Prof. Dr. H.-Dieter Kantel

Fachhochschule Münster
Fachbereich Sozialwesen
Hüfferstr. 27
48149 Münster

Dr. Hans Uske

Rhein-Ruhr-Institut an der
Universität Duisburg-Essen
Projektgruppe Logistik und
Dienstleistung
Heinrich-Lersch-Str. 15
47057 Duisburg

Nach der Elefanten-Hochzeit ....

Abschlussbericht des Projekts ‚Armutsregulierung nach Hartz'

von Prof. Dr. H.-Dieter Kantel, Münster
unter Mitarbeit von Dr. Hans Uske

gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Foto: Kantel

Münster, im September 2006

Inhaltsverzeichnis

Deckblatt, Inhaltsverzeichnis und Executive-Summary	Seite 1-4
1. Einleitung: Nach der Elefanten-Hochzeit	Seite 5
2. Vom Versicherten zum Fürsorgeempfänger	Seite 9
3. Die Fürsorge-Falle	Seite 16
4. Nicht jeder erhält, was ihm zusteht	Seite 21
5. Von der Sozialhilfe-Sachbearbeitung zur neuen Sachbearbeitung	Seite 23
6. Von der Arbeitsberatung zum Fallmanagement?	Seite 28
7. Die neue Sachbearbeitung: Grundsicherungsarbeit	Seite 33
8. Gestaltete und gestaltbare Grundsicherungsarbeit	Seite 38
Anhang	
Empirische Rahmenbedingungen der Grundsicherungsarbeit	Seite 44
.... in Recklinghausen	Seite 47
.... in Düsseldorf	Seite 57
Literaturverzeichnis	Seite 65

Executive Summary

Trotz der im Hartz-IV-Gesetzgebungsverfahren mitbeschlossenen umfänglichen Evaluierung der neuen Grundsicherung nach SGB II wird absehbar die Frage vernachlässigt, wie denn die Bediensteten in den Jobcentern mit den ihnen gestellten Anforderungen fertig werden und wie sie die Grundsicherungsarbeit entwickeln. Mit einer zunächst explorativ angelegten Studie in den beiden Jobcentern von Recklinghausen und Düsseldorf sollte diese Lücke gefüllt werden. Es wird sich nicht von alleine richten, sagen nachvollziehbar die Bediensteten und ihre Interessenvertretungen.

Die ambitionierte Arbeitsmarktreform mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende in den häufig noch Jobcentern genannten neuen Institutionen entsprach und entspricht sicherlich nicht den vielfach hochgesteckten Erwartungen. Dennoch entwickelte der größte Verwaltungsumbau in der Geschichte der Bundesrepublik nach nun fast zweijähriger Arbeit eine eigenständige Gestalt. Eine neue Form der Sachbearbeitung, die Grundsicherungsarbeit, wurde geboren. Als Zusammenfassung bisheriger Arbeiten aus den Sozial- und Arbeitsämtern ist die Grundsicherungsarbeit jetzt zu der Form der Armutsregulierung schlechthin geworden.

Hier wird vermittelt, was nicht ohne Reibung und erst recht nicht so ohne weiteres vermittelbar ist: die individuellen Ansprüche der Arbeitsuchenden auf eine den Lebensunterhalt sichernde Arbeit und einem bis dahin menschenwürdigen Leben mit den gesellschaftlichen Vorstellungen über ein Leben als Arbeitsuchende. Das birgt auch Sprengstoff im Hinblick auf die gesellschaftlichen und politischen Erwartungen an die Qualität der Grundsicherungsarbeit und den Ansprüchen der Bediensteten an ihre betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertretung.

Der konkrete Arbeitsalltag der neuen Grundsicherungsarbeit wird durch die Verdreifachung der Sachbearbeitung bestimmt. Neben dem Publikumsverkehr muss die Dokumentation der Arbeit in den Akten und die Abbildung in den elektronischen Informationssystemen als jeweils eigenständiges Moment der Arbeit beherrscht werden. Dabei spielen die unter dem Stichwort ‚Fallmanagement' diskutierten Entwicklungen innerhalb der hier ‚Regulierung der Armut' genannten Arbeitsprozesse lediglich eine untergeordnete Rolle.

