stadtteilmütterarbeit in eine kontinuierliche Aufgabe der Kommune durchaus vorstellbar und wünschenswert. Insbesondere im **JobCenter 2** war damit die kämpferische Bereitschaft verbunden, sich für dieses Ziel im Rahmen der bestehenden sozialpolitischen Netzwerke einzusetzen. Im JobCenter 2 bestand daher die Hoffnung, es könne durch den Übergang aller Teilnehmerinnen in eine kommunal finanzierte Tätigkeit zu einer Integrationsquote von 100 Prozent kommen. Sollte es zu dieser Idealsituation nicht kommen, wurde die 30-prozentige Vermittlungsquote für durchaus realistisch gehalten, vor allem wegen des ebenfalls in der Kommune, aber auch bei anderen Trägern von integrationspolitischen Programmen und Initiativen bestehenden großen Bedarfs an bilingualen Frauen mit Zugang zu ethnischen Enklaven. Hier taucht die Konnotation, die oben bei der Rekonstruktion der Wirkungshebel herausgestellt wurde, wieder auf, es handle sich um Arbeit im „Echtbetrieb“. Dies weckt sofort den Wunsch des Übergangs aus der „Ausbildung“ in das Anstellungsverhältnis. Zwar steht dieser Übergang in Maßnahmen prinzipiell nicht zur Verfügung, dennoch wird er hier aber in Form einer Erwartung der Prolongierung der Finanzierung der Stadtteilmütterarbeit mit öffentlichen Mitteln der Kommune artikuliert.

In **JobCenter 3** wurde eine variierende Erwartung formuliert. Eine Vermittlung der Teilnehmerinnen in beliebige zumutbare Stellen im Helfersegment wurde für nicht zielführend gehalten, die Kontinuirung der Stadtteilmütterarbeit als Ideallösung beurteilt, aber nicht für sehr wahrscheinlich gehalten. Angesichts der nicht zu übersehenden Integrationschwierigkeiten und vor allem der Verschllossenheit des angestrebten Zielsegments des Arbeitsmarkts, wurde das zentrale Ziel der Maßnahmeteilnahme dann als „Orientierung“ formuliert. Explizit wurde erwähnt, dass dieses Ziel aus der arbeitsmarktpolitischen Arbeit mit Jugendlichen („U25“) bekannt und normalerweise auch für diese Zielgruppe reserviert sei. Für die infrage kommenden Frauen sei aber genau eine solche Orientierungsphase, die Eröffnung von neuen und emanzipierenden Perspektiven notwendig und diese Funktion habe die Stadtteilmütterarbeit, gerade weil sie eine niveauvolle und ebenso herausfordernde wie befriedigende Tätigkeit darstelle. Es wird also sehr deutlich, wie die Emanzipationsperspektive sich durchsetzt und dabei an einer Konnotation von Arbeit als Bildung ansetzt, die für unsere Arbeitsgesellschaft zentral ist. Auch die benachteiligten Frauen mit Migrationsstatus sollen diese Chance erhalten. Damit wird die Funktion der Maßnahmeteilnahme aber aus der kurzen Frist (wenn man damit das Ziel des unmittelbaren Übergangs aus der Maßnahme in den ersten Arbeitsmarkt bezeichnen will) in die lange Frist verschoben, das Programm soll nicht prioritär die unmittelbare Arbeitsmarktintegration befördern, sondern für einen „neuen Anfang“, für eine Erfahrung, die zu einer emanzipatorischen Zäsur führt, sorgen. Auch hier taucht eine „Figur“ wieder auf, die bei der Rekonstruktion der Wirkungshebel bereits erschien. Die skeptische Einschätzung der Wirkungsmacht der Hebel mit Blick auf die Integration wird offenbar ebenso geteilt wie die Einschätzung, dass die subjektiv-psychischen Wirkungen kaum zu einer kurzfristigen Arbeitsmarktintegration führen, sondern eher wie „Orientierung“ vorbereitend und mittel- bzw. langfristig sind.

In den Gesprächen wurden auch die Selektionskriterien diskutiert: Die potentiellen Stadtteilmütter mussten die deutsche Sprache einigermaßen verständlich sprechen können, sollten mindestens einen Hauptschulabschluss haben, sollten die Kinderbetreuungspflichten bereits hinter sich haben, also in der zweiten Hälfte der vierziger Jahre sein und mussten im aktuellen Leistungsbezug stehen. Darüber hinaus war für alle JobCenter eines klar, ein wichtiges Selektionskriterium musste die vermutliche Befähigung sein, die komplexe Stadtteilmütterarbeit auch bewältigen zu können. Dafür wurden Vermutungen zur Kommunikationsfähigkeit und -neigung, aber auch über die persönlichen Erfahrungen der Frauen mit ähnlichen Vermittlungstätigkeiten im Familien- und Bekanntenkreis angestellt. Es wurde hervorgehoben, dass insbesondere Mütter immer auch wichtige Erfahrungen in der Bewältigung von Lebenskrisen und von komplexen Alltagssituationen haben, auch wenn diese nicht zertifiziert sind. Schließlich wurde häufig noch die Bereitschaft, bestimmte persönliche Erfahrungen auch mitteilen zu wollen, in Betracht bezogen. In diesen Gesprächen mit Bereichs- und Teamleitern der JobCenter wurden also erstens in Ermangelung konkreter, zertifizierter, formaler Kompetenzen Persönlichkeitseigenschaften als zentral für die Selektion der Teilnehmer und damit der Zielgruppe angegeben und zweitens diese Eigenschaften als ausschlaggebend für die Fähigkeit, die Stadtteilmütterarbeit bewältigen zu können, bewertet. Bei der Selektion spielte die Überlegung, ob diese Frauen Eigenschaften besitzen, die ihnen vermittels der Maßnahmeteilnahme Vorteile bei der Integration in den ersten Arbeitsmarkt bieten, keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Wie bereits dargestellt, war insbesondere in JobCenter 2

ein Leitgedanke, dass besonders kommunikative, lebenserfahrene und sozial engagierte Frauen ausgewählt werden sollen. Diese sind einerseits für die Stadtteilmütter Tätigkeit geeignet und andererseits die aussichtsreichsten Kandidaten für eine Kontinuierung der Tätigkeit als sozialversicherungspflichtige Erwerbsarbeit. Auch handelt es sich dabei um solche Frauen, deren Talente im Rahmen eines „Putzjobs“ eben nicht genutzt werden. Demgegenüber dominierte in JobCenter 1 eher der Gedanke, schwer vermittelbare Frauen, die für die Stadtteilmütterarbeit geeignet sein könnten, zu rekrutieren.

Die Analyse der Gespräche in den JobCentern zeigt, dass zentrale aufgrund der Strukturanalyse anzunehmende Handlungsprobleme tatsächliche, also empirisch in der Umsetzung des Programms zu lösende Umsetzungsprobleme darstellen. Zuvörderst ist hier festzuhalten, dass offenbar die Statusambivalenz der Stadtteilmutter auch die Überlegungen in den JobCentern prägt. Einerseits werden die Teilnehmerinnen als wertvolle, da über an die Person gebundene Ressourcen verfügende, Arbeitskräfte, die im Auftrag der Kommune Integrationsprobleme Dritter lösen, charakterisiert. Andererseits gibt es die Einschätzung, es handle sich um eines Nachteilsausgleichs bedürftiger Langzeitarbeitslose, die über die Ressourcen, welche eine Arbeitsmarktintegration erfordert, nicht verfügen. Offenbar kann beides zutreffen, aber es ist nicht klar, welche Ausgangsposition das Programm einnimmt. Die Kontinuierung der Tätigkeit wird gewissermaßen als der „Königsweg“ für den Nachteilsausgleich gesehen. Das prioritäre Ziel der Arbeitsvermittlung wird mit einiger Skepsis betrachtet und offenbar kommt es auch zu unterschiedlichen Interpretationen, was die Reichweite des Nachteilsausgleichs angeht. Die Extreme sind hier „jede zumutbare Arbeit im Sinne des SGB II“ und eine anspruchsvolle, berufliche Arbeit, aber keinesfalls eine Helfertätigkeit wie ein „Putzjob“. Im ersten Fall würde ein solcher „Job“ Ausdruck der gewünschten Arbeitsmarktintegration sein, im zweiten das Verfehlen des Emanzipationszieles anzeigen und als fortgesetzte Diskriminierung interpretiert werden. Hier würde – angesichts der Unwahrscheinlichkeit einer Vermittlung relevanter Anteile der Zielgruppe – gegenüber einem Helferjob eher eine verbesserte Orientierung mit nachfolgender Qualifikation präferiert.

6.5 Die Aneignung des Programms beim Personal der Umsetzungsträger

Zur Gewährleistung der Implementation des Programms arbeiten bei den drei beteiligten regionalen Trägern Dozentinnen, „Fachanleiterinnen“ und JobCoaches. Um zu ermitteln, wie diese Experten sich das Konzept aneignen und wie sie die darin enthaltenen Spannungen und Handlungsprobleme sehen und bewältigen, wurden Gruppendiskussionen und intensive Einzelinterviews durchgeführt. Die Gruppeninterviews wurden zu Beginn der Praxisphase der Stadtteilmütterarbeit in der ersten Welle und gegen Ende der zweiten Wellen geführt, so dass auch Unterschiede zwischen den beiden Wellen herausgearbeitet werden können. Den vorangestellten Strukturanalysen entsprechend waren die Hauptthemen, die sich für die Experten stellten, folgende: Der Stellenwert bzw. die Balance von arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Zielen (6.5.1), in diesem Kontext auch die Erreichbarkeit der arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben. Zudem war eine konkrete Ausgestaltung der Tätigkeit der Stadtteilmütter thematisch, hier vor allen Dingen die Frage, ob diese, wie im Konzept vorgesehen, als eine Arbeit der Informationsvermittlung und Akzeptanzbeschaffung vor allem mit Blick auf die Dienstleistungen der JobCentern praktiziert werden kann (6.5.2). Eng damit zusammen hängt die Auseinandersetzung mit der Vermittelbarkeit und der Eignung der tat-

sächlich ausgewählten Stadtteilmütter für diese Tätigkeit (6.5.3). Schließlich ging es um die Diskussion der Aufgaben und des Stellenwerts der JobCoaches sowie deren Arbeitsbedingungen (6.5.4).

6.5.1 Zur Balance oder Gewichtung der arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Programmziele

Das folgende Zitat aus der ersten Gruppendiskussion kurz vor Beginn der Praxisphase der ersten Welle, also nachdem bereits 6 Monate Qualifikation stattgefunden hatten, stammt von einer Standortleiterin, die für die Umsetzung des Programms zuständig ist und fand die uneingeschränkte Zustimmung aller anderen Standortleitungen:

Fachanleitung (FA) 1:

„Ich würd' gern nochmal auf das ..., auf die Ausgangsfragen zurückkommen, oder ... Problemstellungen: Arbeitsmarktpolitik - Sozialpolitik. Ähm, ... ich glaube, dass die Auftraggeber ihre Hausaufgaben nicht wirklich gut gemacht haben. Also weil, so hab ich das gelernt, im Grunde genommen, bevor ich irgendetwas initiiere, muss ich 'ne Auftragsklärung haben, damit ich weiß wo ich landen möchte. Das ist mir immer noch nicht klar. Also sicher hat jeder der Akteure irgendwie so 'n Ziel, aber sie haben kein gemeinsames. Und das ist das, woran ..., wo's dauernd bei uns dann in der Praxis hakt. Wir können dieses nicht formulierte gemeinsame Ziel nicht lösen. Wir versuchen es irgendwie runterzubrechen auf die unterste Ebene, aber es ist immer nur irgendwie ein Rumexperimentieren und ein..., ein Versuchen. Und man wabert so 'n bisschen im Dunkeln und im Nebel. Aber da fehlt mir die Klarheit, und das kritisiere ich sehr, weil das Projekt an sich ist gut...“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Gruppendiskussion, S. 11 (33:20).

Es wird auf Akteure Bezug genommen, die als Vertreter unterschiedlicher Programmziele interpretiert werden. Einerseits die Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit, deren Vertreterinnen mehrfach deutlich gemacht haben, dass das Programm als AGH-E einerseits jede praktische Intervention der Stadtteilmütter zur Problemlösung in den Haushalten der Adressatenfamilien ausschließt und auf der Vorrangstellung der arbeitsmarktpolitischen Ziele des Programms insistieren. Andererseits wird der Landesverband der Diakonie, der der Gesamtprogrammverantwortliche ist, offenbar so wahrgenommen, dass die auf die externe Zielgruppe bezogenen sozialpolitischen Ziele prioritär sind. Die Interviewten lösen gewissermaßen die Spannung im Konzept auf, indem sie die Pole an verschiedene Akteure verteilen und mangelnde Einigkeit beklagen. Ob und inwieweit das zutrifft, kann hier nicht beurteilt werden. Klar ist jedenfalls, dass die Spannung und Unklarheit als Handlungsproblem interpretiert wird und dass dies durchaus mit der rekonstruierten Architektonik des Programms übereinstimmt.

Grund für die Spannung und Unklarheit ist aus der Sicht der Befragten die Modifikation, die das NRW-Programm auszeichnet, die Priorisierung von Effekten, die im Vorläufer in Berlin Neukölln lediglich willkommene Nebeneffekte waren. Die im Zitat enthaltene Wertung, das Projekt sei „an sich“ gut, hat das genannte Vorbild als Referenz, das eben die Arbeitsmarktintegration der Stadtteilmütter nicht vorrangig behandelt. Dass diese Unklarheit gelöst werden muss, wenn die Akteure handlungsfähig bleiben sollen, ist evident, hierbei handelt es sich um eine zentrale und die Umsetzung des Programms charakterisierende Aneignungs-

leistung der Akteure. Um Handlungsfähigkeit zu erlangen, reicht es nicht, den Widerspruch auf an zwei verschiedene Akteure zu verteilen, er muss gelöst werden und das geschieht, indem eine Schwerpunktsetzung zum sozialpolitischen Pol hin vorgenommen wird. Die Gründe dafür sind vielfältig: Zunächst sind die Akteure überwiegend dem Ethos der Sozialen Arbeit folgend bei einem Träger angestellt, dessen fundamentale Wertorientierung eben in der christlich-protestantischen Tradition der Nächstenliebe und uneigennützigem Hilfe verankert ist. Darüber hinaus halten die Akteure die Ziele aber auch für unerreichbar:

FA 2:

„Da sind Frauen, die lange aus dem Arbeitsmarkt raus sind, da sind Frauen, die haben keine Schulabschlüsse. Und zu denken, wir kriegen die in einem oder eineinhalb Jahren vom er-..., äh, vom zweiten in den ersten, mit diesem Profil fi..., fä..., finde ich naiv. [...] Das finde ich naiv und das ist auch realitätsfremd. [...] Ich finde also, der Schwerpunkt liegt, auch wenn ich das jetzt nicht sagen darf, ne, also ..., aber es ist so, ich gehe da offen mit um, der liegt in dem sozialpolitischen Bereich.“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Gruppendiskussion, S. 4 (13:46).

Ein weiteres Zitat spitzt das noch zu:

FA 3:

"[Wir haben das (Einfügung Frank Bauer)] den Frauen nicht explizit kommuniziert, dass es im Schwerpunkt auf Arbeitsmarkt in den Familien gehen soll. Das haben wir nicht gemacht. Weil, es gab so viel Unruhe an verschiedenen Stellen und so viel Streitereien, so, was Träger angeht, dass wir uns den Stress einfach gespart haben. Das kommt immer wieder vor, als Thema, so, aber wir haben jetzt nicht explizit gesagt, sie müssen aber darauf achten, dass sie, wenn sie mit Familien Kontakt haben, den Arbeitsmarkt in den Fokus setzen, das haben wir nicht gemacht.“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Gruppendiskussion, S. 15 (43:40).

Vorwiegend zwei Gründe führen zu einer vom Konzept abweichenden Umgewichtung in Richtung Sozialpolitik. Einerseits die eigene Orientierung am Ethos der sozialen Arbeit und andererseits die Einschätzung, die vorgegebenen Ziele der Arbeitsmarktintegration seien nicht erreichbar. Man könnte sagen, die präskriptive Frage: Ist das Programm „Stadtteilmütter in NRW“ das geeignete Mittel für die Erreichung seiner expliziten Ziele? wird hier zu einer deskriptiven Frage für die Implementationsanalyse, weil sie als Handlungsproblem für die Akteure im Gegenstandsbereich auftaucht und die Basis weitreichender Modifikationen der Umsetzung ist. Von großer Bedeutung ist es, diese „Eigenmächtigkeit“ der Akteure nicht als Willkür, Obstruktion oder sachfremden Eigensinn misszuverstehen, sondern als einen Akt der Wiedererlangung von Handlungsfähigkeit angesichts einer als widersprüchlich erfahrenen Handlungssituation.

Weiterhin führt die konzeptionelle Inkonsistenz, ein Programm, das zur Stadtteilmutter qualifiziert und umfangreiche Erfahrungen in diesem Bereich vermittelt, als ein Instrument für jede beliebige Integration in zumutbare Erwerbsarbeit verstehen zu müssen, zu Unsicherheit und Unverständnis:

FA 3:

„Also Schwelle erster Arbeitsmarkt ist ein riesen Fragezeichen, würde ich ganz genau so sehen. Zweiter Punkt ist, ähm, dass ich finde, die Frauen ein halbes Jahr auszubilden, fit zu machen, dann ein Jahr arbeiten zu lassen, das Ganze läuft dann aus, und - wie Du sagst - der Bedarf ist, riesig, so, also eigentlich richtig sinnvoll wäre es dann zu gucken, wie kann man es denn hinkriegen, dass die Frauen das, was Sie eigentlich auch machen wollen, auch weiter machen können. Also ich bild` 'n halbes Jahr lang Frauen aus, lass` die `n Jahr Arbeitserfahrung sammeln, und dann schicke ich die alle zu Aldi an die Kasse. Da frage ich mich, was soll denn das? Oder Netto, oder ... ich will jetzt keine Werbung hier für irgend`n..., ähm, ne. Oder ..., weiß ich nicht zum Zeitung austragen oder was.“

FA 2:

„Das ist auch 'n grund..., äh, grundsätzliche Sache. Das hat, finde ich nicht nur mit dem Stadtteilmutterprojekt zu tun, dieses..., das ist dieses Maßnahmenprojektgedöns. Ähm, das ist ja immer das Gleiche. Das ist `n Grundproblem. Anstatt Arbeitsplätze zu schaffen, ne, macht man halt Maßnahmen. Ja. So ist das.“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Gruppendiskussion, S. 5 (17:08).

Die Befragten machen sich hier offenbar eine Sichtweise zu eigen, die auch in einem der JobCenter vorlag: Als Maßnahme, die per se transitorisch ist, Diskontinuität impliziert und auf ein außer ihr selbst liegendes Ziel verweist, ist das Programm defizitär. Wünschenswert wäre demgegenüber eine Perspektive der Kontinuierung der Stadtteilmütterstätigkeit im Rahmen sozialversicherungspflichtiger Erwerbsarbeit. Dafür spricht aus ihrer Sicht die Tatsache, dass die Stadtteilmütter qualifiziert wurden und umfangreiche Erfahrungen gesammelt haben, aber auch die eigene Wahrnehmung, dass es einen großen Bedarf für derartige Tätigkeiten gebe. Interessant ist, wie exakt das Problem herauspräpariert wird: Angesichts der Konkretion und des Bedarfs der Stadtteilmütterstätigkeit entwertet das Ziel „irgendeine zumutbare Erwerbsarbeit“ die Qualifikation und die Erfahrung.

Die Einschätzung, dass die Stadtteilmütter Tätigkeit nicht wie jede Maßnahmeteilnahme auf etwas anderes als sich selbst verweist und daher auch nicht befristet sein soll, wird von einem weiteren Gedanken gestützt, der zugleich auch auf das Verständnis dieser Tätigkeit seitens der implementierenden Akteure verweist:

FA 3:

„Weil ich mich natürlich auch frage, wenn die jetzt 'ne Familienbetreuung irgendwie aufbauen, machen das ein Jahr, was passiert denn dann mit den Familien wenn die Frauen weg sind?

[...]

„Man kann doch nicht sagen: Da ist jetzt 'ne Frau, die Sie 'n Jahr betreut und dann ist die weg“.

Quelle: Ausschnitt aus 1. Gruppendiskussion, S. 25 (59:51)/S. 3 (7:32).

Dieses zusätzliche auf Kontinuität zielende Argument wird offenbar aus einer Verantwortung der Stadtteilmütter gegenüber ihren Adressaten abgeleitet. Es ist allerdings die Frage, worin diese Verantwortung bestehen kann, erfordert doch die Tätigkeit der Vermittlung und Akzeptanzbeschaffung lediglich, dass die Informationen zutreffend und die Aufforderung, die Unterstützungsangebote zu nutzen, authentisch sind, also auf der Überzeugung beruhen sollen, sie im Zweifel auch selbst zu nutzen. Aus dem Konzept des Programms lässt sich keine weitere Verantwortung ableiten. Im zweiten Zitat wird aber durch den Terminus „Familienbetreuung“ deutlich, dass eine andere Akzentverschiebung der Tätigkeit in Richtung praktischer Intervention und Beratung durchaus das Problem der „Klientelisierung“ nach sich ziehen kann, nämlich, dass diejenigen, denen Hilfe angeboten wird, weil sie praktische Situationen nicht mit den eigenen Ressourcen bewältigen können, dauerhaft von der Unterstützung Dritter abhängig werden. Diese Verantwortung gegenüber einem Klienten wird hier als Argument gegen eine Befristung der Stadtteilmütter Tätigkeit ins Feld geführt. Damit wird eine Frage virulent, die bislang noch nicht diskutiert wurde: Worin soll die Stadtteilmütter Arbeit in der Auffassung der Akteure, die das Programm regional implementieren, bestehen?