Die weiteren Entwicklungen in den Jobcentern sind aber - innerhalb eines gewissen Korridors - deutlich gestaltungsoffener als in anderen Bereichen der Verwaltungsarbeit und erzwingen geradezu die aktive Einmischung der Bediensteten und ihrer Interessenvertretungen. Von einer systematischen und zielgerichteten Gestaltung kann allerdings momentan noch nicht die Rede sein. Doch Anknüpfungspunkte, die ausbaufähig sind, gibt es allenthalben:

- Schon wegen der anspruchsvollen Qualifikationen der meisten Beschäftigten in den Jobcentern erwarten sie, sich kompetent in die Entwicklung der neuen Arbeit einmischen zu können, um zukunftssichere und -fähige Arbeitsplätze zu erhalten.
- Noch wird der Erwartungshorizont an diese Arbeiten längst nicht der realisierten Praxis gerecht, obwohl alle Beteiligten außerordentlich engagiert daran arbeiten - hier sind partizipative Ansätze gefragt.
- Die neue, kommunal ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik enthält Potenziale auch für die Arbeitsuchenden, die bei weitem noch nicht ausgereizt sind.
- Der bisherige ‚Wildwuchs' an realisierten Organisationsformen verweist auf ungenutzte Möglichkeiten einer effektiveren und effizienteren Verwaltungsarbeit.

Die Entwicklung und Verbesserung der innerbetrieblichen (Weiter-) Bildungsarbeit kann als einer der Schlüssel gesehen werden, diese Ressourcen zu heben und die Konfliktpotenziale zu minimieren. Und gerade hier sind die Bediensteten und ihre Interessenvertretungen gefordert. Doch diese Einmischung der Bediensteten wird nicht ‚naturwüchsig' ablaufen, sondern bedarf der bewussten Einflussnahme. Hier fordern die betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungen und die Bediensteten die - auch wissenschaftliche - Unterstützung ihrer Anliegen.

1. Einleitung: Nach der Elefanten-Hochzeit ....

Mit den Worten „da haben zwei Elefanten geheiratet“ beschrieb eine Mitarbeiterin in einem Jobcenter[1] den Prozess der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu Beginn des Jahres 2005. Und herausgekommen ist, so lässt sich als Fazit der hier vorgelegten Studie zur Neuorganisation der Sachbearbeitung in den Jobcentern sagen, die nun die Grundsicherung für Arbeitsuchende verwalten, eine neue Behörde, die in ihrem Wirken sehr viel mehr Ähnlichkeit mit dem ehemaligen Sozial- als mit alten Arbeitsamt hat[2].

Knapp zwei Jahre nach der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe in die neue Grundsicherung für Arbeitsuchende ist es in der öffentlichen Debatte um die Jobcenter deutlich stiller geworden. Zwar sind die vielfach erhofften spürbaren arbeitsmarktpolitischen Wirkungen ausgeblieben, aber die Sachbearbeitung in den häufig immer noch Jobcenter genannten Einrichtungen, in denen die Grundsicherung abgewickelt wird, ist auf dem Weg, eine Normalität zu finden. Über das, was und wie sie es macht, gibt es jedoch - wissenschaftlich gesehen - keine einvernehmliche Bewertung. Und das bezieht sich nicht nur auf die eigentliche Sachbearbeitung in den vorher getrennten Behörden, sondern auch auf die in der einen oder anderen Weise in Modellprojekten schon vorher einmal ausprobierten neuen Formen der Beratungsarbeit, die Arbeitsuchende schneller und besser in den ersten Arbeitsmarkt integrieren wollte. Von daher verwundert es nicht, dass es auch über die zukünftigen Gestaltungsperspektiven, ja überhaupt über die Möglichkeiten dazu, keine einheitlichen Aussagen gibt.

Man kann sogar sagen, selten gab es in den Sozialwissenschaften zu einem so klar umrissenen Thema so gegensätzlich aufbereitete „Empirien“ wie im Falle der Arbeitsberatung und -vermittlung für Arbeitsuchende.

Da ist einmal die Empirie, wie sie von Kolbe und Reis (2005) aus der Arbeitsberatung in der Stadt Cottbus dokumentiert wurde:
„Als Fachstelle des Sozialamts können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Abstimmung mit der Sachbearbeitung über die Möglichkeiten der Sanktion verfügen. Ihre Position, als Teil des öffentlichen Trägers die gesetzlichen Bestimmungen zu vollziehen, ist unstrittig, macht sich jedoch nur selten in dominantem Verhalten bei den beobachteten Beratungen bemerkbar. Es ist dem pädagogischen Einfühlungsvermögen sowie professioneller Parteilichkeit der Beraterinnen geschuldet, dass trotz der schriftlichen Rechtsbelehrung die Gespräche in einer vertraulichen Atmosphäre stattfinden. Angesichts ihrer Erfahrungen mit der Arbeitsmarktagentur respektieren

[1] Wenn hier und im folgenden von Jobcenter die Rede ist, ist damit die neue, jeweils unterschiedlich arrangierte Institution gemeint, die die Grundsicherung für Arbeitsuchende umzusetzen hat.

[2] Die explorative Studie wurde durch die finanzielle Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf und die kooperative Zusammenarbeit mit der Vestischen Arbeit in Recklinghausen und der ARGE Düsseldorf ermöglicht.

die Hilfeberechtigten in den Folgegesprächen die Beraterinnen als fachliche Autorität“ (Kolbe, Reis 2005: 152).

Ein völlig gegensätzlicher Eindruck drängt sich bei der von Magnin (2005) dokumentierten Empirie aus der Arbeitsberatung in der Schweiz auf:
„*Aufgrund des doppelten Mandats der Beratenden, die Bemühungen der Versicherten zu kontrollieren und sie gleichzeitig zu unterstützen, kann sich für die Beratungssituation kein eindeutiger Rahmen etablieren. In jeder einzelnen Konstellation von beratender und versicherter Person zeigt sich von neuem, ob die Beratenden eher dazu neigen, sich der Person und ihrer Beratung oder dem Gesetzesvollzug verpflichtet zu fühlen. Dies resultiert aus der Dynamik der Interaktion selbst und geschieht vielfach unabhängig vom bewussten Entscheid der daran Beteiligten. Weil die beiden Mandate Kontrolle und Beratung selbst unvereinbar sind, ist die willkürliche Behandlung von arbeitslosen Personen bereits in der Konzeption angelegt*“ (Magnin 2005: 325).

Der Eindruck der gegensätzlichen Vorgehensweisen in den Behörden rührt vor allem daher, dass die Beratungen der Arbeitslosen in Cottbus nach dem wissenschaftlich abgesicherten, geschilderten Eindruck harmonisch abzulaufen scheinen, während in der Schweiz - ebenfalls wissenschaftlich exakt dokumentiert - eine Kluft aus Misstrauen und Ablehnung zwischen Beratern und Arbeitslosen zu herrschen scheint. Keineswegs jedoch wollten beide Untersuchungen die extremen Ausschläge in Beratungssituationen herausfiltern und sind dadurch zu gegensätzlichen Auswertungen gekommen - beide wollten die Beratungsarbeit schlechthin in den untersuchten Einrichtungen, die die Arbeitsberatung und -vermittlung zum Ziel haben, inhaltlich aufbereitet präsentieren.

Auch die Überlegung, dass diese gravierenden Unterschiede auf die aus zwei verschiedenen Nationen - Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz - stammenden Erhebungen zurückzuführen sind, hilft nicht wirklich, diese Gegensätzlichkeit zu erklären und verständlich zu machen. Sicherlich, beide Länder haben im Detail unterschiedliche soziale Sicherungssysteme auch im Hinblick auf die Arbeitslosenversicherung. Ein genauerer Blick verrät jedoch, dass sich die beiden Strukturen in Bezug auf die Umgangs- und Vorgehensweisen mit den Arbeitslosen doch sehr ähnlich sind. Und das betrifft vor allem ein gemeinsames Charakteristikum: Beide Länder haben erst vor kurzem mit durchgreifenden Reformen eine Neuausrichtung ihrer Arbeitsmarktpolitik hin zu einer verstärkten Aktivierungspolitik vollzogen und entsprechen damit einem allgemeinen Trend in der Arbeitsmarktpolitik, der sich in den meisten Ländern nachvollziehen lässt (vgl. Dingeldey 2006).

Allerdings ist auch dokumentiert, dass sich insbesondere die Schweiz hinsichtlich der Praktiken der Leistungskürzung als Vor- und Spitzenreiter in Europa nach der Umstellung und Reform der Arbeitsmarktpolitik präsentierte (vgl. Wahl, Schulte 2005: 114). Doch dies hätte allenfalls zu einer deutlicheren Ausprägung der einzelnen Elemente der Aktivierungs-, bzw. der Sanktionspolitik, nicht aber zu einem so gegen-

sätzlichen Gesamteindruck führen dürfen.

Auch die jeweils differierenden Herangehensweisen und Methoden der beiden Untersuchungen können zwar den unterschiedlichen Blick auf den Gegenstand, nicht aber das so gegensätzliche Resultat erklärlich machen. Kolbe und Reis ging es um die „*Untersuchung unterschiedlicher institutioneller Arrangements kommunaler Verwaltung, in denen das Handlungskonzept ‚Case Management' - quasi als Vorbild des ‚Fallmanagements' nach SGB II in der Praxis umgesetzt wird*" (Kolbe, Reis 2005: 9). Der Ansatz von Magnin ist etwas anders ausgerichtet: „*Ziel der vorliegenden Studie ist es herauszufinden, wie sich die neue Ausrichtung der Arbeitslosenversicherung, ..., in der Beratungspraxis der RAV (Regionales Arbeitsvermittlungszentrum - d.V.) konkret auswirkt*" (Magnin 2005: 24). Trotz dieser Unterschiedlichkeit ging es beiden Untersuchungen darum, die Praxis der Arbeitsberatung und -vermittlung an der Schnittstelle zwischen Behörde und KundInnen[3] zu erfassen.