6.5.2 Worin besteht die Stadtteilmütter Tätigkeit nach Auffassung der Umsetzer?

In der strukturellen Analyse des Konzepts wurde die Tätigkeit als Informationsvermittlung rekonstruiert und für die Vermittlung wurde die Ressource der Stadtteilmütter als relevant betrachtet, glaubwürdig gegenüber den Adressaten für die Nutzung der Informationen bzw. der Angebote, über die informiert wird, werben zu können. Die Glaubwürdigkeit besteht einerseits in der Nähe zu den Adressaten und andererseits in der Überzeugung der Stadtteilmütter, dass es nützlich und sinnvoll ist, diese Angebote zu nutzen. Es sind ein bestimmter Grad an Multi-Integration und ihre Bilingualität, die es den Stadtteilmüttern erlauben, als „Brücke“ zwischen den in ethnischen Enklaven lebenden, individuell segmentierten Personen und den Institutionen und Unterstützungsangeboten des Aufnahmelandes zu fungieren.

Das folgende längere Zitat zeigt, wie die umsetzenden Akteure, die Tätigkeitsbestimmung erfahren:

FA3:

„Also erst hieß es, das sollen Stadtteilmütter werden, die dann die Familien beraten und begleiten. [...] Ja, aber so startete es ja. So hab`..., hab` ich, [...], das Ganze angefangen. Frauen auszubilden, die kommunikative Kompetenzen haben um anderen Familien weiter zu helfen, so. Dann wurde das Beraten schon mal gleich gestrichen. So. Also, Familien begleiten. [...]"

FA 4:

„Begleiten auch nicht.“

FA 2:

„Das habe ich auch gemacht, 'ne Zeit lang. Dann habe ich gehört, begleiten geht auch nicht.“

FA 3:

„Das wurde dann aber auch irgendwann gestrichen. Dann haben wir diese Qualifizierung mit den ganzen Themen gehabt, die wurden auch immer mehr zurückgefahren, weil eigentlich soll man dann sagen: „Gehen Sie mal zum Frauenarzt, damit Sie gesund sind für den ersten Arbeitsmarkt. Hier ist die Adresse.“ So. „Prospekt.“ Also wir haben dann zwischenzeitlich...“

FA 2:

„Werden Sie nicht schwanger.“

FA 3:

„...Wir haben dann zwischenzeitlich gesagt: „Wir bilden Arbeitsvermittler mit Migrationshintergrund aus“, haben das dann aber reduziert auf, ähm, 'Broschürenstände mit Migrationshintergrund'. Also das wird ja auch immer mehr zusammengestrichen von dem was die Frauen letztendlich machen sollen. Und es läuft dann im Grunde darauf hinaus, dass Sie mit Flyern von der Arbeitsverwaltung irgendwo im Stadtteil stehen und die an andere Migrantenfamilien verteilen. Und, egal was sie machen, sie sollen halt über Dinge informieren, aber es soll ja auch für die Familien die sie betreuen alles in Richtung Arbeitsmarkt gehen. Aber das ist das, wenn die Frauen das vorher gewusst hätten, hätte die Hälfte gleich gesagt: „Mach ich nich`“. Weil die wollen eben lebenspraktisch was machen.“

FA 2:

„Es ist auch so schwer umsetzbar. [...] Wie ist das, wenn da jetzt zum Beispiel..., ein Hausbesuch findet statt, da wird`n Tee getrunken, da wird zwei Stunden lang geredet, man merkt, da herrscht, was weiß ich, ein Drogenproblem, was auch immer in der Familie und dann habe ich ja immer in meinem Hinterkopf, ähm, jemand der mir sagt: „Denk daran: Schwerpunkt ist Arbeitsvermittlung.“ Und dann denk ich mir: Gut, wie setze ich das denn jetzt um. Ich kann natürlich..., oder sagen wir mal, jemand ist schwanger und hat Probleme, dann schickt die Stadtteilmutter ihn zur Schwangerschaftsberatung oder zur Drogenberatung, und was ist dann mit meinem Arbeits-..., äh, ...-markt? Dann, dann muss ich dann noch als Stadtteilmutter sagen: „Ach ja und denken Sie daran, zum BIZ zu gehen oder irgendwas Arbeitsmarktrechtliches zu machen.““

Quelle: Ausschnitt aus 1. Gruppendiskussion, S. 13 (40:19).

Alle umsetzenden Akteure wissen, dass im Programm „Stadtteilmütter in NRW“ die Stadtteilmütterstätigkeit im Kern eine informierende Tätigkeit sein soll und dass dabei, wie schon im Vorläufer „Rucksack“, Materialien verteilt werden sollen. Es liegt also kein Mangel an Wissen

über dieses Merkmal des Programmes vor. Die Kritik daran hat zwei Fundamente. Einerseits wird die Reduktion auf das Informieren als eine Verarmung des Tätigkeitsspektrums erfahren und andererseits wird es für schwierig angesehen, eine Tätigkeit mit dem vorgesehenen Zugschnitt umzusetzen. Zunächst zum Aspekt der Verarmung. Voller Ärger wird eine Entwicklung der schrittweisen Reduktion praktisch intervenierender, helfender Tätigkeiten zur praktisch abstinenter Informationstätigkeit dargestellt. Diese Reduktion wird nicht nur als Einschränkung der eigenen Freiheit der Umsetzung, sondern auch als eine Beschneidung der Interessen der Stadtteilmütter selbst dargestellt, die „lebenspraktisch was machen“ wollen, womit exakt die Opposition zur zwar glaubwürdigen, aber ansonsten eher formal bleibenden Informationstätigkeit benannt ist. Interessant ist, dass die Konzentration auf die Informationstätigkeit gleichermaßen als Entwertung der Arbeit der Umsetzer (z. B. Qualifikation in kommunikativen Kompetenzen) und als Degradierung der Stadtteilmütter als „Broschürenständer mit Migrationshintergrund“ erfahren wird. Die Wahrnehmung eines Bedarfs an Unterstützung durch Stadtteilmütter bezieht sich nicht auf die Vermittlung von Informationen, sondern auf praktisch eingreifende Hilfe⁸. Auch die Konzentration auf die Themen Arbeitsmarkt und Arbeitsvermittlung findet nicht die Zustimmung der Akteure, im Fokus steht demgegenüber praktische Hilfe bei existentiellen Notlagen wie Drogensucht oder Schwangerschaftsproblemen. Gegenüber solchen fundamentalen Problemen wird die Unkenntnis von Arbeitsmarktstrukturen als Hemmnis für die Integration ins Aufnahmeland geradezu als lächerlich irrelevant diskreditiert.

Die Akteure der Umsetzung berichten davon, dass ihre Versuche, für die Praxisphase der Stadtteilmütter „sinnvolle“ Tätigkeiten zu finden, immer wieder davon gestört werden, dass diese Arbeitsaufträge dem Konzept nicht entsprechen, weil sie eben praktische Interventionen beinhalten, die nicht erwünscht sind:

FA 2:

„Genau. Es ist wirklich schwer. Weil immer wenn wir uns was ausdenken, was in unseren Augen Sinnvolles, ne, wo wirklich praktische Arbeit, auch einge..., angeboten wird, dann heißt es immer so: Nee, das ist dann zu....“

FA 4:

„Dann werden wir wieder geknebelt.“

FA 2:

„... das ist wieder Begleitung und das geht ja nicht.“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Gruppendiskussion, S. 25 (1:02:04).

Das Personal der Umsetzungsträger insistiert gegenüber dem Konzept auf „praktische Arbeit“, auf intervenierende Hilfe, das formale Informieren erfüllt für sie das Kriterium der „sinnvollen Tätigkeit“ nicht.

Der zweite Aspekt ist das damit verbundene Umsetzungsproblem. Es wurde schon die Wahrnehmung erwähnt, dass auch das Gros der Stadtteilmütter selbst auf praktisches Hel-

⁸ Viele Hinweise auf die zentralen Merkmale des lebensweltlichen Hilfebegriffes, der etwa Uneigennützigkeit impliziert, aber gleichwohl die Erwartung von Dankbarkeit und Anerkennung transportiert finden sich in Scheffold 2011.

fen ausgerichtet sei. Das ist angesichts der Zielgruppe durchaus plausibel. Die Teilnehmerinnen haben in der Regel keine Berufserfahrung, aber viel Erfahrung mit Arbeiten im Rahmen der Familie, die fraglos praktisch intervenierende Tätigkeiten sind. Zudem sollen sie Mitglied der Community der Adressaten der Information sein. Als Mitglied einer ethnisch-religiösen Vergemeinschaftung⁹ liegt es ebenso wie in der Familie nahe, praktisch helfend oder unterstützend zu agieren. Es ist also sowohl der Erfahrungshintergrund als auch die Vergemeinschaftung in der Community, die es für die Stadtteilmütter nahelegen, helfende oder unterstützende Leistungen erbringen zu wollen und eine formal-distanzierte Dienstleistung wie das Informieren als unzureichend oder unangemessen zu empfinden. Dies wird noch dadurch gesteigert, dass die Dienstleistung in Form von Hausbesuchen ausgeübt werden soll, also in der Privatheit der Adressaten. Auch dieser Aspekt verweist eher auf eine praktisch-materiale als auf eine formale Interaktion. Für die implementierenden Akteure stellt sich also die Schwierigkeit, wie sie es einrichten sollen, dass die Stadtteilmütter nicht das tun, was sie selbst für wünschenswert und angemessen halten, sondern was das Programm vorsieht. Folgendes Zitat illustriert dieses Problem plastisch:

FA 3:

„Ja, aber genau das werden die Frauen doch machen. Wenn eine Familie ... aus 'm arabischen Raum einen Brief kriegt von der Ausländerbehörde, die sollen sich da irgendwie vorstellen, weil da irgendetwas verlängert werden muss. [...] Erstens versteht die Familie den Brief nicht, zweitens kriegt sie kein Ticket für 'n Bus, weil kein Mensch diese Automaten versteht, der nicht mindestens studiert hat und drittens kommen sie dann bei der Behörde nicht klar, weil sie gar nicht wissen wo sie hingehen müssen, so. Was macht die Stadtteilmutter, die..., die setzt sich doch nicht zu Hause hin und informiert theoretisch über das Nahverkehrssystem, übersetzt theoretisch..., (FA 2: „Und druckt den Fahrplan aus, oder so. Das bringt's ja auch nicht.) ...beziehungsweise übersetzt den Brief nicht, sondern sagt: „Da ist 'n Übersetzungsbüro.“ (FA 2: „Darf sie ja nicht.“) „Weil, übersetzen darf sie nicht und begleiten darf sie die schon gar nicht.“ (FA 2: Genau.) Das machen unsere Frauen eigentlich alle im Moment schon in ihrem Umkreis, (FA 2: Ja, genau.) ...und das ist das, was die natürlich jetzt weiter machen und das werden die auch weiter machen. [...]. Natürlich werden die die begleiten, das ist doch das, worauf die sich freuen und da kann mir auch einer erzählen was er will.“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Gruppendiskussion, S.25 (1:02:19).

Ein weiterer Gedanke, der mit grundlegenden Implementationsproblemen verbunden ist, führt zu weitreichenden Modifikationen des Konzepts in der Umsetzung zunächst nur an einem Standort. Neben dem Problem, wie die Stadtteilmütter überhaupt Zugang zu ihren Adressaten finden sollen, stellt sich für die Akteure vor allem an diesem Standort auch die Fra-

⁹ Die Vermutung des Konzepts, die Stadtteilmütter seien Mitglied einer „ethnischen Community“ kann hier nicht eigens diskutiert werden. Angemerkt werden sollte allerdings, dass es sich dabei nur um eine sekundäre Gemeinschaftsbildung handeln kann, die möglicherweise im Zuge der Integration – diese erschwerend – im Aufnahmeland zustande kam. Soll begrifflich an „traditionelle Vergemeinschaftung“ angeschlossen werden, so kann sicherlich nicht die „Ethnie“ der Anknüpfungspunkt sein, sondern nur die erweiterte Familie, der „Clan“, der aber als partikulare Vergemeinschaftung eben nicht die ganze Ethnie umfasst, sondern nur Personen, zu denen verwandtschaftliche Beziehungen bestehen.

ge der Sicherheit der Frauen. Sie befürchten, dass eine ungesteuerte Akquise von Adressaten die Frauen in Probleme mit Drogen, Kriminalität und Gewalt führen könnte und halten es daher für angebracht, die Kontakte zu den Adressaten in den Familien über institutionell vermittelte Kontakte anzubahnen. Die Stadtteilmütter sollen bei Stadtteilsten einen „eigenen Stand“ haben, wo sie Kuchen verteilen und sich vorstellen, sie sollen in Schulen oder bei Wohnungsbaugesellschaften ein eigenes Programm (z. B. Sport für Migrantinnen) auflegen oder sich an bestehenden Programmen (z. B. Hausaufgabenhilfe) beteiligen, um so Kontakte zu finden. Es ist den Standortleitungen und JobCoaches dieser Einrichtung klar, dass diese Variante der Kontaktabnung und Dienstleistungserbringung nicht dem Konzept entspricht, aber sie halten es nicht für verantwortbar, konzeptgemäß vorzugehen.

FA 1:

„Äh und diese Freiheit, das ist das, worauf ich das vorhin, äh, schon hingewiesen hab`, die nehme ich mir, aber die hab´ ich ..., also ich bin nicht legitimiert eigentlich. Ich hab´ keine Legitimation, also, ich sehe aber keinen anderen Weg, es pragmatisch zu lösen. Denn ansonsten würde ich..., würde ich eigentlich denken, dass ich fahrlässig handel`. Ich kann die Frauen nicht einfach irgendwo in die Stadtteile schicken und sagen: Gehen Sie mal mit Ihrer Tasche irgendwie rum und gucken sie mal, dass sie Leute finden“.

Quelle: Ausschnitt aus 1. Gruppendiskussion, S. 23 (59:16).

Die Modifikation des Konzepts in der Umsetzung ist hier also wiederum die praktische Lösung eines Dilemmas, die das Handeln wieder möglich macht. Diese Lösung impliziert allerdings auch eine sehr weite Interpretation davon, wie viel praktische Intervention nötig ist, um Kontakte knüpfen zu können:

JobCoach (JC) 1:

„Wir wollten die Familienkontakte gesteuert haben. So, also aus Institutionen, um eben schneller dann die Familien, die die Stadtteilmütter kontaktieren, in den Institutionen anzubinden. Also wenn die Schule `n Problem hat mit `ner Familie, kann sie sich an die Stadtteilmutter wenden, die da eben sowieso ist, weil sie `ne Hausaufgabenbetreuung macht. Die Stadtteilmutter kriegt mit, welche Probleme liegen in den Familien vor, die Familien schwatzen untereinander, da gibt's `ne Hausaufgabenbetreuung, da ist `ne Stadtteilmutter, geht doch mal dahin. Das heißt, die Kontaktaufnahme zu den Familien war insofern `n bisschen gesteuert, weil das eben im Grunde Familien aus dem Umkreis der Schule dann waren und darüber dann die Kontakte hergestellt wurden und die Familien eben mit entsprechenden Fragen kommen konnten. Insofern ist für mich Hausaufgabenbetreuung noch gedeckt, weil sie eben ein Mittel zum Zweck ist, gesteuert und kontrolliert Kontakte aufzunehmen. Was uns immer allemal lieber war, als wenn irgendwelche wildfremden Leute, ähm, sich auf die Suche, möglichst noch mit der privaten Handynummer, die sie sonst wo herhaben, an irgend `ne Stadtteilmutter wenden, weil wir natürlich schon auch immer geguckt haben, dass wir für die Stadtteilmutter, die da ja wirklich dann auch teilweise alleine ist, `n gewissen Schutz haben.“

Quelle: Ausschnitt aus 2. Gruppendiskussion, S. 42 (1:25:42).

Die weitgehende praktische Abstinenz und ein tendenziell eher formales Informieren sind die zentralen Merkmale der Stadtteilmütter Tätigkeit wie das Konzept des Programms sie vorsieht. Die in der regionalen Praxis umsetzenden Akteure deuten diese Bestimmung der Tätigkeit als defizitär. Sie stellt für sie eine Einschränkung ihrer Freiheit dar, ein sinnvolles Projekt umzusetzen, weil aus ihrer Sicht dieser Sinn in einem sozialpolitisch ausgerichteten praktischen Intervenieren, aus Hilfe besteht. Auch ihre Sicht auf einen Bedarf nach Stadtteilmüttern in den Kommunen speist sich aus der Wahrnehmung von Bedarf nach nachbarschaftlicher Hilfe für unterprivilegierte, in ethnischen Enklaven lebende Migranten. Plastisch ausgedrückt stellen die Stadtteilmütter für sie eher Assistenten in der sozialen Arbeit dar als Informationsvermittler. Ihre Ablehnung einer Reduktion der Tätigkeit aufs Informieren beruht aber zusätzlich auch darin, dass die Stadtteilmütter selbst eine Tendenz haben, praktisch helfen zu wollen und die typische Handlungssituation für diese eben auch darin bestehen dürfte, mit Hilfebedarf konfrontiert zu werden. Schließlich wird auch das Angebot von institutionalisierter Hilfe qua Stadtteilmutter als Leiterin eines Sportangebots oder Mitarbeiterin einer Hausaufgabenhilfe als Mittel zum Zweck der gesteuerten und geschützten Kontaktabahnung dargestellt. Darin ist einerseits eine weitgehende Billigung fraglos praktischer Angebote enthalten, zugleich aber auch eine Leerstelle im Konzept, die geschlossen werden muss, denn das Risiko, dass die Teilnehmerinnen eingehen, wenn sie alleine in sozialen Brennpunkten Hausbesuche machen, ohne dass vorher bekannt ist, wer aufgesucht wird, ist unabweisbar. All dies verweist darauf, dass eine erhebliche Abweichung von einem Kernelement des Konzepts, nämlich der Stadtteilmütter Tätigkeit selbst, die Umsetzung prägt. Unter den Gründen dafür finden sich auch hier Dilemmata, die die umsetzenden Akteure auflösen müssen, wenn sie handlungsfähig sein wollen.

6.5.3 Die Auseinandersetzung mit den Akteuren mit der Zielgruppe der Maßnahme

Die bereits dargestellte Einschätzung der Akteure, die ehrgeizigen arbeitsmarktpolitischen Ziele seien nicht realisierbar, beruht auf deren Kenntnis der soziodemographischen Merkmale der Teilnehmerinnen, die ebenfalls bereits diskutiert wurden. Vor allem das Alter, mangelnde Berufserfahrung und fehlende Schul- und Berufsausbildungen werden auch von den Akteuren, die für die Implementation zuständig sind, benannt. Ausführlich wird das Problem, alleinerziehende Frauen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, erörtert und der außerordentlich hohe Anteil dieser Frauen betont. Mit diesem Familienstand gehen besonders große Schwierigkeiten bei der Vereinbarung von Arbeits- und Betreuungszeiten einher, weil keine personalen Ressourcen im Haushalt gegeben sind, die als Ausfallbürgschaften fungieren können, wenn die Anforderungen der Erwerbsarbeit und des Betreuungssystems nicht synchronisiert sind. In der Perspektive aller Interviewten ist dieses Problem nicht nur für die eingeschränkte Vermittelbarkeit der Teilnehmerinnen verantwortlich, sondern stellt auch ein Problem für die Einsetzbarkeit als Stadtteilmutter dar und verschärft die Frage, wie die 30 Wochenstunden, die jede Stadtteilmutter zu füllen hat, bewältigt werden können.

Daneben wird auch die ausgeprägte Heterogenität der Zielgruppe angesprochen.

FA 3:

„Es ist einfach sehr, also auch bei uns wie bei allen anderen auch, es ist extrem heterogen. So, in jeder Hinsicht, also egal welches Merkmal man nimmt: Alter, Herkunft, Kinderzahl, Lebenssituation, Bildungsabschluss, also man kann jedes Kriterium nehmen, und kriegt 'ne unheimliche Bandbreite und da..., das obere Ende der Skala ist eine Frau die ganz belesen ist, was sozialpolitische Dinge angeht, was Psychologie angeht, die sich immer schon damit beschäftigt hat, die auch vor hat, noch mal Sozialpädagogik zu studieren. Und das andere Ende ist halt jemand, ähm, der sagt: „Ja ... eigentlich hätte ich am liebsten die Scharia.“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Gruppendiskussion, S. 30 (1:09:42).

Es wird auch darauf aufmerksam gemacht, dass aufgrund der Heterogenität der Zielgruppe auch Frauen dabei sind, die dramatische biographische Ereignisse und Flüchtlingsschicksale, Verfolgungs- und Gewalterfahrungen verarbeiten müssen, neben solchen, die in Deutschland aufgewachsen sind.

Weit über diese an die Soziodemographie anknüpfenden Deutungen gehen Überlegungen, die wiederum von der Spannung zwischen „Befähigung zur Stadtteilmutter“ und „Wahrscheinlichkeit einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ ausgelöst werden. Auch hier wird ein Problem in der Zusammensetzung gesehen, es gebe Frauen, die größere Vermittlungschancen haben, aber kein Interesse an der sozialen Arbeit und solche, die ein intrinsisches Interesse an der sozialen Arbeit haben, aber keine Chancen ohne spezifische Ausbildung in diesen Bereich vermittelt zu werden – auch nicht nach Abschluss des Programms:

JC1:

„Ja, aber ich finde, da ist genau der Haken. Leute auszuwählen, die im sozialen Bereich tätig sein wollen, aber in dem Bereich überhaupt keine Chance haben... [...] Also entweder man findet Leute, die gar nicht im sozialen Bereich arbeiten wollen, die müssen dann ein Jahr was machen, was sie eigentlich nicht wollen, können aber dann gut vermittelt werden, oder man findet welche, die in dem sozialen Bereich sogar gerne arbeiten wollen, muss denen aber von Anfang an sagen: „Aber da habt ihr irgendwie kaum 'ne Chance.“

Quelle: Ausschnitt aus 2. Gruppendiskussion, S. 18 (35:00).