Nachdem zu dieser Thematik nun auch ‚Erfahrungsberichte' von betroffenen Menschen vorliegen (vgl. etwa Schmidt 2005 b), die deutlich die Abhängigkeit und das Ausgeliefertsein der Betroffenen von den Jobcentern unterstreichen, soll hier nun eine Facette dieses Prozesses untersucht werden, die bislang nur unterbelichtet zum Zuge kam: Um ein umfassenderes und klareres Bild der Abläufe und Arbeitsprozesse zu erhalten, soll hier die Sachbearbeitung in den Jobcentern, in denen die neue Arbeit verrichtet wird, selbst zu Wort kommen. Nicht allein die Erfahrungen und Einschätzungen der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die diese Prozesse durch ihre Arbeit leisten - dies wäre lediglich eine weitere Facette der Empirie, sondern hier soll der Blick auf die sich im Prozess der Sachbearbeitung herstellenden Ergebnisse durch die Arbeit der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, an denen auch die Arbeitslosen beteiligt sind, geworfen werden. Ein zwar analytischer Zugriff, aber dennoch durch erhobene Empirie gestützt und gesichert.

Eine solche Untersuchung lässt sich nicht voraussetzungslos anlegen. Weil aber die Prozesse der Sachbearbeitung in den Jobcentern in ihren Resultaten, als Gesamtheit dokumentiert werden, sind sie nicht interessegeleitet. Um dies sicher zu stellen, soll auf eine Methodik zurückgegriffen werden, die schon zur Analyse der Sachbearbeitung in den Sozialämtern wertvolle Dienste leistete (vgl. Ehlert, Kantel 1990). Ein ‚archäologischer Blick' auf die Aufgaben und Ergebnisse der in der neuen Sachbearbeitung geleisteten Arbeit soll in einem ersten Schritt im nächsten Kapitel verdeutlichen, was in den neuen Institutionen der Jobcenter geschieht und so eine analytische Rekonstruktion der neuen Grundsicherungsarbeit ermöglichen.

Mit ‚archäologischem Blick' soll folgendes angesprochen und analysiert werden: Das Sozialgesetzbuch (SGB) II und III, das im wesentlichen als neue gesetzliche Grund-

[3] KlientInnen und KundInnen sollen hier und im folgenden synonym verwandt werden, obwohl es nachvollziehbar unterschiedliche Schwerpunktsetzungen gibt. In den Jobcentern hat sich jedoch der Sprachgebrauch von der Kundschaft durchgesetzt.

lage der reformierten Arbeitsmarktpolitik gilt, aber auch das neue SGB XII im Hintergrund, das als Grundsicherung aus der alten Sozialhilfe hervorgegangen ist, stellen den neuen rechtlichen Rahmen dar, innerhalb dessen die neuen Arbeitsprozesse nach der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in den Jobcentern verlaufen. Umgekehrt lässt sich dieser Rahmen aber auch als Ausdruck dessen fassen, was in den Jobcentern, bzw. bei der Arbeitsberatung und der Sicherstellung des Lebensunterhalts der Arbeitsuchenden geschieht. Recht wäre hier als Ausdruck geronnener gesellschaftlicher Verhältnisse verstanden. Zunächst soll also in den folgenden Kapiteln aus den rechtlichen Verhältnissen heraus eine analytische Rekonstruktion der Grundsicherungsarbeit in den Jobcentern vorgestellt werden. Die Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jobcentern erscheint hier als Vermittlungsarbeit, die die Ansprüche der Arbeitsuchenden auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben - verstanden als Integration in den Arbeitsmarkt und bis dahin als Unterstützung mit Lohnersatzleistungen - mit den gesetzlich definierten Vorstellungen über ein Leben als Arbeitsuchende vermittelt.

In einem zweiten Schritt sollen dann diese Ergebnisse mit den vorliegenden wissenschaftlichen Befunden zur Sachbearbeitung in den Job-Centern, wie sie anfangs bereits teilweise skizziert worden sind, konfrontiert und kritisch diskutiert werden. Dies soll das dritte und die darauf aufbauenden Kapitel leisten. Gerade weil sich die Sachbearbeitung in den Jobcentern in der Bundesrepublik noch in einem Anfangsstadium befindet, sollen auch die wissenschaftlichen Arbeiten vorgestellt werden, aus denen sich die heutige neue Sachbearbeitung in den Job-Centern speist. Dazu gehört einmal die bisherige Sachbearbeitung in den Sozialämtern und die bisherige Arbeitsberatung in den ehemaligen Arbeitsämtern inclusive die in verschiedenen Modellprojekten bereits getesteten neuen Arbeitsformen, mit denen der Übergang zur neuen Sachbearbeitung in den Jobcentern erleichtert werden sollte, bzw. ihr der Weg bereitet wurde.