Die unvermittelte Spannung zwischen einer Orientierung an der sozialen Arbeit während der Maßnahme einerseits und einem davon divergierenden Bemühen, irgendeine zumutbare Erwerbsarbeit danach finden zu müssen, sei zudem für die Frauen schwer zu ertragen. Dies wird als „Spagat“ bezeichnet. Damit wird das harmonische „indem“, das von einer uno actu sich aus der Projektteilnahme ergebenden Arbeitsmarktchance ausgeht, geradezu negiert. Es handelt sich nicht um einen „automatisch“ eintretenden Nebeneffekt, sondern um eine zusätzliche Anforderung, die die Teilnehmerinnen einer kaum auszuhaltenden Spannung aussetzt.

JC 1:

„..., von denen dann auch noch `n Spagat zu erwarten, ähm, einerseits soziale Arbeit zu leisten und andererseits sich in `ner ganz anderen Ebene auf den Arbeitsmarkt vorzubereiten. Und dann das miteinander zu..., zu überlappen und noch ihr ganzes Eigenes - sag` ich mal - Mitbringsel zu verarbeiten, ist sicherlich für viele auch `ne Nummer zu viel. Also ich weiß nicht, ob ich das so unbedingt hinkriegen würde, so diesen, diesen Spagat zu leben ein ganzes Jahr und noch mal ´n ganzen eigenen Familienproblematikklingel mitzutragen, und dann noch eben - wie ja auch gerade bei uns auch passiert – in Situationen reinzugeraten, wo sie überhaupt nicht mehr wussten, wie sie damit umgehen sollen.“

Quelle: Ausschnitt aus 2. Gruppendiskussion, S. 19 (39:52).

Neben der Unbefangenheit, mit der die Stadtteilmütterarbeit als „soziale Arbeit“ definiert wird, ist auffallend, wie kategorisch eine Beschäftigungschance für die Teilnehmerinnen in diesem Bereich ausgeschlossen wird. Es leuchtet ein, dass die Pädagoginnen vor diesem Hintergrund gerade mit den intrinsisch motivierten Stadtteilmüttern große Schwierigkeiten haben müssen, da für diese mit Maßnahmeende auch die Möglichkeit, das Erwerbsmotiv mit einem eigenen Interessen zu kombinieren, entfällt.

Das Thema der Erwartungsenttäuschung hinsichtlich einer kontinuierlichen Beschäftigung „im sozialen Bereich“ bei den Stadtteilmüttern ist in den Gruppengesprächen prominent und facettenreich. Es wird eine Episode in der Kommune angesprochen als ein kommunaler Mitarbeiter großzügig angeboten habe, nach dem Auslaufen der Förderung wolle man den ehemalige Teilnehmerinnen gerne eine ehrenamtliche Tätigkeit in diesem Bereich ermöglichen:

FA 3:

„..., weil bei der Kick-Off-Veranstaltung jemand gesagt hat: „Sie können das alles ja dann ehrenamtlich machen.“ Da sind die uns fast aus dem Fenster gehüpft. So, und dann haben die gesagt: Und wenn das das Ziel ist, dass wir ehrenamtlich als Stadtteilmütter arbeiten, dann hören wir jetzt alle auf.“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Gruppendiskussion, S. 15 (44:44).

Die Perspektive der intrinsisch an der Stadtteilmütterarbeit interessierten Frauen ist nach den Aussagen der Interviewten die einer sozialversicherungspflichtigen, kontinuierlichen Beschäftigung im Bereich der sozialen Arbeit und zugleich Ausdruck eines hohen sozialen Status:

JC 1:

„Ja, also die türkischen Frauen sagten mir letztens auch noch mal, ähm, dass es für die ein sozialer Abstieg wäre, jetzt wieder was anderes zu machen, Richtung Helfer, ne, also zum Beispiel Hauswirtschaftshelfer, Altenpflegshelfer oder so was, ähm, weil die Stadtteilmüttertätigkeit so hoch angesehen ist, in deren Kulturkreis.“

Quelle: Ausschnitt aus 2. Gruppendiskussion, S. 25 (51:08).

Für eine letztlich die Integration in den ersten Arbeitsmarkt eher behindernde Bestärkung von Erwartungen, in der sozialen Arbeit Fuß fassen zu können, habe darüber hinaus auch das massiv affirmative Presseecho gesorgt:

JC 1:

“... ich finde nur, dass das, was mit dem Stadtteilmütterdasein bei den Frauen entsteht an Wichtigkeit, an Selbstwert – ich weiß nicht, ob sie die ganzen Artikel gelesen haben, die Fernsehgeschichten, ähm, die, die Belob- ..., Belobigungen, also eine unserer Stadtteilmütter war bei der Einbürgerungsfeier, da hat sie mit dem Oberbürgermeister gesprochen – also das sind alles Dinge, die sind supertoll, aber ich glaube, dass sie letztendlich für bestimmte Frauen im Bereich „realistische Chancen auf `m Arbeitsmarkt“ eher kontraindiziert sind. Weil, wir ham jetzt eine Frau, die doch allen Ernstes eine Arbeitsstelle mit `nem Einstiegsgehalt von 1.600 Euro brutto abgelehnt hat. Weil sie, weil ihr das zu wenig ist, ja, und weil die Tätigkeit ihr dann so irgendwie doch nicht so gefiel.“

Quelle: Ausschnitt aus 2. Gruppendiskussion, S. 23 (47:56).

In dieser Lesart kann die große Anerkennung, die mit der Stadtteilmütterarbeit nach den Erfahrungen des Personals der Umsetzungsträger sowohl in den jeweiligen ethnischen Communities als auch in Presse und Kommunen einhergeht, auch als das Wecken irriger Erwartungen und Illusionen über die zukünftigen Chancen am Arbeitsmarkt verstanden werden. Damit hätte das Ziel, Anerkennung zu mobilisieren, auch die unerwünschte Nebenwirkung, dass andere Stellen, die weniger große Anerkennungsprofite versprechen, unattraktiv erscheinen. Das kann das explizite Hauptziel, nämlich Integration in jede beliebige zumutbare Erwerbsarbeit, gefährden. Die hohen Erwartungen und die intrinsische Motivation, „etwas Sinnvolles“ in der sozialen Arbeit machen zu wollen, können unter Umständen der für die Zielerreichung nötigen umfassenden Konzessionsbereitschaft entgegenlaufen.

Wie in den Interviews in den JobCentern war auch in den Gesprächen mit den für die Umsetzung durch die regionalen Projektträger Verantwortlichen das Motiv der Emanzipation durch die Stadtteilmütterarbeit ein wichtiges Thema. Im ersten Gruppeninterview vor der Praxisphase wurde die Erwartung artikuliert, die Erfahrung regelmäßiger außerhäusiger und bezahlter Arbeit könne die Position der Frauen in den Familien stärken und kulturell-religiöse Barrieren der Erwerbsintegration mindern helfen. Das Stadtteilmütterprojekt wurde als eine Chance der Stärkung der Eigenständigkeit der Frauen interpretiert. Im zweiten Gruppeninterview, das gegen Ende der zweiten Welle des Projekts stattfand, wurde diese Perspektive ergänzt durch eine spezifischere Beobachtung und Deutung. Die große Anzahl von geschiedenen oder getrennt lebenden Frauen, die alleinerziehend sind, wurde als Ausdruck eines Scheiterns der traditionellen familialen Vergemeinschaftung betrachtet und als Zeichen dafür, dass diese Frauen die zugewiesenen familialen Positionen verbunden mit den entsprechenden Zuständigkeiten nicht mehr akzeptierten.

Die folgende Passage, in der sich „Umsetzer“ aller drei¹⁰ Standorte äußern, bringt das sehr deutlich zum Ausdruck:

JC 1:

„Also, die ham sich ja wegbewegt vom traditionellen Familienbild, vom traditionellen Frauenbild, sind selbstständig geworden, haben sich von Männern gelöst, haben sich aus ihrer Rolle auch gelöst, und wollen jetzt, wo sie da raus sind, wo sie eben nicht mehr für Heim und Herd und Kinder zuständig sind, sondern wirklich auf dem Weg in Arbeit gehen, wollen jetzt eben nicht in `n klassisches Frauending, nämlich Angehörige pflegen, zurück [...] Also ich glaube, dass die sich so weit von dieser traditionell vorgegebenen Rolle als Hausfrau und Mutter gelöst haben, dass sie das jetzt im Job nicht wieder durch die Hintertür sich reinholen wollen. [...]“

JC 2:

„Also dieses, ähm, Argument kenne ich im Kontext zu, äh, machen s..., wie wär`s, dann vielleicht im hauswirtschaftlichen Bereich zu arbeiten. Wenn ich das dann vorschlage, dann kommt, ähm, ja, alles sowas wie sie jetzt gesagt haben.“

JC 1:

„Das hab` ich auch, genauso. [...]“

JC 2:

„Ähm, also die Altenpflegehelfertätigkeit ist definitiv, ähm, ... also wir ham keine, die sich dafür interessieren könnte, unter..., also aus verschiedenen Gesichtspunkten, äh, -punkten, also zum einen, es gibt nur eklige Situationen, sach ich jetzt mal, in dem Bereich, die abgelehnt werden. [...]“

Quelle: Ausschnitt aus 2. Gruppendiskussion, S. 48 (1:37:56).

Auch hier wird auf eine unerwünschte Folge eigentlich erwünschter Emanzipationsprozesse hingewiesen: Die Emanzipationsinteressen der Teilnehmerinnen schränken deren Konzessionsbereitschaft ein und führen dazu, dass sie Erwerbstätigkeiten, die an zugeschriebenen Kompetenzen wie etwa der „mütterlichen“ oder „weiblichen“ Befähigung zur Pflege und Betreuung anknüpfen, ablehnen. Daraus resultiert dann für den Vermittlungsprozess eine besondere Zuspitzung der Problematik fehlender zertifizierter Qualifikationen, denn genau diese führt ja zum Rückgriff auf die „Mütterlichkeit“ als Anknüpfungspunkt.

¹⁰ Eine der JobCoaches betreut zwei Standorte.

Dieses Thema wird im Rahmen der Auswertung der Intensivinterviews mit den Stadtteilmüttern noch zu vertiefen sein. Abschließend noch eine illustrierende Äußerung eines JobCoaches zum gleichen Thema:

JC 3:

„Ja, ergänzen kann ich nur, weil ich diese Gespräche immer wieder dann auch in diesem Zusammenhang gehabt habe, man will nur Ältere begleiten, das heißt also, das, was wir..., äh, was ich jetzt nur kenne aus Zusammenhang 1-Euro-Jobs. Das, was da 1-Euro-Jobber immer gemacht haben, in Altenheimen vorlesen, spazieren gehen, sich unterhalten, also diese ganz niedrigschwelligen, einfachen..., aber eben auch Tätigkeiten, die mehr Spaß machen. Wenn überhaupt also mit Älteren arbeiten wollen, dann genau diese Tätigkeiten, die ich also nur aus diesen Arbeitsgelegenheiten kenne. Aber Pflegen eben, das, was wir gerade gesagt haben, das auf keinen Fall.“

Quelle: Ausschnitt aus 2. Gruppendiskussion, S. 49 (1:39:26).

Es wird von allen operativ in der Umsetzung Tätigen bestätigt, dass für einen großen Teil der Teilnehmerinnen genau die Tätigkeiten, die das Konzept explizit als Zielarbeitsmarkt vorgesehen hat, nicht in Frage kommen. Interessant ist dabei, dass neben den immer wieder auch auftauchenden kritischen Äußerungen, die eine mangelnde Konzessionsbereitschaft der Teilnehmerinnen diskreditieren, auch dieser „rekonstruktive“ Zusammenhang mit den Emanzipationsprozessen genannt wird.

6.5.4 Stellenwert und Perspektive der JobCoaches

Die JobCoaches sind das Personal, das direkt auf die Erreichung der Arbeitsmarktziele bezogen ist. Sie halten, ebenso wie die Fachanleiterinnen, die Zielvorgaben für nicht realisierbar. Anders als diese können die JobCoaches diesen Anforderungen aber nicht ausweichen und dem sozialpolitischen Teil des Projekts Vorrang einräumen. Sie sind daher in einer schwierigen Position. Diese wird durch den geringen Ressourceneinsatz von 6 Wochenstunden pro Region und JobCoach erschwert.

Zunächst zur Position der JobCoaches im Programmgefüge: Während die Standortleiterinnen/Fachanleiterinnen und Dozentinnen der Anforderung des Programms, arbeitsmarktpolitische Erfolge bei den Stadtteilmüttern zu erzielen, weitgehend ausweichen können, indem sie das Projekt als sozialpolitisches interpretieren und auch die explizite Anforderung, arbeitsmarktrelevante Informationen an die Adressaten der Stadtteilmütterarbeit zu vermitteln, selbstbewusst ignorieren können, sind die JobCoaches unausweichlich für die Arbeitsmarktintegration zuständig und für die Erreichung der geforderten Integrations- und Übergangsquoten verantwortlich. Angesichts der Umdeutung des Programms durch das übrige Personal, das zwischen „an sich guten“ sozialpolitischen Anteilen und naiv unrealistischem „Projektmaßnahmegedöns“ am Arbeitsmarkt unterscheidet, zeigt sich, dass die JobCoaches nicht nur „hauptverantwortlich“ für die Arbeitsmarktintegration, sondern „alleinverantwortlich“ dafür sind; zugespitzt ausgedrückt wird eine Arbeitsteilung, die in der Kooperation von Spezialisten mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen, in der die JobCoaches auf die Arbeitsmarktseite spezialisiert sind, zu einer Abspaltung der Arbeitsmarktanforderungen im Programm, die zugleich eine Marginalisierung in einem doppelten Sinne ist, da diese Arbeit einerseits an eine Akteursgruppe mit nur geringen Ressourcen delegiert wird und andererseits

gegen die Konkurrenz der sozialpolitischen Interpretation des Programms, die die Mehrheit des Trägerpersonals (und auch der Stadtteilmütter) teilt, durchgesetzt werden muss. Diese Konstellation war für die erste Welle der Umsetzung kennzeichnend. Es ist nachvollziehbar, dass dies zu großer Unzufriedenheit und Frustrationen bei den JobCoaches geführt hat. Folgende Zitate illustrieren das Problem:

JC 4:

„Ja eigentlich bin ich total unwillkommen, ne, so, das is..., das gefällt mir nicht, das Gefühl. Also das, dass die Fachanleitung ganz klar sagt, nee, das ist `n soziales Projekt, diese Arbeitsvermittlung ist denen Wurscht, also jetzt ... das ist öfters mal so, kann ich auch verstehen, ne, das ist deren Job, aber ich hab` ja jetzt auch noch die Funktion als JobCoach und hab` auch Interesse an den Frauen und will auch `n bisschen was von denen.“

Quelle: Ausschnitt aus Einzelinterview JobCoach; S. 57 (56:05).

Als Lösung für ihr Dilemma sieht ein JobCoach nur die Entflechtung von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Anteilen:

JC 4:

„Also ich glaub`, seitens meiner Fachanleiter wär`s ideal, wenn das dann irgendwann mal unabhängig vom JobCenter wär`. [...] Das Projekt existiert, aber es wird halt nur von der Diakonie oder von der Stadt oder sonstigen Trägern finanziert. Also nur reines soziales Projekt. [...] Oder als Minijob oder sonstwie. Ich glaub`, das ist der Wunsch. [...] Wenn das so noch weiterhin laufen sollte in dieser Konstellation mit dem JobCenter, ähm, ... puh, ja, dann muss auf jeden Fall für den Coach `ne Zeit, Zeit noch eingeräumt werden.“

Quelle: Ausschnitt aus Einzelinterview JobCoach, S. 60 (59:07)

Zudem wurde die Arbeit der JobCoaches dadurch unterlaufen, dass in der Zeit der Qualifikation das Thema praktische Bemühungen für die eigene Integration in Arbeit nicht nur keine Rolle, sondern auch tabuisiert war: Integrationen in Arbeit waren nach den Aussagen der JobCoaches in dieser Phase nicht erwünscht.

JC 4:

„Weil das einfach so `n Interessenkonflikt darstellt. Es ist..., ich hör` nur vom Chef, ich darf sie noch nicht vermitteln, dann hab` ich nicht die Zeit gehabt, mich intensiv um die zu kümmern, weil die ja in `ne Schulungsphase waren hauptsächlich und, ähm, da hab` ich dann irgendwo gedacht, okay, warum bin ich dann jetzt hier, schon so früh? Wenn mir die Frauen noch nicht zur Verfügung stehen und ich darf sie jetzt auch noch nicht vermitteln, ne, dann ist das ja..., ist da so `n Stillstand.“

Quelle: Ausschnitt aus Einzelinterview JobCoach, S. 55 (53:58).

Das ist aus Trägerperspektive durchaus nachvollziehbar: Wenn weniger Frauen die Qualifikation durchlaufen, werden auch geringere Qualifizierungskosten abrechenbar sein. Darüber hinaus waren in der ersten Welle der Umsetzung Integrationen in Arbeit während der Maßnahmeteilnahme überwiegend ausgeschlossen. Die Integration in Arbeit wurde gewissermaßen punktgenau zum Ende der Maßnahme erwartet. An diesem Punkt wird die Spannung

zwischen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielen wiederum deutlich: Eine sofortige Vermittlung in den Arbeitsmarkt reduziert die sozialpolitischen Ressourcen des Programms, weil es keine Möglichkeit der „Nach-Rekrutierung“ gibt. Die faktische Schwerpunktsetzung in der Umsetzung bei der Sozialpolitik verbietet daher, möglichst unmittelbare Integrationen in Arbeit anzustreben. Bis zum Ende der Maßnahme waren darüber hinaus alle Interviewten nicht sicher, was denn als eine „Integration in Arbeit“ gelten würde, ob jede erwerbsförmige Tätigkeit, nur sozialversicherungspflichtige, nur vollzeitige oder nur bedarfsdeckende Erwerbsarbeit die geforderten Kriterien erfüllen würde. Darüber hinaus waren die JobCoaches in der ersten Welle des Programms selbst an „nachhaltigen“ und qualitativ hochwertigen Integrationen orientiert, was die Erreichung der Arbeitsmarktintegrationsziele weiter erschwerte.

Um die Institution des JobCoaches angemessen zu begreifen, kann man sie mit einem Arbeitsvermittler oder Fallmanager vergleichen. Beide haben das Ziel, ihre Adressaten in Arbeit zu vermitteln und da das Vermittlungsgeschehen im Rechtskreis des SGB II stattfindet und die Adressaten ausnahmslos langzeitarbeitslos sind, geht es um die Vermittlung in jede mögliche Erwerbstätigkeit, die als zumutbar gilt. Den Beschäftigten der Arbeitsverwaltung stehen zu diesem Zweck (auch) Zwangsmittel zur Verfügung, mit denen sie Konzessionen erzwingen können. Über derartige autoritative Ressourcen verfügen die JobCoaches prinzipiell nicht. Das Erzwingen von Konzessionen, die Ausübung von Druck oder die Drohung mit Sanktionen gehören kategorisch nicht zu deren Dienstleistung. Die JobCoaches sind gezwungen, eine Arbeitsbeziehung mit den Stadtteilmüttern einzugehen, die man als „Arbeitsbündnis“ bezeichnen kann. Sie können nur erfolgreich arbeiten, wenn „compliance“ seitens der Stadtteilmütter vorliegt, wenn diese also aus eigenem Antrieb an der Erreichung der Ziele mitarbeiten und den JobCoaches zutrauen, dass sie ihnen dabei helfen. Damit das Arbeitsbündnis funktionieren kann, müssen die Stadtteilmütter davon ausgehen, dass sie ein Problem haben, das sie mit den eigenen Bordmitteln nicht lösen können, weswegen sie sich freiwillig an Experten, die JobCoaches, wenden. Sie müssen aus eigenem Interesse die Unterstützung suchen mit dem Ziel, dass sie im Rahmen dieser Kooperation lernen, das Problem selbst lösen zu können. Eigeninteresse, Engagement, die Akzeptanz eines Kompetenzgefälles und das Ziel, diese Hilfe als Vorstufe zur Selbsthilfe zu sehen, sind konstitutive Vorbedingungen für das Gelingen eines Arbeitsbündnisses. Es soll den Stadtteilmüttern dabei helfen, ihre eigenen Interessen zu realisieren.

Die Struktur eines Arbeitsbündnisses (zum Begriff des Arbeitsbündnisses vgl. Oevermann 1997) ist zentral für die Arbeit der JobCoaches, daher ist es nicht überraschend, dass die JobCoaches sich äußerst irritiert zeigen, dass eine Basisvoraussetzung vor allem an einem Standort nicht realisiert wurde, nämlich die Freiwilligkeit der Teilnahme:

FA 2:

„... Also, das ist komplett in die Hose gegangen. [...] Ja, die wurden mit Rechtsfolgebelehrung eingeladen, was natürlich gar nicht in `s Konzept passt, weil wir können das, das, äh, Projekt nicht machen..., äh, Freiwilligkeit ist das wichtig..., eins der wichtigsten Bestandteile. Wir können jemanden nicht dazu zwingen, anderen Menschen zu helfen, ja, und sie nicht dafür sanktionieren. Das ist auch nicht Teil des Konzepts. Und es wurde teilweise so gemacht und falsch kommuniziert. Ich hatte dann wirklich Leute da, die das gar nicht wollten,...“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Gruppendiskussion, S. 7 (22:32).

Das Erzwingen von Konzessionen oder eine Ausübung von Druck zur Erhöhung der Konzessionsbereitschaft lässt sich im Rahmen eines Arbeitsbündnisses nicht bewerkstelligen. Diese soziale Konfiguration ist dafür ungeeignet. Für die Erreichung der Programmziele müssen die JobCoaches das Interesse der Stadtteilmütter voraussetzen können. Formuliert man diesen Sachverhalt negativ wird deutlich, dass sie ihre Adressatinnen nicht dazu bewegen können, Jobs anzunehmen, die sie nicht annehmen möchten. Soll also im Einklang mit den Forderungen des SGB II jede zumutbare Arbeit angenommen werden, damit die Hilfebedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft endet, so setzt das Programm entweder voraus, dass die Teilnehmerinnen ein eigenes Motiv haben, dieser gesetzlichen Obligation zu entsprechen und aufgrund dessen eine große Konzessionsbereitschaft besteht, oder die Aufgabe der JobCoaches besteht darin, einen Beitrag zur Genese eines solchen Motivs zu leisten.