Daraus sollen dann - selbstverständlich unter Einbezug der erhobenen Empirie in den beiden untersuchten Jobcentern, aber eben nicht konsequent daraus entwickelt - in einem dritten Schritt ab dem siebten Kapitel einige wesentliche - aber eben nicht mehr - Funktionsstränge der neuen Grundsicherungsarbeit entwickelt werden. Dieses Manko unterstreicht noch einmal den zentralen Mangel der vorliegenden Arbeit, letztlich über keine alleine vom Umfang her hinreichende Empirie zu verfügen. Im Rahmen dieser Erörterung sollen dann abschließend im achten Kapitel die erwarteten und sich abzeichnenden Entwicklungen der Grundsicherungsarbeit, die Armutsregulierung nach Hartz konkretisiert und nach Möglichkeiten der Gestaltung gefragt werden. Aufgrund des explorativen Charakters der vorliegenden Studie und somit keineswegs repräsentativ oder allgemeingültig müssen dann im Anhang die empirischen Rand- und Rahmenbedingungen der neuen Grundsicherungsarbeit zur Sprache kommen.

2. Vom SGB III zum SGB II: Vom Versicherten zum Fürsorgeempfänger

Wer sich vorstellen kann, als Archäologe oder Archäologin einer fernen Zeit auf den Text des SGB III zu stoßen und dann feststellt, dass wir den Text lesen und verstehen können, wird sich fragen, was war das wohl für eine Gesellschaft, die sich dieses Gesetz gegeben hat? Lassen sich keine weiteren Funde aufspüren, die das vorzustellende Bild von der damaligen Gesellschaft konkretisieren könnten, so bleibt nur eine Analyse des Gesetzestextes, um daraus die damalige Gesellschaft schemenhaft zu rekonstruieren. Diese Analyse wird dann zwar einerseits hypothetisch sein, andererseits aber doch einen spezifischen Blick auf die Gesellschaft freigeben, die sich diesen Text als Gesetzestext gegeben hat. Eine solche Analyse des SGB III soll nun der Grundbaustein sein, auf dem aufbauend eine analytische Rekonstruktion der Sachbearbeitung in den neuen Job-Centern vorgenommen werden soll.

Bereits im ersten Satz des § 1 des SGB III, dem seit dem 1.1.2005 geltenden neuen Recht der Arbeitsförderung, werden unter der Überschrift „Ziele der Arbeitsförderung“ wesentliche Eckpunkte der gesellschaftlichen Verhältnisse beschrieben, die, obwohl teilweise implizit, einer Analyse zugänglich sind:
„*Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird.*“
Mit „Beschäftigungsstand“, so lässt sich archäologisch schlussfolgern, kann nur das Verhältnis von Beschäftigten zu den Nicht-Beschäftigten gemeint sein. Und einen hohen Beschäftigungsstand anzustreben bedeutet dann, darauf hinzuwirken, dass in der Gesellschaft möglichst viele Menschen beschäftigt sein sollen. Aber nicht eine konkrete Zahl wird als Zielvorgabe genannt, sondern ein Verhältnis wird beschrieben. Wobei mit Nicht-Beschäftigten zunächst alle gemeint sein können, die keiner Beschäftigung nachgehen: Kinder, Alte, aber eben auch Arbeitslose. In jedem Fall aber sind die Erwerbslosen lediglich eine Teilmenge der Nicht-Beschäftigten, gleich bedeutend mit den anderen Elementen. Einen hohen Beschäftigungsstand innerhalb der betrachteten Gesellschaft zu erreichen, bedeutet dann, alles daran zu setzen, möglichst viele Beschäftigte zu bekommen und/oder den Anteil der Nicht-Beschäftigten möglichst zu minimieren. Innerhalb einer bestehenden Gesellschaft kann dies nur durch eine Verschiebung der Nicht-Beschäftigten zu den Beschäftigten geschehen[4].