Die JobCoaches der ersten Welle berichten unabhängig voneinander, aber übereinstimmend, dass das Gros der Stadtteilmütter nicht bereit ist, ein Arbeitsbündnis mit ihnen einzugehen. Das liegt ihren Aussagen zufolge zunächst daran, dass diese wie die Standortleitungen das Programm hauptsächlich als „soziales Projekt“ sehen und die eigene Arbeitsmarktintegration gar nicht als vorrangiges Problem betrachten. Dementsprechend sind die JobCoaches für sie auch keine Experten, deren Expertise man nachfragt, sondern Randfiguren, die von der „eigentlichen Arbeit“ abhalten und mit Forderungen konfrontieren, die nicht die eigenen sind.

Die Hilflosigkeit der JobCoaches in einer solchen Konstellation, die sich nicht aus mangelnder Kompetenz dieser Experten, sondern aus dem Desinteresse der Stadtteilmütter am Arbeitsbündnis ergibt, verdeutlicht folgendes Zitat aus einem Interview, das gut zwei Monate vor Ende der ersten Welle geführt wurde:

JC 5:

„Also wir sind grade genau an dieser, dieser Schwelle, ähm, wo es dann mit, mit guten Worten und Erklärungen, wo man dann nicht mehr so wirklich weiter kommt, ne. Und, ähm, wo wir jetzt dann auch überlegen müssen, wie bewerkstelligen wir das, wie bewerkstelligen wir das, wie, ähm, kriegen wir die von dieser Vorstellung weg und wie bemühen wir die, dass die eben sich selber auch aktiv da mit einbringen oder sich Alternativen überlegen. Und, ähm, ja, also da ich kann jetzt gar nicht soo viel zu sagen, weil wir da halt im Moment an dieser..., an dieser Schwelle stehen, ne. Und, äh, wir haben halt gemerkt, okay, ähm, damit, dass ich eben Stellen für die Frauen suche, ähm, denen das vorschlag, denen das versuche `n bisschen schmackhaft zu machen, da lassen die sich nicht ..., nicht drauf ein. Also die haben halt..., entweder - ich, ich weiß nicht ob sie die..., ähm, ob sie den Ernst der Lage noch nicht erkannt haben, dass sie sonst, ähm, jetzt grade Ende Juli halt dann ohne irgendwas da stehen, äh, oder ...“ [...] „...ähm, oder ob das, ähm, ... ja ob, ob denen das, äh, egal ist, oder ob die..., ob die halt trotzdem noch pokern wollen und in der Hoffnung, dass sich doch aus dieser Tätigkeit, die sie jetzt wahrnehmen, was ergibt, ähm....“

Quelle: Ausschnitt aus Einzelinterview JobCoach, S. 4 (9:34).

In der Sicht der JobCoaches – beider Wellen – haben die Teilnehmerinnen in der Regel keine genuine Erwerbsorientierung. Das Motiv, durch eigene Arbeit ökonomische Unabhängigkeit zu erlangen, und dabei von den Merkmalen der Arbeit absehen zu können, sei bei den meisten Teilnehmerinnen nicht in einer handlungsrelevanten Weise ausgeprägt. Zwar sei der Satz „Auf jeden Fall unabhängig vom JobCenter werden“ ein Standard, zugleich werde aber jedes mögliche Jobangebot aus verschiedenen Gründen abgelehnt. Die Konzessionsbereitschaft sei sehr gering und es gebe eine große Vielfalt an „No-Gos“. Dazu gehörten unerreichbare Gehaltsvorstellungen, die kategorische Ablehnung einer Anstellung bei Arbeitgebern der eigenen Ethnie, obwohl deren traditionelle Bekleidungs Vorschriften ebenso kategorisch befolgt werden, die Insistenz auf teilzeitige Beschäftigung an bestimmten, nicht verhandelbaren Ausschnitten des Vormittags, der Ausschluss von Helfertätigkeiten, von Pflege-, Betreuungs- und hauswirtschaftlichen Tätigkeiten sowie auch die Haltung der Ehepartner, die eine Erwerbsbeteiligung ihrer Frauen nicht gerne sähen.

Immer wieder und am häufigsten werde aber das Ziel, nur als Stadtteilmutter bzw. „im sozialen Bereich“ arbeiten zu wollen, genannt.

JC 5:

„Ja, das machen die aber nicht, weil die ja sagen, ähm: „Putzen gehen will ich nicht. Da hab` ich keinen Spaß dran, und ich krieg ja trotzdem finanzielle Unterstützung.“ Das kriegen die ja trotzdem. Und selbst, ähm, ... wenn's jetzt um..., es gibt ja neuerdings ganz viele Stellen als - oder relativ viele Stellen - als Integrationshelfer. Wo die dann eben behinderte Kinder zur Schule begleiten und, ähm, ... da kamen auch einige und haben gesagt: „Oh, das finden wir auch gut.“ Das wär` ja dann 'ne gute Alternative, weil man dafür eben keine klassische Ausbildung braucht. Und dann stellte sich aber raus: Hm, ja die werden ja gar nicht so gut bezahlt. Für tausend Euro gehe ich“, Zitat: „Für tausend Euro gehe ich nicht 40 Stunden arbeiten.“ So. Das ist dann das nächste, ne, also ..., ähm, die Vorstellungen, äh, die Ansprüche und die Vorstellungen, die da teilweise vorhanden sind, decken sich ma so überhaupt gar nicht, ähm, mit der Realität, oder wie es tatsächlich aussieht oder was sie dann erwarten können. Und da fehlt einfach das Verständnis so 'n bisschen, äh, zu sagen: Okay, wenn ich nichts gelernt habe, dann kann ich nicht erwarten, dass ich als ungelernte Kraft, ähm, dann irgendwie zweitausend Euro brutto im Monat bekomme..., ne. Ähm, ja und, und wie gesagt, wenn ich dann sach: Sie könnten..., sie könnten das machen, sie könnten als Integrationshelfer beispielsweise sich bewerben. „Ja, aber da verdient man ja nichts, ne, dann mach ich das auch nicht.“ Also da, da hätten wir was im sozialen Bereich, ähm, aber dann stimmt aber die Bezahlung nicht.“

Quelle: Ausschnitt aus Einzelinterview JobCoach, S. 18 (38:43).

Die JobCoaches aller Wellen stellen die Inkonsistenz dar zwischen der Betonung, man würde „alles tun“ um unabhängig vom JobCenter zu werden und der wiederholten Weigerung, angebotene Jobs anzunehmen oder sich überhaupt in die Richtung realistischerweise verfügbarer Jobs zu orientieren.

JC 5:

„Also, das, das sagen die aber auch, also sie sagen: „Nee, wir wollen aber vom JobCenter weg!“ So. Aber, aber umgekehrt, wenn dann, äh, 'ne Stelle kommt und dann stimmt die Bezahlung nicht, dann ist aber auch ganz schnell wieder gesagt „Nö. Also, das sehe ich nicht ein.“ oder „Die Stelle mach ich nicht.“ oder „Die..., den, den Job will ich nicht machen. Nee, dann gucke ich lieber weiter.“

Quelle: Ausschnitt aus Einzelinterview JobCoach, S.19 (40:50).

Obwohl eine solche Haltung die Zielerreichung für die JobCoaches weiter erschwert, äußern sie sich weniger kritisch als überrascht. Sie betonen nicht, dass die Frauen den rechtlichen Vorschriften des SGB II nicht entsprechen und daher mehr Grundsicherungsbeträge erhalten als eigentlich nötig seien – der Verdacht der Transfererschleichung wird nicht einmal genannt - sondern sie sind erstaunt über das Ausmaß der Naivität und Realitätsferne der Frauen. Ein großer Teil der Stadtteilmütter habe schlicht den Ernst der Lage noch nicht erkannt, zeichne sich durch mangelnden Realitätsbezug, nicht durch Betrugsabsichten und Bequemlichkeit aus.

Dies führen sie darauf zurück, dass die Frauen, für die das zutrifft, sehr früh, bisweilen ohne Schulabschluss, Verpflichtungen in der Familie übernommen haben und gar keinen Kontakt mit dem Arbeitsmarkt hatten. Man kann also sagen, dass dieser Teil der Zielgruppe über eine Sozialisation im Rahmen abhängiger Erwerbsarbeit schlichtweg nicht verfügt, weil dieser - in der Arbeitsgesellschaft zentrale - Realitäts- und Erfahrungsraum ihnen fremd geblieben ist.

Bedenklich ist allerdings, dass die JobCoaches und Standortleitungen die Stadtteilmütterarbeit nicht als ein Mittel sehen, diesen Realitätsbezug zu ermöglichen, sondern geradezu als eine Prolongierung der Abwendung davon. Sie gehen davon aus, dass die Stadtteilmütter im Rahmen ihrer Stadtteilmütterstätigkeit das tun, was sie auch vorher im Rahmen ihrer durch die Familienposition vorgegebenen und aus der ethnischen Vergemeinschaftung sich ergebenden Verpflichtungen schon getan haben. Reale Probleme am Arbeitsmarkt und „normale“ Umgangsweisen damit – so die JobCoaches – erlebten die Stadtteilmütter ausschließlich im Umgang mit den JobCoaches, die ihnen von ihren eigenen Anstrengungen, Familie und Beruf zu vereinbaren, eine feste Stelle zu finden, im Rahmen von Teilzeitarbeit ein bedarfsdeckendes Gehalt zu erwirtschaften und trotz eigenen Migrationshintergrunds eine Arbeit zu finden, berichten, vor allem um klar zu machen, dass auch sie selbst zu Konzessionen gezwungen sind, obwohl sie ein abgeschlossenes Hochschulstudium und Berufserfahrung haben.

JC 1:

„Ja, und da, also da finde ich, kommt man eben immer wieder an den Punkt: Realitätsbezug konnte durch die Arbeit als Stadtteilmutter nicht vermittelt werden. So.“

JC 2:

„Außer dadurch, dass sie uns arbeiten sehen. Also, wenn... „Mensch, JC 2, sie haben immer so viel zu tun. Das gibt's ja nicht, wie schaffen sie das nur?“ oder so. Also solche Sachen, also, dass die sehen, ich sach', ja, das ist ganz normal, dass man so viel zu tun hat. Also, das sehen die dann wenigstens mal. Und, genau, dass ich auch immer sage, weil die immer sagen: „Ha ja, und ich hab' ja gar kein Auto“, oder manche haben ja sogar eins, sach ich: Ich hab' kein Auto und ich fahr' trotzdem zwischen Bochum und Dortmund und zwischen den beiden Projekten und dann bin ich noch in 'nem dritten Projekt und..., ne. Also, dass die das einfach mal so aufgezeigt kriegen, wie's auch wirklich im Normalfall ist, auch ohne Auto irgendwie durch die Welt zu kommen, also ich denke mal, da ist man vielleicht dann wieder 'n gutes Beispiel.“ [...]

FA 5:

Bei mir ist das immer so: Was haben sie gemacht, FA 5, dass sie da irgendwie.... Ne, dann hab' ich einfach meinen Lebenslauf gezeigt und gesagt, ja, das hab' ich, das und das und parallel zusammen auch gemacht, ähm, ja, dass sie das vor Augen bekommen irgendwie. Ja, ich hab' ja auch zwei Kinder, zwei und eins, also, wir alle irgendwie haben, irgendwie müssen wir zusehen, wie das klappt, ne.“

Quelle: Ausschnitt aus 2. Gruppendiskussion, S. 59 (1:59:44).

6.6 Die Stadtteilmütter

Aufgrund ihrer zentralen Position als vorrangige Zielgruppe und wichtiger Akteur des Programms sind die Stadtteilmütter in jedem der bisherigen Kapitel vorgekommen. Hier wird nun dargestellt, wie sie selber das Programm für sich aneignen, wie sie es interpretieren, welchen Stellenwert die Arbeit als Stadtteilmutter für sie hat und wie sie den vom Programm intendierten Zusammenhang zwischen der Ausübung der Stadtteilmütterstätigkeit mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Anschluss daran sehen. Es wird auch ein Blick darauf geworfen, was die Stadtteilmütter als ihre Arbeit im Detail protokolliert haben, denn sie waren aufgefordert, jedes Informationsgespräch, das sie mit ihren Adressaten geführt haben, in einem kurzen, standardisierten Fragebogen zu notieren. Man kann sich auf diesem Weg einen Eindruck von Art und Umfang ihrer Tätigkeit verschaffen. Schließlich lässt sich auch der Arbeitsmarktstatus am Ende der jeweiligen Programmwellen darstellen. Dabei handelt es sich nicht um definitive Aussagen über den weiteren Verlauf der Arbeitsmarktkarrieren der ehemaligen Maßnahmeteilnehmerinnen, aber um einen Einblick in die Perspektiven und die kurzfristigen Übergänge.

En detail hat dieses Kapitel folgende Gliederung. Zunächst werden einige kurze Bemerkungen zur Methode und zu den genutzten Daten gemacht, dann beginnt der inhaltliche Teil mit einer Typologie von Stadtteilmüttern. Dieser Schritt ist erforderlich, um der bereits erwähnten beträchtlichen und vom Konzept deutlich abweichenden Heterogenität in der Teilnehmerinnenstruktur inhaltlich zu begegnen. Dem folgt ein Kapitel, das die Art und Weise rekonstruiert, wie die Stadtteilmütter das Programm verstehen, sich zu Eigen machen und vor allem praktizieren. Dies hängt inhaltlich eng mit der folgenden Frage nach der Erwerbsorientierung zusammen. Befördert die Programmteilnahme die Bereitschaft und den Wunsch der Teilnehmerinnen, sich den Forderungen des SGB II gemäß eigenständig und aktiv um eine Arbeit zu bemühen, die in erster Linie dem Zweck dient, die Hilfebedürftigkeit zu verringern oder zu beenden? Im Anschluss findet ein Exkurs statt zum Monitoring des Programms, also zu einer kurzen Darstellung der Anzahl und Art der von den Stadtteilmüttern protokollierten Gesprächen, der ergänzt wird durch einen „Status-Report Arbeitsmarktperspektiven“ am Ende des Modellprojekts.

6.6.1 Typologie der Stadtteilmütter

Die Teilnehmergruppe ist heterogener als das Programm (vgl. 6.2) es vorsieht. Wie die Aussagen der verschiedenen Funktionsträger bei der Umsetzung des Programms gezeigt haben, geht diese Heterogenität weit über das hinaus, was unmittelbar aus den Daten zur Soziodemographie hervorgeht. Um angesichts dessen der Gefahr pauschalisierender Aussagen zu begegnen, ohne dafür den Preis eines Ertrinkens in der Vielfalt einzelfallbezogener Informationen zahlen zu müssen, wird systematisierend und in idealtypisierender¹¹ Weise vereinfachend und zuspitzend eine Typologie mit drei Ausprägungen gebildet. Ziel dieser Vorgehensweise ist es, Wissen zu produzieren, das für das Verständnis der Funktionsweise und der Umsetzungsprobleme des Programms relevant ist. Daher wird die Typologie im Re-

¹¹ Die Typologie ist nicht als eine statistisch-frequenzanalytische Gruppierung von Merkmalsträgern nach soziodemographischen Merkmalen zu verstehen, sondern als eine begriffliche Zuspitzung, um die Problematik der Heterogenität der Zielgruppe anschaulich und begrifflich zu machen.

kurs auf die für dieses Ziel relevanten Elemente hin gebildet, die zwischen den Typen kontrastieren, aber innerhalb der Typen übereinstimmen.

Zuerst betrachten wir den Migrationshintergrund. Hier müssen wir unterscheiden zwischen Frauen, die Migrantinnen der zweiten oder dritten Welle sind, die in Deutschland aufgewachsen sind und das deutsche Schulsystem durchlaufen haben (der expliziten Zielgruppe des Programms) und Frauen, die von einem aktuellen Flüchtlingsschicksal geprägt werden. Hier handelt es sich um Frauen, die aufgrund verschiedener Formen der Verfolgung nach Deutschland kamen und aus humanitären Gründen hier leben und arbeiten. Von diesen beiden „Migrationsgeschichten“ unterscheidet sich noch eine dritte, die eigene Wirtschaftsmigration. Dabei handelt es sich um Frauen, die ihr Heimatland verlassen haben, weil sie hofften, sich in Deutschland ein – vor allem ökonomisch und wohlfahrtsstaatlich - besseres Leben erarbeiten zu können. Es leuchtet unmittelbar ein, dass diese verschiedenen Typen von Migrationshintergründen für die Umsetzung und die Ergebnisse des Programms zentral sind und unterschiedliche Handlungsanforderungen für die Umsetzenden mit sich bringen.

Die Frauen der ersten Gruppe sind in der hiesigen Gesellschaft aufgewachsen und haben das hiesige Schulsystem durchlaufen, sie hatten viel Zeit, sich zu integrieren und sollten die deutsche Sprache sehr gut sprechen. Die Frauen der zweiten Gruppen wurden jäh aus ihrem gesellschaftlichen und lebensweltlichen Kontext herausgerissen und müssen hier wieder Anschluss finden, während die der letzten Gruppe wohl eher die Gelegenheit hatten, sich planvoll auf ein Leben in der Aufnahmegesellschaft vorzubereiten.

Diese Differenzen verstärken sich und können die Grundlage für die folgende Bildung von Idealtypen abgeben, wenn man Informationen zu Schul- und Berufsausbildung sowie zur Berufserfahrung hinzuzieht. In idealtypisierender Zuspitzung ergeben sich aus der Auswertung des Datenmaterials drei Typen. Der erste Typ rekrutiert sich aus Frauen die in Deutschland aufgewachsen sind, oft ohne Schulabschluss oder nur mit Hauptschulabschluss, die sehr häufig keine Berufsausbildung gemacht haben, weil sie jung eine Familie gründeten, nachfolgend oft alleinerziehend geworden sind und gar keine oder nur episodische Bekanntschaft mit Erwerbsarbeit gemacht haben. Dabei handelt es sich im Programm überwiegend um türkische Frauen oder Frauen aus dem Maghreb, die angesichts des Mangels an zertifizierten Kompetenzen und an Berufserfahrung große Probleme bei der Arbeitsmarktintegration haben. Ihnen fehlen Ressourcen für die strukturelle Assimilation im Sinne Essers (2003). Für die Arbeit als Stadtteilmütter sehen diese Frauen sich qualifiziert, weil sie ohnehin Familienangehörigen, Verwandten, Nachbarn und Bekannten bei Behördengängen, Arztbesuchen etc. tatkräftig geholfen haben. Insofern verfügen sie über die Ressourcen und nicht zertifizierten Kompetenzen, die das Programm braucht, um seine integrationspolitischen Ziele mit Bezug auf die externe Zielgruppe zu erfüllen. Dieser Typ ist dadurch gekennzeichnet, dass die meisten Frauen tiefverwurzelte traditionelle Orientierungen haben, die sich in den Interviews vor allem bei ihrer Affirmation der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung mit Blick auf Erwerbs- und Familienarbeit zeigen und auch sehr deutlich bei den erwähnten vom Arbeitsmarkt abgewandten, aber der Familie und der Community caritativ zugewandten Biographien zum Ausdruck kommen. Dabei ist allerdings festzuhalten, dass ihre freiwillige Teilnahme am Programm darauf verweist, dass diese Orientierung nicht absolut ist, auch der überraschend große Anteil von nach Scheidungen alleinerziehenden Frauen in diesem Typ deutet auf

Haarrisse in dieser Orientierung hin. Fraglos ist aber, dass diese traditionelle Orientierung für sie als Deutungsrahmen ihrer Auseinandersetzung mit der Maßnahme und vor allem mit der Institution der Bedarfsgemeinschaft dient.

Die Frauen des zweiten Typs sind hochqualifizierte Frauen mit erwachsenen oder fast erwachsenen Kindern, die als Flüchtlinge nach Deutschland kamen und deren Qualifikationen hier nicht anerkannt wurden. Sie haben in der Regel langjährige Berufserfahrung. Ihre Arbeitsmarktprobleme resultieren daraus, dass die Zertifikate aus ihren Heimatländern, vorwiegend Vorderasien und Afrika, in Deutschland nicht anerkannt werden, ihr Bildungskapital ist durch den Kontextverlust, den die Flucht immer bedeutet, entwertet worden. Sie können es am Arbeitsmarkt nicht, bzw. nicht ihren Erfahrungen und Aspirationen gemäß verwerten. Zusätzlich sind sie die älteste Teilnehmergruppe im Programm. Von ihrer Tätigkeit als Stadtteilmutter erhoffen sie sich vor diesem Hintergrund eine Art Kompensation dieser Nichtanerkennung, verbunden mit der Möglichkeit, in ihrem erlernten Beruf zum Beispiel als Sozialarbeiterin, Lehrerin, Künstlerin oder Psychologin wieder arbeiten zu können. Die Arbeit als Stadtteilmütter ist bei ihnen vergleichsweise hoch besetzt wegen der inhaltlichen Nähe¹² zu dem erlernten Beruf einerseits und der angenommenen Brückenfunktion für die Wiederaufnahme dieses Berufes andererseits. Bei ihnen liegt also nicht wie bei der ersten Gruppe ein Mangel an zertifizierten Qualifikationen, an formeller Ausbildung und Erfahrung mit der Institution der Erwerbsarbeit, sondern eine Entwertung der die von ihnen erbrachte Leistung symbolisierenden Zertifikate vor. Diese Frauen agieren in der Stadtteilmütterarbeit auch nicht als Laien wie diejenigen der ersten Gruppe, sondern als Expertinnen, deren Zertifikate hier nicht anerkannt werden. Hier kann es demzufolge auch nicht darum gehen, die Erfahrung von Erwerbsarbeit, Regelmäßigkeit etc. für die Arbeitsmarktintegration dieser Frauen fruchtbar zu machen. Dessen bedürfen diese Teilnehmerinnen nicht. Das Arbeitsmarktproblem dieser Frauen wäre durch Anerkennung der Qualifikationen, qualitativ hochwertige Deutschkurse und zusätzliche berufliche Fortbildung angemessen zu lösen, nicht durch Stadtteilmütterarbeit. Hier liegt also ein unabweisbarer Bedarf an unterstützenden Leistungen für die Arbeitsmarktintegration vor, aber keiner der sinnvoll durch die Stadtteilmütterarbeit gelöst werden kann. Für den anderen Pol der Programmanforderungen sind diese Frauen aufgrund ihrer formalen, aber nicht anerkannten Qualifikation, ihrer Fähigkeit zur Arbeitsorganisation und vor allem aufgrund ihrer Bildung sehr geeignet. Sie sprechen häufig nicht so gut Deutsch wie die Vertreterinnen der ersten Gruppe, sind aber über die deutsche Sprache hinaus mehrsprachig, weil sie z. B. afrikanische Sprachen und Französisch, Persisch und Afghani-sch sprechen oder eine Vielzahl von arabischen Dialekten beherrschen. So sind sie dort einsetzbar, wo Sprachprobleme auch die Arbeit der „offiziellen“ sozialen Arbeit erschweren. Anders als die Frauen der ersten Gruppe weisen sie eher moderne Orientierungen mit Blick auf die Rolle der Frau in der Familie und am Arbeitsmarkt auf, ihre Orientierung an der westlichen Aufklärung, Individualismus und Frauenrechten als Bürgerrechten gehört häufig zu den Gründen für ihre Flucht. Diese Orientierung widersprach der politischen Re-Traditionalisierung in ihren Heimatländern, was angesichts des damit verbundenen Fundamentalismus für sie eine Gefahr an Leib und Leben bedeutete.

¹² Auch die Künstlerin sieht eine inhaltliche Nähe zur Stadtteilmütterarbeit, weil sie sie als Anknüpfungspunkt für quasi kunsttherapeutische Berufstätigkeiten interpretiert.

Im dritten Typ sind viele Frauen vertreten, die aus Osteuropa vor allem aus wirtschaftlichen Gründen eingewandert sind. Für diese Frauen ist ein Selbstverständnis als erwerbstätige, genauer als berufstätige Frau kennzeichnend. Sie haben überwiegend abgeschlossene Berufsausbildungen und Erfahrung in der Ausübung dieser Berufe. Sie sind auch in Deutschland schon verschiedenen Tätigkeiten nachgegangen und ziehen daraus ein gewisses Selbstbewusstsein. Ihre Haltung zu der Arbeit als Stadtteilmütter ist vor allem pragmatisch, und man könnte sie folgendermaßen paraphrasieren: „Ich mache die Arbeit als Stadtteilmutter gern, aber ich würde auch anderes machen, ich bin da nicht so festgelegt“. Diese Gruppe ist mit Blick auf die Altersstruktur heterogener als die anderen Typen.

Diese Typologie verweist auf mehr als auf die erhebliche Heterogenität der Teilnehmergruppe, die ein Umsetzungsproblem für sich ist. Sie zeigt vor allem, dass die oben dargestellten Selektionsprobleme inhaltlich als Fehlselektionen verstanden werden müssen, die die Umsetzung des Programms belasten. Denn es ist unübersehbar, dass nur Typ 1 den Vorstellungen des Konzepts entspricht, also die Probleme aufweist, die durch die Teilnahme an der Maßnahme gelöst werden sollen. Es ist nur diese Gruppe, bei der „traditionelle Orientierungen“ vorliegen, die zu einer Spannung mit der leistungsrechtlichen Institution der Bedarfsgemeinschaft führen, es ist nur diese Gruppe, die als „Bildungsinländerinnen“ zumindest zum Teil über deutsche Schulabschlüsse verfügt. Ebenfalls ist es nur diese Gruppe, für die die Abwesenheit einer Erwerbsorientierung und die Insistenz auf „naiven“ lebensweltlichen Orientierungen die Arbeitsmarktintegration erschweren kann. Es sind die Frauen des Typs 1, bei denen eine Erwerbsorientierung unwahrscheinlich ist, was ein großes Hindernis für die Arbeitsmarktintegration sein kann, während sie bei den Frauen der anderen beiden Gruppen als gegeben vorausgesetzt werden kann. Die Fehlselektionen erschweren also nicht nur die Erreichung der vorgegebenen arbeitsmarktpolitischen Ziele dadurch, dass auch solche Frauen gefördert werden, die keine Schulabschlüsse haben, sondern sie führen auch dazu, dass die für die Umsetzung Verantwortlichen Probleme bei der Arbeitsmarktselektion lösen müssen, die ursprünglich gar nicht zum Programm gehören. So ist beispielsweise das Bemühen der JobCoaches, im Ausland erworbene Schul- und Hochschulabschlüsse von Teilnehmerinnen in Deutschland anerkennen zu lassen, sinnvoll für die Frauen des Typ 2, die ihre Zertifikate hier nicht verwerten können und dürfte auch deren Vermittlungschancen erheblich erhöhen. Diese sinnvolle Arbeit gehört aber gar nicht zu den Aufgaben des Programms. Ebenso deutlich ist, dass Frauen, die ihre schulische und berufliche Sozialisation in den osteuropäischen Ländern durchlaufen haben, wo durchgängige Vollzeitberufstätigkeit von Müttern ebenso selbstverständlich war wie das Absolvieren von Berufsausbildungen von Frauen, in keiner Weise einer Orientierung am Arbeitsmarkt bedürfen, die das Motiv wecken soll, selber zu arbeiten. Die Fehlselektionen, wie sie die Typologie begrifflich macht, sind also Gründe dafür, dass die „Umsetzer“ das Programm anders umsetzen (müssen) als es ursprünglich geplant war und dass sie Probleme vorfinden, die eigentlich nicht ins Programm gehören, aber trotzdem bewältigt werden müssen. Zugleich könnte man auch urteilen, diese Fehlselektionen sind nur dann „Fehler“, wenn man die Priorität des arbeitsmarktpolitischen Ziels akzeptiert und den Wunsch, in vorwiegend türkischen Communities das Problem der „disconnectedness“ zu bekämpfen. Wenn argumentiert wird, es sei ein sozialpolitisches Programm, das in quasi sozialarbeiterischer Manier insgesamt zum weiten Feld der „Migrationsarbeit“ beitragen will, kann es begrüßenswert sein, „professionals“ zu rekrutieren und Frauen

von vorderasiatischer oder osteuropäischer Herkunft, denn diese Hintergründe können ein Vorteil sein, wenn man ins Feld der sozialen Arbeit mit Migranten aus diesen Kontexten einsteigen möchte. Das gilt fraglos, so gewiss es zugleich wenig mit den Zielen des Konzepts des Stadtteilmütterprogramms zu tun hat. Ausdruck der das Konzept kennzeichnenden Ambiguität ist es allerdings auch.

Auch auf einen weiteren wichtigen Befund verweist die Typologie. Es war bereits gezeigt worden, dass dem Programm eine Ambiguität zwischen Arbeitsmarktorientierung und sozialpolitischer Orientierung eignet und dass bei der Selektion der Teilnehmer kaum Informationen vorlagen, Kandidaten hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit der Arbeitsmarktintegration auszuwählen. Vielmehr hat sich in den Interviews mit den Stadtteilmüttern gezeigt, dass - besonders ausgeprägt in der 2. Welle als es bereits ein großes Presseecho gab – sehr viele Stadtteilmütter auf dem Weg der Selbstselektion qua Initiativbewerbung ins Programm kamen, weil sie im „sozialen Bereich“ arbeiten wollten. Zudem war die Selektion in allen Phasen sehr viel stärker vom Gedanken, Frauen, die für die Arbeit in den Stadtvierteln geeignet sind, zu finden, als solche, die große Vermittlungschancen haben. Und hier sind insbesondere die Frauen von Typ 2 aufgrund ihrer professionellen Vorbildung besonders geeignet, aber auch die des Typs 3 aufgrund ihrer Berufserfahrung und der unterstelltermaßen vorliegenden Fähigkeit der Selbstorganisation.

6.6.2 Das Selbstverständnis der Stadtteilmütter

Wie verstehen sich die Stadtteilmütter? Sehen sie sich in erster Linie als Maßnahmeteilnehmer, die die Teilnahme als Voraussetzung dafür sehen, nach ihrem Ende jeden zumutbaren Job am ersten Arbeitsmarkt annehmen zu können oder verstehen sie sich als die zentralen Akteure eines Programms, das auf die Deckung eines sozialen Bedarfs gerichtet ist? Dass alternative Selbstdeutungen möglich sind, liegt in der Architektur des Programms begründet. Dem ersten Selbstverständnis entspricht die Rolle als „Zielgruppe einer Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante“, dem zweiten die Rolle als zentraler Akteur einer integrationspolitischen Serviceleistung für Migranten im Auftrag der Kommunen. Für das Gros der Stadtteilmütter beider Wellen war nicht die Maßnahmeteilnahme und ihre strukturelle Transitorik, sondern eine quasi sozialarbeiterische „Mission“, das zentrale Element des eigenen Selbstverständnisses. Daraus ergab sich, dass sie möglichst weiter als Stadtteilmutter, mindestens aber im „sozialen Bereich“ tätig sein wollten. Bei dieser Orientierung gab es kaum Konzessionsbereitschaft. In dieser Hinsicht gab es allerdings Differenzen zwischen den Typen.

Das erste Problem, das sich vor allem in der erste Welle der Umsetzung stellte, war, dass die Teilnehmerinnen überhaupt zur Kenntnis nahmen und akzeptierten, dass die Teilnahme befristet ist und damit auch die Tätigkeit als Stadtteilmutter. Ebenso musste sehr viel Überzeugungsarbeit geleistet werden, damit die Zielrichtung des Programms als Instrument zur Integration in den Arbeitsmarkt mit Blick auf jede zumutbare Arbeit akzeptiert wurde. Dies zu erreichen war vor allem gegenüber den Frauen des Typs 1 und 2 schwierig. Es wurde ihnen im Laufe der Umsetzung unmissverständlich deutlich gemacht, dass das Programm Maßnahmencharakter hat. Das war allerdings teilweise mit erheblichem Ärger verbunden, dachten doch viele von ihnen entweder, es handele sich um eine unbefristete Anstellung oder aber, sie könnten weitgehend bruchlos bei einem anderen Arbeitgeber als Stadtteilmütter weiterarbeiten. Die Tatsache der maßnahmenbedingten Befristung einerseits und der Quali-

fizierung für eine Tätigkeit, die nur für die Maßnahmenteilnahme verwertbar ist (und nicht für eine Tätigkeit auf dem Ersten Arbeitsmarkt), wurde zur Kenntnis genommen. Diese Befristung wird von den Stadtteilmüttern allerdings als „dumm“ und „kurzsichtig“ kritisiert¹³. Dabei wird auf den Bedarf an Hilfe durch die Stadtteilmütter bei ihrer Zielgruppe verwiesen und den Vertrauensbruch, als der ein Abbruch dieser Hilfe seitens der „Klienten“ erfahren werde. Es ist bemerkenswert, dass diese Kritik nicht im Hinblick auf ihre eigene Person geübt wird, sondern im Namen der von ihnen betreuten Frauen und Familien. Das Argument ist moralisch, es geht ums Helfen und zielt aufs Gemeinwohl.

Interviewer 1:

„Und sie sagten ganz am Anfang schon, also, äh, dass diese Befristung auf ein Jahr....“

Stadtteilmutter (STM) 1:

„Das ist dumm. Das ist kurzsichtig. Äh, kommt immer mehr Menschen mit Migrationenhintergrund. Immer auch mehr deutsche Familie hat Probleme mit Ämter. Äh, diese Leute – Sozialpädagoge – welche arbeiten in Jugendamt oder in andere Institutionen, sind mehr Therapeut, als so Begleitungs-, Beratungsperson. Und diese Lücke, welche gibt's noch immer in deutsche Markt, in diese Lücke wie kann man kommen? Und das ist sehr gute Möglichkeiten, Struktur zu bauen. Wir sind billiger, weil wir kommen von keinem Amt, wir haben Möglichkeiten, mehr Vertrauen zu gewinnen von Familie und mehr Möglichkeiten, Familie zu helfen.“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Einzelinterview Stadtteilmutter 1, S. 7 (1:03:49).

Gerade weil sie ihre Arbeit unmittelbar anschaulich als sinnvoll erfahren, als eine Hilfe gegenüber ratlosen, hilfebedürftigen und verzweifelten Menschen deuten und praktizieren, klaffen vor allem bei den Stadtteilmüttern des ersten und zweiten Typus objektives und subjektives Interesse auseinander: Jenes besteht in ihrer eigenen Integration in den Ersten Arbeitsmarkt bzw. der sukzessiven Bewegung auf dieses Ziel hin, dieses in einer Kontinuierung der Arbeit als Stadtteilmutter. Allerdings liegen hier große Differenzen in der Einbettung des moralischen Interesses an Hilfe zwischen Typ 1 und 2 vor.

Während die Vertreterinnen des Typs 2 zum großen Teil über professionalisierte Erfahrung zumindest mit im weiten Sinn personenbezogenen, häufig auch helfenden Dienstleistungen und manchmal auch im Umgang mit Klienten oder Patienten verfügen und wissen, dass diese Tätigkeiten im Rahmen von Erwerbsarbeit ausgeübt werden, methodisch fundiert und letztlich auf die Stärkung von Selbsthilfepotentialen ausgerichtet sein sollen, ist eine derart professionelle Perspektive den Vertreterinnen des Typs 1 fremd. Sie haben Erfahrungen in Familien- und Nachbarschaftshilfe und deuten auch die Stadtteilmütterarbeit als eine solche Hilfe. Die Zielperspektive der Frauen des Typs 2 ist soziale Arbeit als Beruf, die der Frauen des Typs 1 eine Kontinuierung der Tätigkeit, die als lebensweltliche und uneigennützig Hilfe interpretiert werden kann, ohne dass die Bezahlung, die sie überhaupt erst ermöglicht, zur Kenntnis genommen werden muss. Es dominiert die Deutung moralischer, persönlicher Hilfe, für die man Dankbarkeit der Klienten und Anerkennung in der Community erwarten kann.

¹³ Dabei wird freilich ausgeblendet, dass der Maßnahmencharakter überhaupt erst die Bedingung der Möglichkeit einer Durchführung des Projektes ist, denn es wird ja qua AGH-E finanziert.

Dem korrespondiert allerdings auch die Erwartung, eine solche moralisch vorbildliche Haltung verdiene die Finanzierung durch den Staat.

Für die Vertreterinnen des Typs 3 dagegen ist die Befristung in der Regel kein Skandal, die Projektteilnahme wird entweder als ein Mittel, die Arbeitsmarktposition zu verbessern interpretiert oder als eine Episode der Überbrückung, um danach den eigentlichen Interessen am Arbeitsmarkt nachgehen zu können, die gegenwärtig etwa aufgrund des Alters der jüngsten Kinder noch nicht zu realisieren sind. Die Teilnahme am Stadtteilmütterprojekt bietet sich hier an, weil es eine hohe temporale und arbeitsinhaltliche Flexibilität gibt, die diese Frauen nutzen, um familiäre Verpflichtungen und private Interessen realisieren zu können. Allerdings ist es so, dass die Stadtteilmütterarbeit auch den Frauen des Typs 3 überwiegend Spaß macht und häufig das Deutungsmuster der „Hilfe“ auch hier eine gewisse Attraktivität entfaltet. Bemerkenswert ist allerdings, dass es auch Frauen im Typ 3 gibt, die im Laufe des Programms ihre Erwerbsperspektive ändern und darauf bestehen, anschließend im Bereich der Sozialen Arbeit tätig sein zu wollen. Diese Frauen betonen allerdings auch, dass sie ihre Arbeitsmarktchancen am allgemeinen Arbeitsmarkt als sehr gering einschätzen, weil fortgeschrittenes Alter, eingeschränkter Gesundheitszustand, mangelnde Deutschkenntnisse und die Langzeitarbeitslosigkeit die Integration unwahrscheinlich machen.

STM 1:

„Ich bin zu alt für Arbeitsamt, was Neue zu lernen.“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Einzelinterview Stadtteilmutter 1, S. 6 (1:03:04).

Es gibt hier einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Frustration angesichts geringer Arbeitsmarktchancen und dem Wunsch, etwas tun zu wollen, was Spaß macht und sinnvoll erscheint. Um letzteres tun zu können, wird dann der Verbleib in der Grundsicherung akzeptiert und darauf gehofft, mit gelegentlichen Honorarjobs im sozialen Bereich sowie dort angesiedeltem ehrenamtlichem Engagement arbeitsinhaltliche Befriedigung zu erlangen. Der Fokus wird vom Erwerb auf gemeinwohlorientierte Hilfe, in deren Rahmen man sich selbst verwirklichen kann, verschoben.

In keinem Interview konnte jemand gefunden werden, der sich mit der eigentlich das Modellprojekt bestimmenden geförderten Beschäftigung, nämlich der informierenden und vermittelnden Dienstleistungsarbeit arrangieren konnte. Exemplarisch dazu das folgende Zitat:

STM 1:

„Manchmal geht`s um, äh, wie diese Information ist geschrieben, welche Information steht neben, da..., da gibt`s ganze Paket. Und Konzept, welche sagen, sie sitzen, äh, auf dem Tisch, gehen..., eventual gehen zum Familie in Haus und, äh, sagen sie gehen..., hier sie gehen... Das hat nichts zu tun mit der Realität und ich arbeite mit der Realität, nicht mit Konzept. Tut mir leid. [...] Am ersten Tag...wo ich habe anfangen zum arbeiten, ich sage, okay, Konzept, schön, ich kann auch schön schreiben – vielleicht [...], nicht auf Deutsch - ...ähm, Realität ist ganz, ganz... [...], Realität ist ganz anders. Und ich mache diese Arbeit, wie ich verstehe diese Arbeit. Und ich mache nicht diese Arbeit für, äh, Arbeitsamt, für europäisches Sozialfonds, Diakonie und Ministerium für Arbeit, ich mache diese Arbeit für Menschen, welche brauchen meine Hilfe.“

Quelle: Ausschnitt aus 2. Einzelinterview Stadtteilmutter 1, S. 55 (1:00:37).

6.6.3 Zur Frage der Erwerbsorientierung der Stadtteilmütter

Mit der Konzentration auf die Zielgruppe (Frauen mit türkischem Migrationshintergrund ohne Erwerbserfahrung, aber mit Kindern, die nicht mehr in betreuungsintensivem Alter sind und die in einer Bedarfsgemeinschaft leben), berührt das Programm eine Problematik, die mit der Reform des Leistungsrechts im SGB II zusammenhängt und die mit der Institution der Bedarfsgemeinschaft auf den Begriff gebracht wird. Erwerbsfähige Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft sind verpflichtet, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen, um der Hilfebedürftigkeit zu entgehen. Wenn Kinder nicht mehr intensiv betreuungsbedürftig sind oder z. B. der Vater im Haushalt lebt und Zeit hat, diese zu betreuen, gilt das auch für Mütter. Das Modell der Hausfrauen-Ehe, in dem die Arbeitsteilung zwischen den Partnern die Frauen von Erwerbsarbeit dispensiert, kommt im SGB II nicht zum Zug, so wie es noch vor der Reform des Leistungsrechts bis 2005 war. Das kann für Personen mit einem traditionellen Rollenverständnis ein Problem sein. Das hier untersuchte Programm hat vor diesem Hintergrund auch den Sinn, die Zielgruppe an Erwerbsarbeit zu gewöhnen und die Fremdheit der Erwerbsarbeit zu reduzieren. Es soll bei den Frauen ein Motiv entstehen lassen, sich am Arbeitsmarkt beteiligen zu wollen und ihnen die Einsicht vermitteln, dass es „richtig“, zumindest aber „gefordert“ sei, mit eigenen Erwerbsaktivitäten den Grundsicherungsbezug zu beenden.

Bei diesen Erwartungen ist allerdings eine Präzisierung vorzunehmen, die schon mehrfach angesprochen wurde. Unabhängig vom Migrationsstatus stellt der deutsche Arbeitsmarkt mit seinen massiven qualifikatorischen Schließungstendenzen für alle Arbeitskräfte ohne zertifizierte Qualifikationen eine erhebliche Herausforderung dar. Kommen noch andere Einschränkungen, wie etwa gesundheitliche Einschränkungen, fortgeschrittenes Alter oder lange Arbeitslosigkeit dazu, verschärft sich dieses Problem. Das heißt, dass nicht nur die Wahrscheinlichkeit, überhaupt einen Arbeitsplatz zu finden dramatisch sinkt, sondern dass auch bei der Qualität der Erwerbstätigkeit, die zur Verfügung steht und damit einhergehend bei der Bezahlung erhebliche Abstriche gemacht werden müssen. Für einen großen Teil der Stadtteilmütter wird wahrscheinlich nur eine gering entlohnte Erwerbstätigkeit im Helfersegment

am Arbeitsmarkt erreichbar sein. Das ist häufig körperlich anstrengende Arbeit unter unangenehmen Arbeitsbedingungen und zu vom Normalrhythmus des Arbeitslebens abweichenden Arbeitszeiten.

Zieht man dies in Betracht, so muss die Frage, ob die Stadtteilmütter durch die Teilnahme am Programm ein Motiv entwickeln, mit eigener Arbeit die Grundsicherung zu beenden, zugespitzter formuliert werden. Sie würde dann lauten: Führt das Programm dazu, dass diese Frauen bereit sind, (fast) jeden zumutbaren Job anzunehmen, auch für geringe Entlohnung, auch unter unangenehmen Arbeitsbedingungen und mit schlechtem Ruf, um den Grundsicherungsbezug zu beenden oder zu reduzieren? Das Aufnehmen einer solchen Erwerbstätigkeit setzt eine Erwerbsorientierung voraus, die vor allem in dem Interesse oder der Einsicht in die Pflicht besteht, überhaupt eigenes Geld durch eigene Arbeit zu verdienen. Arbeit wird dann in erster Linie als Mittel zum Erwerb betrachtet und nicht als ein Instrument der Selbstverwirklichung. Derartige Arbeit hat wenig mit dem Aspekt der „Berufung“ zu tun, wie er noch in der Bezeichnung „Beruf“ mitklingt. Es spielt dabei keinerlei Rolle, ob man einen Gemeinwohlbezug der Arbeit oder einen anderen Sinn darin erkennen kann. Man wird realistisch Weise sagen müssen, dass das Programm in der Mehrheit der Fälle nur auf die Aufnahme von Erwerbstätigkeiten zielen kann, die mit erheblichen Konzessionen seitens der Arbeitslosen und einem starken Motiv, „eigenes Geld“ zu verdienen, verbunden sind.