Interessant und aufschlussreich ist bei dieser Betrachtungsweise, dass die Erwerbslosen nicht nur nicht im Blickwinkel der Aufmerksamkeit, sondern gewissermaßen in deren ‚toten Winkel‘ liegen. Bei der zielgerichteten Vergabe der Leistungen der Arbeitsförderung interessieren die Erwerbslosen nicht - der Blick ist auf die Beschäftigten gerichtet, ihnen gilt die ganze Aufmerksamkeit. Die Nicht-Beschäftigten und mit ihnen die Erwerbslosen spielen allenfalls mittelbar eine Rolle: als eventuelle Ma-

[4] Rein logisch betrachtet ginge es auch durch Zuwanderung neuer Beschäftigter oder durch die Abwanderung von Nicht-Beschäftigten. In diesen Fällen käme es ebenfalls zu einem höheren Beschäftigungsstand, weil das Verhältnis zugunsten der Beschäftigten verschoben würde.

növriermasse, um den Pool der Beschäftigten zu erhöhen, bzw. als hinzunehmendes Anhängsel, dessen Minimierung eine Verbesserung des Beschäftigungsstandes ergeben würde. Der Blick derjenigen also, die dieses Gesetz umzusetzen haben, muss durch die gesetzlichen Vorgaben auf diejenigen gerichtet werden, die gar nicht vor ihnen stehen. Sie müssen die Beschäftigten in den Fokus ihrer Aufmerksamkeit und Aktivitäten stellen, obwohl doch die Erwerbslosen vor ihnen stehen.

Einen weiteren wichtigen Einblick in die spezifische gesellschaftliche Sichtweise auf und Umgehensweise mit Arbeitslosigkeit bildet der zweite Aufgabenschwerpunkt, der hier im SGB III genannt wird: die ständige Verbesserung der Beschäftigungsstruktur. Mit Beschäftigungsstruktur können nur die Verhältnisse und Aufteilungen innerhalb des Pools der Beschäftigten gemeint sein. Also beispielsweise die - durchaus sinnvolle - Aufteilung nach Beschäftigungsbereichen wie Landwirtschaft, produktiver und sekundärer oder Dienstleistungssektor. Bei der Frage nun, wie diese Struktur durch die Bediensteten in den Arbeitsagenturen ‚ständig verbessert' werden kann, ist zunächst auf einer logischen Ebene eindeutig, dass der Maßstab für diese Verbesserung nicht aus der Struktur selbst erwachsen kann. Erst in einem Vergleich von Vorher-Nachher lässt sich ermitteln, ob es tatsächlich zu einer Verbesserung und eben nicht zu einer Verschlechterung gekommen ist. Und der Maßstab dafür wiederum kann letztlich nur das Bruttosozialprodukt, die Wertschöpfung der Gesellschaft, sein.

Ein erhöhtes Bruttosozialprodukt ist der Maßstab dafür, ob die Beschäftigungsstruktur verbessert und nicht etwa verschlechtert wurde. Auch bei dieser zweiten Aufgabenstellung des SGB III liegen die Erwerbslosen somit erneut im ‚toten Winkel' der Aufmerksamkeit; der Blick- und Ansatzpunkt ist ausschließlich auf die Beschäftigten gerichtet. Ihre sinnvolle, bzw. zu optimierende Anordnung und Aufteilung in der Gesellschaft ist Ziel der Leistungen der Arbeitsförderung - und das haben die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Arbeitsagenturen zu leisten, das ist ihre berufliche Aufgabe, dafür werden sie bezahlt.

Resümierend kann damit schon an dieser Stelle festgehalten werden, dass das Sozialgesetzbuch III keinesfalls, wie es im Alltagsbewußtsein verankert ist, ein soziales Gesetz ist; nein, seine Kerngedanken zielen auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gesellschaft. Und Arbeitslose spielen darin, wie sich zeigen ließ, keine Rolle. Die allgemeine Grundphilosophie des Gesetzgebers, die sich hier widerspiegelt, lässt sich sozialpolitisch betrachtet mit der These charakterisieren ‚eine gute Wirtschaftspolitik ist die beste Sozialpolitik'. Sozialpolitik hat im SGB III keinen eigenständigen Stellenwert, sondern ist eine abgeleitete und untergeordnete, um nicht zu sagen: ideologisierte Aufgabenstellung der Wirtschaftspolitik. Nur wenn es der Wirtschaft gut geht, so lässt sich zuspitzen, kann es auch sozialpolitische Überlegungen geben. Sozialpolitik wird zur abhängigen Variable der Wirtschaftspolitik gestutzt.

Ein solches Ergebnis ist einerseits für viele sicherlich nicht sonderlich überraschend. Andererseits wird gerade in der sozialpolitischen Debatte dieses Ergebnis häufig auf den Kopf gestellt, indem, wie weiter unten noch zu zeigen sein wird, den Sozialgesetzen, wie hier dem SGB III, der Arbeitsförderung, eben doch eine eigenständige sozialpolitische Zielsetzung unterstellt wird. Und sei es mit Hinweis auf den Sozialstaatsgedanken im Grundgesetz, wird in diese Gesetze eine Logik und Intention hineininterpretiert, die bei penibler Betrachtung nicht vorhanden ist.

Die Konsequenzen dieser rein wirtschaftspolitischen Ausrichtung des SGB III lassen sich anhand des § 2 des SGB III illustrieren. Beim „*Zusammenwirken von Arbeitgebern und Arbeitnehmern mit den Agenturen für Arbeit*“, wie der Paragraf vielsagend überschrieben ist, wird das Dreiecksverhältnis von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und der Bundesagentur für Arbeit präziser definiert. Auffallend ist hier, mit welchen Formulierungen die Aufgaben der Arbeitgeber beschrieben werden: „*Die Arbeitgeber haben bei ihren Entscheidungen verantwortungsvoll deren Auswirkungen auf die Beschäftigung der Arbeitnehmer und von Arbeitslosen und damit die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsförderung einzubeziehen.*“ Mit ‚verantwortungsvoll‘ wird lediglich an das Eigeninteresse der Arbeitgeber appelliert, denn welches andere Interesse als die Überlebensfähigkeit des Betriebes zu sichern, soll hier hinter der Verantwortung stehen? Obwohl die Formulierung ‚haben‘ eine Bestimmtheit suggeriert und eine Muss-Vorschrift signalisiert, ist die Verbindlichkeit gleich null. Alle weiteren Anforderungen, die im § 2 an die Arbeitgeber schriftlich fixiert sind, werden von vorne herein als Soll-Vorschrift formuliert. An keiner Stelle wird durch die Wortwahl des Gesetzgebers über unverbindliche Wünsche an die Arbeitgeber hinaus gegangen.

Gleichklingend wird auch bei den Arbeitnehmern davon gesprochen, dass sie ganz bestimmte Aufgaben zu erfüllen ‚haben‘. „*Die Arbeitnehmer haben bei ihren Entscheidungen verantwortungsvoll deren Auswirkungen auf ihre beruflichen Möglichkeiten einzubeziehen.*“ Was in der Form eine identische Formulierung wie bei den Arbeitgebern ist, entpuppt sich bei inhaltlicher Betrachtung jedoch als krasser Gegensatz: Während bei den Arbeitgebern eine verantwortungsvolle Entscheidung auf einen ihnen äußerlichen Gegenstand, nämlich ihr Unternehmen, bezogen ist, lässt sich dies bei den Arbeitnehmern nicht trennen. Ihre beruflichen Möglichkeiten beziehen sich auf ihre Person als Arbeitskraftbesitzer. Alles, was sie mit dieser Arbeitskraft anstellen, stellen sie mit sich als Person an. Insofern ist dieser Unterschied schon ein Unterschied ums Ganze. Gleichzeitig sind es hier Muss-Vorschriften, d.h. die Arbeitnehmer, bzw. die Erwerbslosen haben nicht die Entscheidungsfreiheit darüber eigenständig zu befinden, ob sie die Vorgaben des Gesetzgebers annehmen oder nicht. Wer hier auf Leistungen angewiesen ist, muss sich der gesetzlichen Vorgabe unterordnen, sich verantwortungsvoll seinen beruflichen Möglichkeiten gegenüber zu verhalten. Und die bestimmt keineswegs der einzelne Arbeitslose selbst, sondern das Marktgeschehen, bzw. der Gesetzgeber durch weitere Konkretisierungen, die als Handlungsanweisungen für die Sachbearbeitung in den Arbeitsagenturen zu

lesen sind.

Während beim Arbeitgeber das Marktgeschehen bestimmt, wie und ob das Unternehmen am Markt bestehen kann, bestimmt beim Arbeitnehmer der Markt über seine beruflichen Möglichkeiten. Während beim Arbeitgeber im schlimmsten Fall der Untergang des Unternehmens passieren kann, was nicht notwendigerweise mit dem individuellen Ruin der Person verbunden sein muss, ist nicht marktkonformes Verhalten des Arbeitskraftbesitzers, weil mit seiner Person untrennbar verbunden, mit seinem persönlichen Untergang gleichzusetzen. Und das gerade dadurch, dass der Gesetzgeber in seiner Sozial-Gesetzgebung die Prämissen der Marktgesetze übernommen hat.

Im weiteren werden dann die Muss-Vorschriften für die Arbeitnehmer, bzw. die Erwerbslosen präzisiert. Ihnen ist keineswegs freigestellt, bestimmte Anforderungen zu erfüllen oder nicht. Das wird bei vier verschiedenen Aufgabenfeldern unterstrichen, die im § 2 genannt werden:
„*Die Arbeitnehmer haben zur Vermeidung oder zur Beendigung von Arbeitslosigkeit insbesondere*
1. ein zumutbares Beschäftigungsverhältnis fortzusetzen,
2. eigenverantwortlich nach Beschäftigung zu suchen, bei bestehendem Beschäftigungsverhältnis frühzeitig vor dessen Beendigung,
3. eine zumutbare Beschäftigung aufzunehmen und
4. an einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme teilzunehmen.“