Nun ist es so, dass vor allem die Frauen von Typ 1¹⁴ keine derartige Erwerbsorientierung aufwiesen als sie ins Programm einmündeten. Bis auf episodische Bekanntschaft mit dem Arbeitsmarkt war für sie die Arbeit in Familie und Community der Erfahrungshorizont. Einige der Frauen berichten von der Erfahrung „aktiviert“ worden zu sein, von „Einladungen“ in die JobCenter, wo ihnen Arbeitsangebote gemacht wurde. Diese Angebote haben aber ihren Interessen nicht entsprochen. Es waren überwiegend – so die Interviewpartnerinnen – Putzstellen, die gering entlohnt waren.

STM 2:

„Vom Arbeitsamt hat man... Man kriegt immer diesen Putzjob, den hab' ich ja genug schon zuhause, ne, ... [...] Also, ich bin ja jahrelang da und ich hab`..., wurde ja auch schon jahrelang vermittelt, ne. Aber bis jetzt ham wa..., hat's noch nie was Vernünftiges gegeben, das ist das erste Mal, dass hier was mit Stadtteilmutter etwas Vernünftiges, wo ich auch wirklich zufrieden bin, mit zufrieden bin und das gern auch machen möchte.“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Einzelinterview Stadtteilmutter 2, S. 33 (24:10).

Wie schon das vorhergehende Kapitel deutlich gemacht hat, haben sich die Teilnehmerinnen vor allem als Akteure der Nachbarschaftshilfe oder der Sozialen Arbeit gesehen, nicht als Maßnahmeteilnehmer. Für die Ausprägung eines Erwerbsmotivs war es nun problematisch, dass die Stadtteilmütterarbeit äußerst „verführerisch“ ist: Sie sichert ihnen ein hohes Maß an Anerkennung, in der ethnischen Community, die für viele Frauen die zentrale Referenz darstellt, aber auch seitens vieler Akteure in Institutionen, welche die Unterstützung der Stadt-

¹⁴ Die folgenden Analysen beziehen sich nur auf Frauen vom Typ 1, da sowohl beim Typ 2 als auch beim Typ 3 das Ausgangsproblem – die Abwesenheit einer Erwerbsorientierung – in der Regel nicht gegeben ist.

teilmütter gerne in Anspruch genommen haben, vor allem weil diese über die Ressource Bilingualität verfügen und kostenlos zur Verfügung standen. Auch das erhebliche Presse-echo, was nur ganz zu Beginn der ersten Welle überhaupt noch erwähnt hat, dass das Programm Arbeitsmarktziele verfolgt, war verführerisch. Neben der Anerkennung ist für die Stadtteilmütter auch die außerordentliche temporale Flexibilität ihrer Tätigkeit hochattraktiv. Sie selbst machen die Termine mit den Adressaten und können dabei weitgehend ihre eigenen familialen Pflichten berücksichtigen. Auch dass sie in der Tätigkeit selbst weitgehend unkontrolliert sind – sie machen ihre Familienbesuche alleine oder in Gesellschaft anderer Stadtteilmütter, ihre Vorgesetzten treffen sie außerhalb der primären Arbeitssituation zu regelmäßigen Reflexionsterminen und zum Zweck des JobCoaching – ist ein Vorzug gegenüber vielen üblichen Arbeitssituationen, wo der Herrschaftscharakter der betrieblichen Arbeit deutlich in vorgegebenen Arbeitstakten und physisch anwesenden Vorgesetzten zum Ausdruck kommt.

STM2:

„Das ist ja auch 'ne einfache, leichte Arbeit, das ist ... Die belastet nicht – weil ich hab' ja noch mal 'ne, 'n Haufen Arbeit, die mich zuhause noch erwartet, später. Sie wissen ja, die Männer, bekochen, putzen ... [...] Ne. Und 'n bisschen leichte Arbeit draußen und das Schwere zuhause dann,.....gleicht sich das dann aus!“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Einzelinterview Stadtteilmutter 2, S. 22 (16:11).

STM 2:

„Ich hab' gedacht, das ist doch das, was ich immer mache und was ich gern mache, das ist auch 'ne leichte Arbeit, 'ne lockere Arbeit. Ne, 'ne schöne Atmosphäre ist das ja auch. Hab' ich gedacht, das ist es ja. Ich hoffe, dass es auch was wird, auch wenn ich dieses Jahr zu Ende habe. Das ich vielleicht irgendwie 'n Anschluss dazu bekommen kann“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Einzelinterview Stadtteilmutter 2, S. 22 (15:48).

Bei den Frauen, die keine Erwerbsorientierung aufwiesen, konnte die Stadtteilmütterarbeit die Bereitschaft, jeden beliebigen, nicht sittenwidrigen Job aufzunehmen nicht steigern. Im Gegenteil sie bewirkte eine Konzentration auf Tätigkeiten wie die Stadtteilmütterarbeit selbst.

Besonders auffällig war dabei, dass bei den Tätigkeitsfeldern, die in den Interviews besprochen wurden, durchaus auch solche aus dem sozialen Bereich vorkamen, also etwa Tätigkeiten der Krankenpflege, der Altenpflege oder auch der Kinderbetreuung. Auch hier war allerdings in der Regel die Ablehnung deutlich. Häufig waren diese Tätigkeiten entweder körperlich zu anstrengend oder psychisch zu beanspruchend. Regelmäßig wurde auch betont, derartige Tätigkeiten seien zu schlecht bezahlt. Wie stark die Verführungskraft der Stadtteilmütterarbeit ist, zeigt, dass häufig betont wurde, man könne sich schon vorstellen mit Alten oder Kranken zu arbeiten, aber nicht im Sinne der Pflege, sondern im Sinne von Begleitung, also um für Gespräche zur Verfügung zu stehen, vorzulesen oder gemeinsame Spaziergänge zu unternehmen. Offenbar war der Eindruck entstanden, es seien Nischen am Arbeitsmarkt vorhanden, wo gut bezahlte Tätigkeiten, von der Art der Familien- und Nachbarnschaftshilfe im Sinne sozialer Begleitung, staatlicherseits finanziert werden.

In diesem Kontext kam es häufig zu irritierend widersprüchlichen Aussagen. Einerseits wurde betont, die Dankbarkeit der „Klienten“ sei viel wichtiger als eine Bezahlung, auf die könne man durchaus verzichten, wenn die Tätigkeit Sinn mache. Das Deutungsmuster der altruistischen Hilfe wird in Gegensatz zur Erwerbsarbeit gebracht. Das ist strukturell konsequent, im Rahmen der altruistischen Hilfe hilft man eben nicht um der Belohnung willen, sondern weil die Hilfe moralisch geboten ist. Dass die Stadtteilmütter allerdings im Rahmen einer AGH-E helfen, wird dabei ausgeblendet. Zugleich wurde aber eine Vielzahl von „Jobs“ abgelehnt, weil sie so gering entlohnt würden, dass es nicht lohnen würde, sie anzunehmen. Ebenso unvermittelt steht häufig die Aussage, man wolle um jeden Preis vom JobCentern unabhängig sein, einer ausgeprägten Forderungshaltung gegenüber, die nicht nur unrealistische Gehaltsvorstellungen, sondern auch unwahrscheinliche Arbeitsbedingungen, hohe Flexibilität und große Selbstverwirklichungsmöglichkeiten umfasst und jegliche Konzessionen ablehnt. Die Liste kategorisch ausgeschlossener Arbeitsfelder ist sehr lang.

Eine häufig genannte Perspektive der Teilnehmerinnen in Typ 1, die zur Erklärung dieser scheinbaren Inkonsistenzen herangezogen werden kann, ist, dass ein authentischer Wunsch vorliegt, die auf den Haushalt bezogene Lebens- und Arbeitsweise zugunsten außerhäusiger Arbeit zu erweitern. Diese Erweiterung dient aber nicht in erster Linie dem Erwerb, sondern eben der Horizonterweiterung und der Selbstverwirklichung. Im folgenden Zitat kommt diese Orientierung sehr deutlich zur Geltung:

STM 2:

„Man kommt nach Hause, äh, dann musst Du kochen, dann musst Du putzen. [...] Das is` immer dasselbe! Und immer nur dasselbe und dasselbe, das wird irgendwann langweilig, ne. Und deswegen wollte man mal `n bisschen mal raus, andere, anderes zu sehen. Hier wie jetzt zum Beispiel, ich war immer mit Leuten unterwegs, andere, man hört was anderes, man sieht was anderes, ne, Und man sieht man die Probleme von den anderen Leuten, was die für Probleme haben und so, ne, und dann unterscheidet man auch, ne, ist was anderes. Ich möchte nicht zu Hause, auf jeden Fall, ich möchte nicht zu Hause bleiben. Ich tue alles um da rauszukommen“

Quelle: Ausschnitt aus 3. Einzelinterview Stadtteilmutter 2, S. 7 (12:18).

Es geht also nachvollziehbarer Weise darum, der Repetitivität und der Innerlichkeit der Haus- und Betreuungsarbeit zu entgehen. Ein solcher Wunsch ist nicht damit kompatibel ähnliche Arbeiten auch noch außerhäusig zu erledigen.

STM 2:

„Putzen, das möchte ich auf jeden Fall nicht machen, nein, möchte ich nicht. Keine Lust da drauf. Das macht man ja schon zu Hause, ehrlich gesagt“

Quelle: Ausschnitt aus 3. Einzelinterview Stadtteilmutter 2, S. 8 (13:25).

Die „Putzstelle“ ist eine Chiffre für Arbeit, die keinesfalls akzeptabel ist und taucht in sehr vielen Interviews auf. Ein Zitat zeigt sehr deutlich, dass ein reines Erwerbsmotiv, das im Prinzip jede Arbeit anstrebt, nicht vorhanden ist:

STM 3:

„Extra noch draußen putzen zu gehen, das würde ich nicht machen, Sonst würde ich überall Arbeit finden, also Putzstellen, aber das möchte ich ja nicht. Man muss ja `ne Arbeit machen, was, was man, äh, auch Spaß daran hat, ne. [...] Also wie gesagt, es muss jemandem richtig Spaß machen, also jedem, ... [...] Das muss Spaß machen, das ist für mich selbst“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Einzelinterview Stadtteilmutter 3, S. 18 (29:44).

Diese Orientierung führt dann dazu, dass Profile von möglichen Tätigkeitsfeldern sehr selektiv angeeignet werden:

STM 2:

„Pflegen ist zwar ein harter Job, ist das, ne. Aber man kann ja betreuen und spazieren gehen, lesen, alle solche Sachen, kann man auch noch beim Altenheim machen“

Quelle: Ausschnitte aus 3. Einzelinterview Stadtteilmutter 2, S. 8 (13:47).

Derselbe Sachverhalt - Erwerbsmotive geraten in den Hintergrund, aber die Selbstverwirklichung in einer sinnvollen Tätigkeit wird zentral gesetzt - findet sich sehr deutlich auch in den folgenden Äußerungen:

STM 4:

„Das ist ..., ich muss irgendetwas machen, für mich selber, nicht wegen wegen, wegen, äh, Geldverdienen oder was anderes, nur für mich, für meine Seele. Ich kann nicht zu Hause sitzen, wirklich.“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Einzelinterview Stadtteilmutter 4, S. 9 (15:53).

Darauf angesprochen, ob die Annahme einer Stelle am 1. Arbeitsmarkt nicht besser wäre als eine Maßnahme oder die angestrebte gelegentliche Honorartätigkeit, antwortet die Befragte:

STM 5:

„Nee, ich hab..., äh, als ich das in der Zeitung gelesen hab`, hab` ich sofort auch im Internet recherchiert, mich erkundigt, und mir war dann auch sofort klar, ...[...] ...aber ich will das machen, ich muss für mich selber jetzt auch im Leben einen Sinn und eine Perspektive finden“

Quelle: Ausschnitte aus 1. Einzelinterview Stadtteilmutter 5, S. 7 (15:40).

Auch am Ende der Projektteilnahme war vor allem bei den Frauen des Typs 1 noch nicht zu erkennen, dass der Prozess der Vermittlung von unrealistischen Wünschen und realisierbaren Möglichkeiten am Arbeitsmarkt begonnen hatte. Die Frauen waren weit davon entfernt, sich selbstständig um Arbeitsstellen zu kümmern. Es dominierte der Wunsch, die Möglichkeiten, die ihnen auch von den JobCoaches benannt wurden, als Zumutungen abzuweisen.

Allerdings darf hier die Typisierung, deren Ziel eine differenzierte Perspektive ist, die zugleich nicht in der Vielfalt der Einzelfälle ertrinkt, nicht überstrapaziert werden. Unter den Frauen, die vom Alter, vom Familienstand und dem Migrationshintergrund durchaus zum Typ 1 gehören könnten, gab es auch einige, die sich insbesondere hinsichtlich der Schulbildung und der Berufsausbildung von den typischen Vertreterinnen unterschieden. Zwar hatten diese Frauen ebenfalls den verständlichen Wunsch, in der Erwerbsarbeit auch subjektiv-expressiv Selbstverwirklichung zu realisieren, aber sie gaben sich keineswegs der illusionären Hoffnung hin, dauerhaft und ohne Zertifikat als Stadtteilmutter arbeiten zu können. Diese Frauen hatten auch mehr Erwerbserfahrung als die, die den Typen 1 gänzlich repräsentierenden und sprachen sehr viel besser Deutsch. Was diese Frauen gegenüber dem bisher geschilderten auszeichnet, ist ihr Realismus mit Blick auf den Arbeitsmarkt:

STM 6:

„Ich mein, es müsste jedem bewussten Frau hier bekannt sein, dass es keine..., äh, kein Bein, `n Standbein ist, wo wir irgendwo reinkommen. Das ist mir zumindest klar. Ich weiß, es ist `ne Maßnahme, ich kann mir das Beste daraus nehmen, aber durch ..., nur weil ich, äh, bei der Diakonie beschäftigt bin, nimmt mich keiner rein. Denn die wissen, es ist nur `n Pilotprojekt, es hört nächstes Jahr auf. Was dann? Und ab dann ist `ne riesengroße Lücke, wo wir alle reinfallen. Da will ich nicht reinfallen. [...] Ähm, schade, dass es hinten das Stück fehlt. Das es `ne Anerkennung wird, also dass es anerkannt wird, womit wir uns am Markt präsentieren können. Das sind doch..., es müsste doch eigentlich logisch gedacht sein, ist es aber leider nicht, vielleicht ist es für andere Zwecke gedacht...“

Quelle: Ausschnitt aus 1. Einzelinterview Stadtteilmutter 6, S. 11 (25:05).

Klarer lässt sich das Dilemma nicht ausdrücken. Arbeit, die auch die Selbstverwirklichungsinteressen befriedigen soll, lässt sich nur im Rahmen qualifizierter Berufe finden. Da kommen die Stadtteilmütter „nicht rein“ und dieses Dilemma löst das Programm nicht einmal im Ansatz. Frauen, die über die Orientierung, die das Programm vermitteln soll, bereits verfügen, haben das Gefühl, nicht recht weiterzukommen. Über dieses Problem berichten auch zwei Frauen, die über einen Realschulabschluss verfügen und jetzt – angeregt durch das Stadtteilmütterprojekt - eine Ausbildung als Erzieherin machen möchten. Das entspricht ja in vollem Umfang den Zielen des Projekts, aber die Frauen berichten, dass die Auskunft des Job-Centers sei, eine Ausbildung zur Erzieherin komme für sie nicht in Frage, da hierfür Abitur Voraussetzung sei oder eine 5-jährige Berufserfahrung, worauf die Stadtteilmütterarbeit nicht angerechnet werde. Interessant ist, dass diese gut orientierten und engagierten Frauen sich dann auch um eine Ausbildung zur Erziehungsassistentin beworben haben. Aber nach ihrer Selbstauskunft ist auch dies an formalen Voraussetzungen gescheitert. Das JobCenter habe mitgeteilt, die schulische Ausbildung, die zu diesem Ziel führe, sei per Bildungsgutschein nicht finanzierbar. Auf die in der Interviewsituation spürbare Frustration reagierte der Interviewer:

Interviewer 2:

„Und was machen Sie jetzt?“

STM 7:

„Weiter gucken.“

Quelle: Abschlussinterview Stadtteilmutter 7, 3:20.

Es ist hier also gelungen, eine Orientierung zu wecken oder vorhandene Orientierungen wieder an die Oberfläche des Bewusstseins zu bringen. Offenbar führt diese Orientierung aber zunächst nur zu Frustrationen, weil sich die Ziele, die programmgemäß entstanden sind, für die Zielgruppe unter gegebenen Umständen nicht realisieren lassen. Dies verweist wie der gesamte letzte Abschnitt auf ein Strukturproblem des SGB II insgesamt, das sich besonders deutlich im Stadtteilmütterprojekt reproduziert. Während in der für die Arbeitsgesellschaft insgesamt relevanten Ideologie von Erwerbsarbeit als zentraler biographischer Bewährungsform selbstverständlich auch Konnotationen von Arbeit als Bildung, Arbeit als Emanzipation und Arbeit als Selbstverwirklichung vorhanden sind, ist die Art von Arbeit, welche für viele Langzeitarbeitslose ohne Qualifikation überhaupt nur zur Verfügung steht, eher Erwerbstätigkeit „sans phrase“, irgendeine Tätigkeit, die am Markt verfügbar ist und die unter den genannten Bedeutungsaspekten relativ leer ist. Überspitzt¹⁵ könnte man sagen, dass das Erwerbsmotiv das einzige Motiv ist, das an solche Arbeiten sinnvoll geknüpft werden kann. Im Stadtteilmütterprojekt kommt der Konflikt zwischen Arbeit als Anknüpfungspunkt für biographisches Sinnfindungs- und Selbstverwirklichungsinteresse und Notwendigkeit des Erwerbs besonders klar zum Ausdruck.

¹⁵ Das ist deshalb auch überspitzt, weil man immer wieder Fälle findet, wo sinnvolle Bindungen an Tätigkeiten hergestellt werden konnten, die anfangs oder vor der Aufnahme der Tätigkeit als „total sinnlos“ erschienen. Gleichwohl wäre es zynisch, den Sachverhalt, dass bestimmte „Zielgruppen“ außerordentlich konzessionsbereit sein müssen, um überhaupt eine Tätigkeit zu finden, mit dem Spruch: „Mit dem Essen kommt der Appetit.“ beruhigend zu glätten.

6.7 Kurzer Exkurs zum Monitoring der Stadtteilmütter-tätigkeit¹⁶

Das „Monitoring“ beruht auf eigens für das Modellprojekt entworfenen standardisierten Fragebögen. Jede Stadtteilmutter war gehalten, jedes Gespräch, das sie mit der sekundären Zielgruppe geführt hat, mittels eines solchen Fragebogens zu protokollieren. Wir haben in beiden Wellen Fragebögen von jeder Stadtteilmutter erhalten, insofern handelt es sich hier um eine Vollerhebung in beiden Durchführungswellen. Die Fragen bezogen sich auf die Anbahnung und den Ort des Gesprächs, die Soziodemographie der Gesprächspartner sowie das Thema des Gesprächs und die vermittelten Informationen bzw. geleisteten Hilfen. Allerdings wurden die Fragebögen nur sehr selektiv ausgefüllt. Wir haben uns daher entschlossen, im Folgenden nur die Anzahl der Gespräche und deren Dauer auszuwerten. Bei diesen Fragen waren die Antwortverweigerungen am geringsten.

Im Konzeptpapier heißt es, in der Praxisphase solle jede Stadtteilmutter 2 bis 3 Familien im Monat besuchen. Das würde in der Praxisphase einen Orientierungspunkt von 30 Familien für jede Stadtteilmutter bedeuten (bei 2,5 Familien pro Monat). Pro Familie sollen 6 Gespräche geführt werden. Das bedeutet als Orientierungspunkt 180 Gespräche pro Stadtteilmutter in der Praxisphase. Bei 53 (erste Welle) bzw. 38 Stadtteilmüttern (zweite Welle) über alle Standorte folgt daraus, dass rund 9.500, bzw. 6.800 Gespräche zu erwarten sind. In Dortmund 3.600 bzw. 1.800, in Essen 3.420 bzw. 2.340, in Bochum 2.520, bzw. 2.700. Insgesamt sollten von diesen Gesprächen 1.590 bzw. 1.140 „Erstgespräche“ sein, so dass knapp 8.000 bzw. 5.660 Wiederholungsgespräche verbleiben. Auch mit Blick auf die insgesamt zu erwartende Dauer der Gespräche ist ein Erwartungswert formuliert. Im Durchschnitt soll ein Gespräch rund 2,5 Stunden dauern. Das ergäbe eine Gesprächssumme pro Stadtteilmutter von 450 Stunden in der gesamten Praxisphase. Damit ist in etwa ein Erwartungshorizont formuliert für die Reichweite der Informationskampagne, die konzeptgemäß die Arbeit der Stadtteilmütter darstellen sollte. Gegenstand des folgenden Exkurses ist der Vergleich dieser Erwartungswerte mit den von den Teilnehmerinnen protokollierten Werten.

¹⁶ Angesichts der Größe der Teilnehmergruppe (n = 91) und der Tatsache, dass die Teilnehmerinnen sich auf drei Standorte und zwei Wellen verteilen, macht in dieser quantifizierenden Perspektive die Verwendung der oben genannten Typologie keinen Sinn. Das wird zusätzlich durch die große Streuung der einzelnen Werte über die Mittelwerte betont.

Tabelle 7: Orientierungswerte Konzept

		Stadtteil- mutter	Projekt	Dortmund	Essen	Bochum
Anzahl Familien/ Monat	1. Welle	2,5	133 (n=53)	50 (n=20)	48 (n=19)	35 (n=14)
	2. Welle		95 (n=38)	25 (n=10)	33 (n=13)	38 (n=15)
Anzahl Gesprä- che/Familie	1. Welle	6	6 (n=53)	6 (n=20)	6 (n=19)	6 (n=14)
	2. Welle					
Anzahl Gesprä- che/Monat	1. Welle	15	795 (n=53)	300 (n=20)	285 (n=19)	210 (n=14)
	2. Welle		570 (n=38)	150 (n=10)	195 (n=13)	225 (n=15)
Anzahl Familien/ 12 Monate	1. Welle	30	1.596 (n=53)	600 (n=20)	576 (n=19)	420 (n=14)
	2. Welle					
Anzahl Gesprä- che/12 Monate	1. Welle	180	9.540 (n=53)	3.600 (n=20)	3.420 (n=19)	2.520 (n=14)
	2. Welle		6.840 (n=38)	1.800 (n=10)	2.340 (n=13)	2.700 (n=15)
Dauer Ge- spräche (h)	1. Welle	2,5	2,5 (n=53)	2,5 (n=20)	2,5 (n=19)	2,5 (n=14)
	2. Welle					
Summer Gesprächs- dauer/ 12 Monate	1. Welle	450	23.850 (n=53)	9.000 (n=20)	8.550 (n=19)	6.300 (n=14)
	2. Welle		17.100 (n=38)	4.500 (n=10)	5.850 (n=13)	6.750 (n=15)

Quelle: Eigene Berechnungen.

Das erste Ergebnis besteht darin, dass die Anzahl der protokollierten Gespräche bei Weitem nicht den Erwartungswerten¹⁷ entspricht. In der ersten Welle wird ein Wert von 1.639 Gesprächen erreicht, 17,2 Prozent des Orientierungswerts. Für die zweite Welle sind insgesamt 1.520 Gespräche protokolliert, das sind 22,2 Prozent des Orientierungswerts im Konzept. Insgesamt kann man von einem Zielerreichungsgrad von 20 Prozent ausgehen, wenn man die protokollierten Gespräche zum Ausgangspunkt macht. Dabei liegen freilich zum Teil erhebliche Differenzen zwischen den einzelnen Standorten vor. In beiden Wellen wurden in Essen mit Abstand am wenigsten Gespräche protokolliert. In der ersten Welle wurden nur 11 Prozent, in der zweiten nur 14 Prozent der Zielerwartung erreicht, Bochum hat in der ersten Welle immerhin einen Wert von 25 Prozent der erwarteten Gespräche, Dortmund in der zweiten Welle 37 Prozent der erwarteten Gespräche protokolliert. Dass in der zweiten Welle weniger Stadtteilmütter annähernd so viele Gespräche geführt haben wie in der ersten kann auch dem größeren Druck auf die Protokollierung entsprechen, aber auch der größeren Sicherheit bei der Gesprächsakquise. Es wurden mehr Familien erreicht. In der Summe ist die Gesprächsdauer ebenso wie die Anzahl der Gespräche pro Familie relativ konstant geblieben.

¹⁷ Angesichts dieser massiven Unterschreitung des Richtwerts muss zunächst gefragt werden, ob die Protokollierung der Gespräche funktioniert hat. Dazu liegen folgende Informationen vor: Die koordinierende Geschäftsstelle der Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe und die Standortleitungen der Stadtteilmütter-Standorte, ebenso wie die JobCoaches waren nicht nur einverstanden mit der Befragung durch das IAB, haben ihre Unterstützung zugesagt und die Perspektive eingenommen, dass diese Fragebogenbefragung als offizielles Controlling- und Monitoring-Instrument fungieren sollte, sie haben bei der Gestaltung der Fragebögen mitgewirkt und eine Kürzung derselben erreicht. Sie haben (nicht nur aber auch in unserer Anwesenheit) deutlich und wiederholt den Stadtteilmüttern gegenüber erklärt, dass das Ausfüllen der Fragebögen Bestandteil ihrer Arbeitsverpflichtungen und für die Fortführung des Projekts relevant sei. Es wurde ausdrücklich Zeit für die Ausfüllung der Fragebögen (z. B. an den sog. Reflexionstagen) eingeräumt. Das heißt, das Wissen um die Pflicht, die Fragebögen auszufüllen und die Gelegenheit dies zu tun waren ebenso gegeben, wie die Fähigkeit, die einfachen und kurzen Instrumente angemessen zu bearbeiten. Wir haben zudem auch nicht die Information der Standortleitungen erhalten, dass die Stadtteilmütter sich weigern, die Fragebögen auszufüllen oder damit überfordert sind. Es ist also davon auszugehen, dass der Rücklauf in etwa den geführten Gesprächen entspricht. Zumindest wären andere Annahmen ohne weitere Informationen nicht sparsam und spekulativ. Auch lässt sich deutlich erkennen, dass die Fragebögen nur sehr selektiv ausgefüllt wurden, alles was über die Dauer des Gesprächs, sein Thema und seinen Ort hinaus ging, wurde so selten ausgefüllt, dass eine Auswertung unmöglich ist. Das Ausfüllen war also in der Tat kaum noch ein nennenswerter Aufwand.

Tabelle 8: Orientierungswerte Empirie

		Stadtteil- mutter	Projekt gesamt	Dortmund	Essen	Bochum
Anzahl Familien/ Monat	1. Welle	0,8	44 (n=53)	15 (n=20)	15 (n=19)	13 (n=14)
	2. Welle	1,2	46 (n=38)	19 (n=10)	15 (n=13)	12 (n=15)
Anzahl Gesprä- che/Familie	1. Welle	3,1	3,1 (n=53)	3,3 (n=20)	2,1 (n=19)	3,9 (n=14)
	2. Welle	2,9	3,1 (n=38)	2,9 (n=10)	1,9 (n=13)	3,5 (n=15)
Anzahl Gesprä- che/Monat	1. Welle	2,5	137 (n=53)	51 (n=20)	32 (n=19)	54 (n=14)
	2. Welle	3,3	127 (n=38)	56,3 (n=10)	27 (n=13)	43,1 (n=15)
Anzahl Familien/ 12 Monate	1. Welle	10	531 (n=53)	183 (n=20)	183 (n=19)	165 (n=14)
	2. Welle	14	551 (n=38)	231 (n=10)	175 (n=13)	145 (n=15)
Anzahl Gesprä- che/12 Monate	1. Welle	31	1.639 (n=53)	609 (n=20)	381 (n=19)	646 (n=14)
	2. Welle	40	1.520 (n=38)	675 (n=10)	328 (n=13)	517 (n=15)

Quelle: Eigene Berechnungen.

Ergänzend ist aber festzuhalten, dass - nach unseren Information am ausgeprägtesten am Standort Essen – das Design des Projekts massiv verändert wurde, indem ein Schwerpunkt auf Informationsgespräche in Elterncafés und bei anderen Gelegenheiten gelegt wurde. Hier wurden wahrscheinlich eine Mehrzahl von Adressaten erreicht, aber keine Gespräche protokolliert. Zudem wissen wir aus den Einzelgesprächen, die wir beinahe mit jeder einzelnen Stadtteilmutter geführt haben, dass sie sich auch in Tätigkeiten wie Hausaufgabenhilfe, Mehrgenerationenarbeit, Teilnahme am Weihnachtsbasteln, Durchführen von Sportstunden, der Einrichtung von offenen Sprechstunden etc. engagiert haben, was wahrscheinlich auch nicht als Einzelgespräch protokolliert wurde. Was nicht als Gespräch protokolliert wurde, kann auch nicht im Monitoring auftauchen. Dass im Projekt Tätigkeiten durchgeführt werden, die ganz weitgehend vom Konzept abweichen, mindert per se nicht deren Wert, führt aber auch nicht dazu, dass diese Tätigkeiten als projektkonforme Aktivitäten protokolliert werden¹⁸.

Im Durchschnitt über alle Stadtteilmütter hatte nach unseren Daten eine Stadtteilmutter in 12 Monaten in der ersten Welle 7,5 Gesprächspartner und 7,3 in der zweiten, das ist deutlich

¹⁸ Das hat vor allem methodische Gründe: Die Fragebögen waren auf die Aktivitäten und Gespräche zugeschnitten, die nach Kenntnis des Konzepts zu erwarten waren bzw. auch auf Abweichungen, die in einer frühen Phase der Umsetzung des Projekts erkennbar wurden. Massive Abweichungen bzw. Änderungen des Konzepts und Änderungen, die erst im Laufe der Umsetzung vorgenommen wurden, konnten nicht in neue Fragebögen umgesetzt werden.

weniger als eine Familie pro Monat., Die durchschnittliche Anzahl der Gespräche beläuft sich auf 31 bzw. 40, das heißt, weniger als 4 pro Monat, die Gespräche hatten eine durchschnittliche Dauer von 1,7 Stunden, im Durchschnitt füllte jede Stadtteilmutter 57 Stunden bzw. 72 Stunden mit Gesprächen als Summe des Engagements in den 12 Monaten.

Tabelle 9: Orientierungswerte Empirie II (aggregiert auf Stadtteilmütter)

		Stadtteil- mutter	Dortmund	Essen	Bochum
Anzahl Fami- lien	1. Welle	9,7	9,5	8,2	12,6
	2. Welle	16,4	25,0	15,2	11,1
Anzahl Ge- sprä- che/Familie (max.)	1. Welle	7,5	9,7	4,5	8,1
	2. Welle	7,3	9,1	5,3	7,8
Dauer Ge- spräche (h)	1. Welle	1,7	1,8	1,6	1,8
	2. Welle	1,7	1,6	1,4	2,1
Summe Ge- sprächs- dauer/ 12 Monate	1. Welle	57,5	43,0	27,0	118,0
	2. Welle	72,0	114,0	35,4	75,0

Quelle: Eigene Berechnungen.

Von großer Bedeutung für die Beurteilung des Modellprojekts sind über die Durchschnittswerte hinaus die Streuungen über die Mittelwerte. Der Spitzenwert an geführten Gesprächen liegt in der ersten Welle bei 228, in der zweiten bei 184, der Minimalwert bei nur einem Gespräch. Ähnlich verhält es sich mit der investierten Zeit: Maximalwert fast 600 in der ersten und 239 Stunden in der zweiten Welle. Der Minimalwert liegt in beiden Wellen bei einer Stunde. Die durchschnittliche Dauer der Gespräche variiert zwischen 4 Stunden pro Gespräch und Stadtteilmutter und unter einer Stunde 20 Minuten in beiden Wellen.

Tabelle 10: Anzahl Gespräche pro Stadtteilmutter

	Weniger als 3 Gespräche		3-10 Gespräche		10-15 Gespräche		15-20 Gespräche		Mehr als 20 Gespräche	
	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle	1. Welle	2. Welle
Dortmund	5,0	0,0	25,0	0,0	5,0	0,0	5,0	10,0	60,0	90,0
Essen	5,3	0,0	26,3	15,4	21,1	7,7	0,0	23,8	47,4	53,9
Bochum	0,0	13,3	35,7	20,0	14,3	20,0	7,1	13,3	42,9	33,3
Gesamt	3,8	5,3	28,3	13,2	13,2	10,5	3,8	15,8	50,9	55,3

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 11: Gesprächsdauer

		Dortmund	Essen	Bochum	Gesamt
Weniger als 6 h	1. Welle	10,0	10,5	7,1	9,4
	2. Welle	0,0	0,0	20,0	7,9
6-10 h	1. Welle	0,0	10,5	21,4	9,4
	2. Welle	0,0	7,7	0,0	2,6
10-20 h	1. Welle	25,0	15,8	14,3	18,9
	2. Welle	0,0	15,3	13,0	10,5
20-30 h	1. Welle	15,0	31,6	14,3	20,6
	2. Welle	10,0	30,7	20,0	21,1
30-51 h	1. Welle	5,0	10,5	14,3	9,4
	2. Welle	20,0	30,7	13,3	21,1
51-83 h	1. Welle	30,0	21,1	0,0	18,9
	2. Welle	10,0	7,7	13,3	10,5
Mehr als 83 h	1. Welle	15,0	0,0	28,6	13,2
	2. Welle	60,0	7,7	20,0	26,3

Quelle: Eigene Berechnungen.

Wenn auch letztlich nicht sicher gesagt werden kann, dass nur die protokollierten Gespräche auch tatsächlich geführt wurden und wie hoch der Anteil der protokollierten Gespräche an den tatsächlich geführten ist, so spricht doch vieles dafür, dass die Performanz der Stadtteilmütter sich deutlich von den Erwartungen unterscheidet und eine bedenkliche Menge an Frauen sehr viel weniger gearbeitet hat, als eigentlich vorgesehen. Für die erste Welle gilt, dass fast die Hälfte aller Stadtteilmütter in 12 Monaten weniger als 20 Gespräche protokolliert hat, ein Drittel sogar weniger als 10, also weniger als einen Familienbesuch im Monat. In der zweiten Welle sind es „nur“ noch gut 45 Prozent mit weniger als 20 Gesprächen in 12 Monaten und ein knappes Fünftel mit weniger als 10 Gesprächen, was ja durchaus den oben genannten Gesamtwerten entspricht, aber eben für beide Wellen zeigt, wie groß der Anteil von Stadtteilmüttern mit sehr wenigen Arbeitseinsätzen ist. Angesichts dieser Ergebnisse erübrigt sich eine Differenzierung zwischen den Standorten, deren Hauptergebnis vor allem ist, dass in Essen weniger und kürzere Gespräche geführt wurden, was auch in der deutlicheren Veränderung des Konzeptdesigns begründet sein mag.

Insgesamt ist die deutliche Unterschreitung der Erwartungen folgendermaßen zu deuten: Erstens ist wahrscheinlich der Zielwert deutlich zu hoch angesetzt und nur aufgrund besonderen Engagements zu erreichen. Zweitens ist die Streuung der Werte über den Mittelwert in Betracht zu ziehen, die zeigt, dass es neben einigen sehr engagierten Stadtteilmüttern auch viele gegeben hat, die sich deutlich zu wenig engagiert haben. Diesen Frauen ist ein Unterlaufen der Arbeitsverpflichtungen im Projekt gelungen, das ja im Kern über eine Selbstverpflichtung und Vertrauensarbeitszeit läuft.

Das legt die Frage nahe, ob für die Zielgruppe eine Organisation der Arbeit, die sich bei einem weitgehenden Verzicht auf Output-Kontrolle auf Vertrauensarbeitszeit gründet, angemessen ist. Hier scheint das Risiko des Missbrauchs doch groß zu sein. Größer allerdings erscheint jedoch das Problem von Fehlanreizen und mangelnder Einübung in übliche betriebliche Praxis zu sein, die – zumindest im hier gegebenen Qualifikationsprofil – gerade nicht in der Gewährung maximaler Freiheiten bei minimaler Kontrolle besteht. Es ist wahrscheinlich, dass die meisten Stadtteilmütter – wenn sie in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden – sich mit strukturell völlig anderen Organisationsformen der Arbeit auseinandersetzen müssen.

Nachrichtlich: Zum Verbleib der Stadtteilmütter unmittelbar nach Projektende

Um das Bild des Stadtteilmütterprojekts abzurunden, wird hier nachrichtlich der Verbleib der 91 Stadtteilmütter, über die Informationen vorliegen, am Arbeitsmarkt dargestellt, wie die Umsetzungsträger ihn uns weitergeleitet haben. Insgesamt sind nach diesen Informationen der Träger 10 Stadtteilmütter nach der Maßnahme in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergegangen, 2 Frauen verbessern im Rahmen von schulischen Maßnahmen ihren Schulabschluss, einige qualifizieren sich zur Tagesmutter, um in der Zukunft selbständig zu arbeiten. 5 ehemalige Stadtteilmütter leisten Honorartätigkeiten, bei zwei ehemaligen Stadtteilmüttern wurden Zeugnisse über Schul-und/oder Hochschulabschlüsse anerkannt. Auffällig ist, dass insbesondere mit Blick auf die sozialversicherungspflichtigen Beschäfti-

gungen das Gros der Übergänge in der ersten Wellen stattfand, in der zweiten Welle gab es nur 2¹⁹ Vermittlungen in sozialversicherungspflichtige Arbeit. Es zeigt sich deutlich, dass das ehrgeizige Ziel, am Ende der Wellen jeweils nur noch 25 Prozent der Teilnehmerinnen im Leistungsbezug zu sehen, weit verfehlt wurde. Mit Blick auf den Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, ist die Zielverfehlung nicht ganz so stark ausgeprägt, aber eine Integrationsquote von 30 Prozent konnte nicht erreicht werden.

7 Fazit

Das zentrale Erkenntnisinteresse der Implementationsanalyse war, die grundlegenden Konstruktionsprinzipien des Programms zu rekonstruieren und mit der empirischen Umsetzung des Programms zu vergleichen. Das Konzept des Programms wurde dabei als ein Plan verstanden, der im Zuge seiner Umsetzung wirklich wird. In diesem Sinne ist die Implementationsanalyse die Betrachtung der Veränderung, die das Konzept im Zuge seiner Verwirklichung erfahren hat. Dabei wurde angenommen, dass die im Konzept vorhandenen Ambiguitäten und Widersprüchlichkeiten, aber auch die im Feld der Umsetzung vorfindlichen Bedingungen einen systematischen Einfluss auf die Verwirklichung des Projektplanes haben.

Das Programm wurde als eine beschäftigungsschaffende Maßnahme rekonstruiert, die öffentlich geförderte Beschäftigung für eine Zielgruppe befristet finanziert (in Form einer Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante) und zusätzlich aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds in die Begleitung und die Qualifizierung der Teilnehmerinnen investiert. Diese geförderte Beschäftigung bestand in einer Dienstleistungstätigkeit, die als vermittelnde, brückenbauende Laienarbeit mit Unterstützung durch Experten der sozialen Arbeit rekonstruiert wurde. Sie hatte das Ziel integrationspolitische Effekte dadurch zu erzielen, dass sozial unterprivilegierte und in ethnischen Enklaven lebende Migranten über staatliche Unterstützungsleistungen im weiten Sinn informiert werden. Auf diese Weise sollte zugleich eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme mit sehr ehrgeizigen Integrationserwartungen für die Teilnehmerinnen, die zugleich zentrale Akteure sind, realisiert werden. So entsteht eine komplexe Programmstruktur mit einer externen und einer internen Zielgruppe, wobei letztere zugleich aus den zentralen Akteuren besteht – den Stadtteilmüttern – die die Wirkungserzielung auf die externe Zielgruppe auslösen sollen und für die die arbeitsmarktpolitischen Ziele erreicht werden sollen.

Das untersuchte Programm basiert auf dem Vorbild des Stadtteilmütterprojekts in Berlin Neukölln, es unterscheidet sich davon insbesondere dadurch, dass es explizit die Arbeitsmarktintegration der Teilnehmerinnen als prioritäres Ziel gesetzt hat, während diese in Neukölln lediglich einen willkommenen Nebeneffekt darstellte. Dieser Priorisierung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung entsprach allerdings keine Anpassung des Ressourceneinsatzes bei den unterstützenden Maßnahmen, die als ein effektiver Wirkungsmechanismus für die Erreichung der sehr ehrgeizigen Ziele hätte verstanden werden können. Zudem ist das Programm von einer grundlegenden Ambiguität geprägt: Die Stadtteilmütterarbeit soll „uno

¹⁹ Wir haben also Informationen über 21 der 91 Teilnehmerinnen, für die übrigen sind keine Statusveränderungen bekannt.

actu“ den Adressatinnen bei der Integration in die Aufnahmegesellschaft und den Stadtteilmüttern selber bei der Integration in den ersten Arbeitsmarkt helfen. Indem sie das Erste tun, sollen sie das Zweite zugleich erreichen. Die Ambiguität zeigt sich, wenn man unterstellt, die Stadtteilmütterarbeit träfe auf großen Bedarf bei den Adressaten und erwiese sich als effektiv, was die sozialintegrativen Ziele mit Blick auf die externe Zielgruppe anbetrifft. Dann wäre es sachlich geboten, die Stadtteilmütterarbeit dauerhaft zu institutionalisieren und bestenfalls erfahrene und erfolgreiche Stadtteilmütter, die sich praktisch bewährt haben, dauerhaft einzustellen. Damit wäre zugleich ein Statuswechsel dieser Frauen am Arbeitsmarkt verbunden. Eine derartige Verstetigung ist für eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme undenkbar, denn diese verweist strukturell auf eine Beendigung der Maßnahmeteilnahme. Typischerweise enthalten arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht die Option des Übergangs in ein Anstellungsverhältnis wie das etwa bei der dualen Ausbildung sogar als der „Königsweg“ von der Ausbildung in den Beruf betrachtet wird. Im ersten Fall ist die Stadtteilmütterarbeit ein Mittel für die Bearbeitung eines sozialpolitischen Problems, das – Finanzierung vorausgesetzt – so lange angewendet werden sollte, wie sie effektiv und das Problem vorhanden ist, im zweiten Fall ist die Stadtteilmütterarbeit qua Maßnahme in sich transitorisch und verweist auf etwas anderes als die eigene Kontinuierung, nämlich auf einen außerhalb der Maßnahme liegenden Zustand der ungeförderten Erwerbstätigkeit. Daraus ergibt sich vor allem für die Stadtteilmütter selbst eine Status-Ambiguität: Sind sie mit besonderen Ressourcen ausgestattete Arbeitskräfte, die gesellschaftlich wichtige Ziele zu befördern helfen oder sind sie Maßnahmeteilnehmerinnen, die eigene Defizite überwinden müssen, um nicht länger chancenlos am Arbeitsmarkt zu sein?

Die Rekonstruktion von Programmstrukturen muss notwendigerweise die Frage enthalten: Was ist der programmatische Wirkungsmechanismus, welche Hypothesen enthält das Programm bezüglich seiner Einflusshebel, die das explizite Ziel erreichen sollen? Der zentrale Wirkungsmechanismus, der die Effekte auf die externe Zielgruppe auslösen soll, besteht darin, dass die Stadtteilmütter eine ausgewiesene Nähe zu ihnen haben und zugleich in Deutschland hinreichend integriert sind. Über die Bilingualität hinausreichende zentrale Ressourcen der Stadtteilmütter sind als askriptive Merkmale zu verstehen: Geschlecht, Mutterschaft, und ethnische Zugehörigkeit. Diese begründen die Glaubwürdigkeit für die Adressaten und sind für die Möglichkeit der Schaffung des Zugangs zu ihnen konstitutiv. An diese askriptiven Merkmale wird qualifikatorisch angeknüpft, wobei grundsätzlich ein Laienstatus erhalten bleibt, zudem werden Defizite der Enkulturation im Aufnahmeland ausgeglichen. Es soll also sichergestellt werden, dass zumindest nach der Qualifikation eine hinreichende Integration der Stadtteilmütter in Deutschland gesichert ist. Dieser Ansatz ist nicht unmittelbar geeignet, bei geringqualifizierten Frauen mittleren Alters ohne weiteres Arbeitsmarkteffekte zu erzielen, da am deutschen Arbeitsmarkt besonders starke berufliche Schließungstendenzen vorhanden sind, die Zertifikate erfordern. Zertifikate sind gerade nicht Ausdruck askriptiver Merkmale, sondern bringen einen durch Leistung erworbenen Status zum Ausdruck. Die Zielgruppe (qua Konzept) verfügt nicht über am Arbeitsmarkt verwertbare Zertifikate und kann in der Maßnahme diesen Mangel auch nicht ausgleichen. Es lässt sich analytisch kaum ein Wirkungsmechanismus erkennen, der für die Erreichung der arbeitsmarktpolitischen Ziele sprechen würde. Die Institution der JobCoaches ist die einzige genau darauf gerichtete Funktion im Programm, aber deren Zeitressourcen sind zu gering als dass sie effektiv die

hochgesteckten Ziele erreichen könnten. Alle anderen Wirkungshebel sind so einzuschätzen, dass sie einen indirekten Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration leisten können, weil sie zu subjektiv-psychischen, motivationalen, sprachlichen oder sozialintegrativen Fortschritten führen können. Dieser indirekte Wirkungszusammenhang ist zwar anzunehmen, aber von ihm ausgehend kann man die explizit als Zielerreichungswerte angegebenen Ziele nicht erreichen. Diese Erwartungen sind angesichts der kumulierten Vermittlungshemmnisse der Zielgruppe nicht realistisch für ein Programm mit der vorliegenden Struktur.

Die Rekonstruktion der empirischen Umsetzung hat gezeigt, dass zwei der genannten Konstruktionsprobleme erheblichen Einfluss auf die Implementation hatten und eine erhebliche Modifikation des Programms nach sich zogen: Alle für die Umsetzung verantwortlichen Akteure hielten die arbeitsmarktpolitischen Ziele für so unerreichbar, dass entgegen den programmatischen Formulierungen nicht die Arbeitsmarktintegration der Teilnehmerinnen, sondern die sozialpolitisch orientierte Unterstützung von deren „Adressaten“ Vorrang in der Umsetzung erhielt. Dieser Umwertung liegt allerdings eine Ressourcenstruktur zugrunde, die ihrerseits implizit diese Praxis nahe legt. Über diese Priorisierung der Ziele, die bei den Adressaten der Stadtteilmütterarbeit erreicht werden sollten, hinaus fand allerdings eine massive Veränderung der Umsetzung dahingehend statt, dass die im Konzept vorgesehene Informationskampagne, die der Kern der Stadtteilmütterarbeit hätte sein sollen, nicht wie geplant durchgeführt wurde. Anstatt dessen wurde sowohl seitens der Umsetzungsträger als auch seitens der Stadtteilmütter selbst großer Wert darauf gelegt, dass „praktische Hilfe“ der Kern der Arbeit sei. Sowohl für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Träger als auch für die Stadtteilmütter ist das Programm deshalb sinnvoll, weil es in einem sozialpolitisch ausgerichteten praktischen Intervenieren aus Hilfe besteht. Plastisch ausgedrückt stellen die Stadtteilmütter für sie eher Assistenten in der sozialen Arbeit dar, als Informationsvermittler. Ihre Ablehnung einer Reduktion der Tätigkeit aufs Informieren beruht aber zusätzlich auch darin, dass die Stadtteilmütter selbst eine Tendenz haben, praktisch helfen zu wollen und die typische Handlungssituation für diese eben auch darin bestehen dürfte, mit Hilfebedarf konfrontiert zu werden. Diese Perspektive auf die Stadtteilmütterarbeit wird unterstützt, weil im Feld der Umsetzung, in der kommunalen, stadtteilbezogenen Migrations- und Integrationsarbeit ein großer Bedarf gesehen wird, auf die Stadtteilmütter zurückzugreifen, insbesondere wegen ihre Multilingulität, aber auch schlicht aufgrund von Personalmangel. Im Endeffekt wird man konstatieren müssen, dass eine erhebliche Abweichung von einem Kernelement des Konzepts, nämlich der Stadtteilmüttertätigkeit selbst, die Umsetzung prägt. Es scheint nicht realistisch zu sein, ein Konzept wie das vorliegende als Informationskampagne umsetzen zu können, wenn Trägerverantwortliche und Teilnehmerinnen dies ablehnen.

Mit Blick auf die zentrale Akteursgruppe, die Stadtteilmütter selber, ist zunächst festzuhalten, dass diese in der Empirie wesentlich heterogener ist als das Konzept es vorsieht. Dafür sind Selektionsfehler verantwortlich, so ist z. B. der Anteil der Frauen, die die Mindestteilnahmebedingungen nicht erfüllen (deutscher Hauptschulabschluss, gute deutsche Sprachkenntnisse) sehr groß. Darüber hinaus hat aber vor allem die Typologie der Stadtteilmütter gezeigt, dass systematische – nicht bloß soziodemographische – Differenzen die Teilnehmerinnenstruktur prägen. Es sind sowohl Frauen im Programm vertreten, die in Deutschland als die 2. Generation von Arbeitsmigranten aufgewachsen sind, als auch solche mit einem eigenen Flüchtlingsschicksal und solche, die selber vorwiegend aus osteuropäischen Ländern im

Zuge der Arbeitsmigration kürzlich eingewandert sind. Nur der erste Typ hat tatsächlich Bedarf, an den Arbeitsmarkt „herangeführt“ zu werden, bei der Entwicklung eines Erwerbsmotivs unterstützt zu werden und gewissermaßen eine Unterstützung bei der Sozialisation in die Institution der Erwerbsarbeit zu erhalten. Die Vertreterinnen des zweiten Typs sind vorwiegend Akademikerinnen, deren Abschlüsse nicht anerkannt wurden, die aber genauso wie die Vertreterinnen des dritten Typs auf regelmäßige und qualifizierte Erwerbsarbeit in ihren Heimatländern zurückblicken. Alle drei Typen haben unterschiedlichen Unterstützungsbedarf, nur der erste Typ repräsentiert die planmäßige Zielgruppe des Programms.

Wirft man einen Blick auf Entwicklungen, die bei den Stadtteilmüttern stattgefunden haben, so ist zunächst zu betonen, dass auf der subjektiv-psychischen, motivationalen und sprachlichen Ebene deutliche Veränderungen beobachtet werden konnten, dass zugleich aber die Entwicklung von kurz- oder mittelfristig belastbaren und realistischen Perspektiven am Arbeitsmarkt nur selten gelungen ist. Das hat auch mit einem schwierigen Problem der Arbeitsmarktintegration für die spezielle Zielgruppe zu tun. Realistischerweise stehen für die Zielgruppe vorwiegend gering entlohnte Helferinnen-tätigkeiten zur Verfügung, die in der Regel nur wenig Gelegenheit bieten, Interessen an Selbstverwirklichung, flexiblen Arbeitszeiten und Arbeits(zeit)souveränität zu realisieren. Daher ist in diesem Arbeitsmarktsegment auch die Konzessionsbereitschaft eine wesentliche Voraussetzung für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Gerade in dieser Hinsicht konnte das Programm keine Erfolge erzielen. Im Gegenteil hat es den Wunsch bei den Teilnehmerinnen genährt, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen, die in erster Linie die subjektive Selbstverwirklichung ermöglicht, als sinnstiftend verstanden und von großer sozialer Anerkennung geprägt ist. Hinzu kam die arbeitsorganisatorische Struktur, die als Vertrauensarbeitszeit mit Output-Kontrolle gekennzeichnet werden kann und die den Herrschaftscharakter, den betriebliche Integration immer auch hat, erheblich kaschiert, weil relativ selten und stets außerhalb der eigentlichen Arbeitssituation Kontakt mit den Vorgesetzten besteht. Diese Form der Arbeitsorganisation wird für die Teilnehmerinnen am ersten Arbeitsmarkt nur ausnahmsweise verfügbar sein. Diese doppelte Privilegierung – eine augenscheinlich sinnvolle, sozial hoch anerkannte Tätigkeit, die subjektive Selbstverwirklichung ermöglicht und die zugleich ein hohes Maß an Arbeitszeitsouveränität und ein geringes Maß an betrieblicher Kontrolle aufweist – führt das Gros der Teilnehmerinnen dazu, nur ähnliche „Nischen“ am Arbeitsmarkt überhaupt für akzeptabel zu halten und verringert auf diese Weise ihre Konzessionsbereitschaft. So gewiss die Interessen der Teilnehmerinnen, die sie mit einer Erwerbsarbeit verbinden, legitim sind, so gewiss ist die Erwartung, diese Interessen kurzfristig realisieren zu können, illusionär. Die Teilnahme am Modellprojekt hat eher zur Entstehung als zur Überwindung dieser Illusion beigetragen.

Das Monitoring hat gezeigt, dass sehr viel weniger Hausbesuche als erwartet durchgeführt wurden. Das mag an unrealistisch hohen Erwartungen liegen sowie an organisatorischen Veränderungen, die den Fokus von Hausbesuchen zu anderen Dienstleistungen verschoben haben. Vor allem die große Streuung der Werte, die zeigt, dass einige Stadtteilmütter die Erwartungswerte tatsächlich erfüllt haben, viele deutlich darunter liegen und auch einige kaum Hausbesuche protokolliert haben, lässt die Vermutung zu, dass die sehr stark Autonomie, Selbstorganisation und Selbstkontrolle betonende Organisationform der geförderten Arbeit für die Zielgruppe, von der angenommen wird, sie habe Defizite in der Erwerbssozialisation, nicht gut geeignet ist.

Will man abschließend Empfehlungen formulieren, lassen sich drei Ebenen unterscheiden. Zunächst ist auf die grundlegende Veränderung des Programms in der Umsetzung einzugehen. Es wurde keine Informationskampagne umgesetzt, sondern helfende Dienstleistungen verrichtet. Für zukünftige Implementationen ähnlicher Programme sollte man sich nicht der Illusion hingeben, Informationskampagnen könnten auf diesem Wege realisiert werden. Das würde den Blick freigeben für die notwendige Reflexion und programmatische Konstruktion, wie denn die „Hilfe“, die die Teilnehmerinnen leisten können und für die nach der Aussage von Akteuren verschiedener Provenienz offenbar Bedarf besteht, aussehen kann, welcher Ausbildung es dafür bedarf und vor allem welcher professionellen Begleitung, denn es handelt sich, wie die Implementationsanalyse gezeigt hat, dabei zumeist um personenbezogene, in die Lebenspraxis der Adressaten intervenierende Dienstleistungen. Ein derartiges Programm gewissermaßen „freihändig“ durchzuführen, also ohne explizite konzeptionelle Reflexion, professionelle Begleitung, Qualifikation und kollegiale Supervision ist nicht geraten. Das Programm muss dann als eine Form der Hilfe, nicht der Information konzipiert sein. Dazu müsste auch die Frage gehören, ob und inwieweit diese mit Laien als Hauptakteuren realisiert werden soll. Resultat einer solchen Reflexion und Programmgestaltung sollte es auch sein, dass in der Maßnahme ein verwertbares Zertifikat erworben werden kann, das Erwerbsmöglichkeiten im Feld der durchgeführten Dienstleistungen ermöglicht.

Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die Formulierung von Zielen, die nicht erreichbar sind, ein Problem für die Umsetzung von Programmen ist. Es kommt dann nicht erst am Ende der Programme, wenn Zielvorgabe und Zielerreichung verglichen werden zu „bösen Überraschungen“, sondern schon im Prozess der Implementation zu Irritationen, die so weit gehen können, dass die als unerreichbar wahrgenommenen Ziele auf der Handlungsebene nicht mehr relevant sind.

Drittens ist gerade bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Bereich der Grundsicherung (also des SGB II oder von "Hartz 4") das Dilemma gegeben, dass für sogenannte „arbeitsmarktferne“ Zielgruppen nur eine sehr eingeschränkte Bandbreite an Tätigkeiten zur Verfügung steht, die in der Regel gering entlohnt sind, weder die Sicherheit vermitteln, die dem Normalarbeitsverhältnis entspricht noch die Arbeitszeitsouveränität, die oft bei höheren Qualifikationen möglich ist und auch durch besonders hohe betriebliche Kontrolle ausgezeichnet ist. Solche „Jobs“ anzunehmen, erfordert in der Regel hohe Konzessionsbereitschaft, also auch den Verzicht auf expressive Selbstverwirklichung, Sinnstiftung und hohe soziale Anerkennung der Arbeit. Vor diesem Hintergrund ist es bedenklich, wenn arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die die Motive fördern wollen, sich am Arbeitsmarkt zu beteiligen, „berufliche Perspektiven“ vermitteln wollen, aber keine Zertifikate bereitstellen. Denn diese Perspektive haben die Teilnehmer nach der Maßnahme in der Regel nicht. Zugleich ist es für die Implementation von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unbefriedigend, wenn die Beförderung von Konzessionsbereitschaft eine zentrale Rolle spielt, die Akteure der Implementation ihrerseits aber eher berufliche Perspektiven am Arbeitsmarkt eröffnen möchten. Diesem Dilemma scheint man sich gegenwärtig angesichts des sich vollziehenden sozio-ökonomischen Strukturwandels und der aktuellen Gesetzgebung im SGB II nicht entziehen zu können.

Literatur

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grund-
sicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB Discussion
Paper, 02/2011, Nürnberg, S. 41.

Bauer, Frank; Fuchs, Philipp; Jung, Matthias (2013): Bewältigungs- und Aneignungsmuster
staatlich geförderter Beschäftigung bei ehemaligen Langzeitarbeitslosen. In: Österreichische
Zeitschrift für Soziologie, Jg. 38, Heft 3/2013, S. 277-294.

Becker, Jürgen (2006): „Rucksack“ – Interkulturelle Sprachförderung und Elternbildung im
Elementarbereich. In: Sozialpädagogisches Institut Berlin (Hrsg) (2006): Integration junger
Menschen mit Migrationshintergrund – Sozialer Zusammenhalt durch interkulturelle Strate-
gien und integrierte Ansätze in benachteiligten Stadtteilen, S. 63-69.

Behn, Sabine; Bischof, Christine; Koch, Liv-Berit (2010): Evaluation des Modellprojektes
„Stadtteilmütter gehen in die Schule (2009–2010)“, Berlin.

Bundesagentur für Arbeit (2013): BERUFEnet – Berufsinformationen einfach finden. Kinder-
gartenhelfer/in. <http://berufenet.arbeitsagentur.de/berufe/start?dest=profession&prof-id=9173>

Buschkowsky, Heinz (2006): Neuköllner Realitäten – Medienwelten und Lebenswelten. In:
Sozialpädagogisches Institut Berlin (Hrsg) (2006): Integration junger Menschen mit Migrati-
onshintergrund – Sozialer Zusammenhalt durch interkulturelle Strategien und integrierte An-
sätze in benachteiligten Stadtteilen, S. 7-11.

Caritas (2010): Die Stadtteilmütter von Neukölln. <http://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2010/artikel/diestadtteilmuettervonneukoelln>

Combe, Arno; Helsper, Werner (Hrsg.) (1997): Pädagogische Professionalität. Untersuchun-
gen zum Typus pädagogischen Handelns. Frankfurt/Main.

de Certeau, Michel (1988): Kunst des Handelns. Berlin: Merve Verlag Berlin.

Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe (2010a): Konzept des Modellprojekts: Stadtteilmütter in
NRW, unveröffentlichtes Manuskript.

Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe (2010b): Konzept des Modellprojekts: Stadtteilmütter in
NRW, Anlage 3 JobCoach, unveröffentlichtes Manuskript.

Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe (2010c): Konzept des Modellprojekts: Stadtteilmütter in
NRW, Anlage 4, Module Qualifikation, unveröffentlichtes Manuskript

Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe (2011): Konzept der Verlängerung des Modellprojekts:
Stadtteilmütter in NRW, unveröffentlichtes Manuskript.

Dietrich, Hans, Abraham Martin (2005): Eintritt in den Arbeitsmarkt. In: Abraham, Martin;
Hinz, Thomas (Hrsg.): Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, empirische Befunde.
Wiesbaden, S. 69-98.

E&C-Fachforum (2005): Konzepte der frühkindlichen Sprachförderung in sozialen Brenn-
punkten. Dokumentation der Veranstaltung vom 9. und 10. Mai 2005 in Berlin.

Esser, Hartmut (2003): Ist das Konzept der Assimilation überholt? In: geographische Revue,
Jg. 5, Heft 2 2003, S. 5-17.

Faber, Marlene (2001): Medienrezeption als Aneignung. In: Holly, Werner; Püschel, Ulrich;
Bergmann, Jörg (Hrsg.): Der sprechende Zuschauer. Wie wir uns Fernsehen kommunikativ
aneignen. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 25-40.

Hahn, Hans Peter (2011): Antinomien kultureller Aneignung: Einführung. Zeitschrift für Ethnologie 136. Jg., S. 11-26.

Heyer, Gerd; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. In: Journal for Labour Market Research, Vol. 45, No. 1, S. 41-62.

Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2012): Arbeitsgelegenheiten im SGB II: Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung. IAB-Kurzbericht 09/2012, Nürnberg.

Hradil, Stefan (2005): Soziale Ungleichheiten in Deutschland, Wiesbaden.

Koch, Liv-Berit (2009): Evaluation des Pilotprojektes „Stadtteilmütter in Neukölln, Berlin.

Koller, Lena; Rudolph, Helmut (2011): Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern: Viele Jobs von kurzer Dauer. IAB-Kurzbericht 14/2011, Nürnberg.

Kronauer, Martin; Vogel, Berthold; Gerlach, Frank (1993): Im Schatten der Arbeitsgesellschaft: Arbeitslose und die Dynamik sozialer Ausgrenzung.

Lüdtke, Alf (1989): Einleitung: Was ist und wer treibt Alltagsgeschichte? In: Lüdtke, Alf (Hrsg.), Alltagsgeschichte. Zur Rekonstruktion historischer Erfahrungen und Lebensweisen. Frankfurt am Main, New York: Campus, S. 9-47.

MacDonald, Robert; Marsh Jane (2001): Disconnected Youth? In: Journal of Youth Studies, Volume 4, Issue 4, Pages 373-391.

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, New York: Campus, S. 39-71.

Oevermann, Ulrich (1997): Theoretische Skizze einer revidierten Theorie professionalisierten Handelns. In: Combe, Arno; Helsper, Werner: Pädagogische Professionalität. Frankfurt am Main, S. 70-183.

Oevermann, Ulrich (2000): Die Methode der Fallrekonstruktion in der Grundlagenforschung sowie der klinischen und pädagogischen Praxis. In: Kraimer, Klaus (Hrsg.): Die Fallrekonstruktion. Sinnverstehen in der sozialwissenschaftlichen Forschung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 58–156.

Schefold, Werner (2011): Hilfe als Grundkategorie sozialer Arbeit. In: Soziale Passagen. Heft 2 2011, Jg. 3, S. 11-27.

Sozialpädagogisches Institut Berlin (Hrsg.) (2006): Integration junger Menschen mit Migrationshintergrund – Sozialer Zusammenhalt durch interkulturelle Strategien und integrierte Ansätze in benachteiligten Stadtteilen.

Springer-Geldmacher, Monika (2005): Rucksack – ein Programm zur Förderung der Mehrsprachigkeit von Migrantenkindern vor der Schule. In E&C-Fachforum (2005): Konzepte der frühkindlichen Sprachförderung in sozialen Brennpunkten. Dokumentation der Veranstaltung vom 9. und 10. Mai 2005 in Berlin, S. 49-51.

In der Reihe IAB-Regional Nordrhein-Westfalen sind zuletzt erschienen:

Nummer	Autoren	Titel
01/2013	Pohl, Carsten	Demografie, Erwerbsbeteiligung und Erwerbslosigkeit in Nordrhein-Westfalen. Analyse der Zusammenhänge zwischen 1996 und 2011
08/2011	Sieglen, Georg	Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Beschäftigungsentwicklung in der Gesundheitswirtschaft Nordrhein-Westfalens
07/2011	Bauer, Frank; Franzmann, Manuel; Fuchs, Philipp; Jung, Matthias	Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen II. Die Erfahrungen der Geförderten
06/2011	Sieglen, Georg	Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Bergischen Land. Eine Analyse auf regionaler Ebene
05/2011	Sieglen, Georg, Pohl, Carsten; Carl, Birgit	Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in Nordrhein-Westfalen – Materialien. Daten und Erläuterungen zu den Ergebnissen aller Regionen und Kreise Nordrhein-Westfalens 1993–2008

Eine vollständige Liste aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Regional“ finden Sie [hier](#):

<http://www.iab.de/de/publikationen/regional.aspx>

Impressum

IAB-Regional. IAB Nordrhein-Westfalen
Nr. 02/2013

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

http://doku.iab.de/regional/NRW/2013/regional_nrw_0213.pdf

Eine vollständige Liste aller erschienenen Berichte finden
Sie unter
[http://www.iab.de/de/publikationen/regional/nordrhein-
westfalen.aspx](http://www.iab.de/de/publikationen/regional/nordrhein-westfalen.aspx)

ISSN 1861-4760

Rückfragen zum Inhalt an:

Frank Bauer
Telefon 0211.4306 497
E-Mail frank.bauer@iab.de