Da die ganze Wucht der Argumentation inhaltlich darin liegt, was unter ‚zumutbarer Beschäftigung‘ verstanden wird, soll der Paragraf 121 des SGB III, der hier detaillierte Auskunft erteilt, in den wesentlichen Aussagen vorgestellt und analysiert werden:
„*1. Einem Arbeitslosen sind alle seiner Arbeitsfähigkeit entsprechenden Beschäftigungen zumutbar, soweit allgemeine oder personenbezogene Gründe der Zumutbarkeit einer Beschäftigung nicht entgegenstehen.*
2. Aus allgemeinen Gründen ist eine Beschäftigung einem Arbeitslosen insbesondere nicht zumutbar, wenn die Beschäftigung gegen gesetzliche, tarifliche oder in Betriebsvereinbarungen festgelegte Bestimmungen über Arbeitsbedingungen oder gegen Bestimmungen des Arbeitsschutzes verstößt.
3. Aus personenbezogenen Gründen ist eine Beschäftigung einem Arbeitslosen insbesondere nicht zumutbar, wenn das daraus erzielbare Arbeitsentgelt erheblich niedriger ist als das der Bemessung des Arbeitslosengeldes zugrunde liegende Arbeitsentgelt. .... Vom siebten Monat der Arbeitslosigkeit an ist dem Arbeitslosen eine Beschäftigung nur dann nicht zumutbar, wenn das daraus erzielbare Nettoeinkommen unter Berücksichtigung der mit der Beschäftigung zusammenhängenden Aufwendungen niedriger ist als das Arbeitslosengeld.
4. Aus personenbezogenen Gründen ist einem Arbeitslosen eine Beschäftigung auch nicht zumutbar, wenn die täglichen Pendelzeiten zwischen seiner Wohnung und der

Arbeitsstätte im Vergleich zur Arbeitszeit unverhältnismäßig lang sind. Als unverhältnismäßig lang sind im Regelfall Pendelzeiten von insgesamt mehr als zweieinhalb Stunden bei einer Arbeitszeit von mehr als sechs Stunden .... anzusehen. Sind in einer Region unter vergleichbaren Arbeitnehmern längere Pendelzeiten üblich, bilden diese den Maßstab. .... Vom vierten Monat der Arbeitslosigkeit an ist einem Arbeitslosen ein Umzug zur Aufnahme einer Beschäftigung außerhalb des zumutbaren Pendelbereichs in der Regel zumutbar. Die Sätze 4 und 5 sind nicht anzuwenden, wenn dem Umzug ein wichtiger Grund entgegensteht. Ein wichtiger Grund kann sich insbesondere aus familiären Bindungen ergeben.
5. Eine Beschäftigung ist nicht schon deshalb unzumutbar, weil sie befristet ist, vorübergehend eine getrennte Haushaltsführung erfordert oder nicht zum Kreis der Beschäftigungen gehört, für die der Arbeitnehmer ausgebildet ist oder die er bisher ausgeübt hat."

Auf einen kurzen Nenner gebracht bedeutet dies, Arbeitslosen sind alle Beschäftigungen zumutbar, die ein Entgelt erbringen, das oberhalb des Arbeitslosengeldes liegt. Alle weiteren gesetzlichen Formulierungen beziehen sich auf den Punkt, an dem die Zumutbarkeit endet bzw. eine unzumutbare Beschäftigung beginnt. Denn ausschließlich eine unzumutbare Beschäftigung darf sanktionsfrei abgelehnt werden. Um alle anderen Beschäftigungen müssen sich die Arbeitslosen im Rahmen ihrer Mitwirkungspflichten aktiv kümmern, um nicht für eine bestimmte Zeitdauer ihre Geldleistungen zu verlieren (Sperrzeit). Im Gegensatz zu früher, als noch qualifikatorische Überlegungen für eine mögliche Ablehnung einer Arbeit mit ausschlaggebend waren (vgl. Kantel 2002), gilt heute nur noch das finanzielle Argument. Letztlich aus dem Vermeidungsverhalten, einer Sperrzeit und damit dem Entzug der Geldleistungen zu entgehen, müssen alle angebotenen Arbeiten angenommen werden. Waren es während der Beschäftigung die Arbeitgeber, die von den Erwerbstätigen erwarteten, dass sie ihre Anweisungen befolgten, ist es nun die Sozialgesetzgebung, die arbeitsmarktkonformes Verhalten unter Strafandrohung einfordert. Auch wenn der Vergleich etwas hinkt: Bei Therapien wird die Einsicht des Klientels in die Notwendigkeit der Therapie als Erfolgsbedingung vorausgesetzt - hier soll die Einsicht mit Zwangsmaßnahmen hergestellt werden. Arbeitsmarktpolitisch sinn- und wirkungsvoll sind die verschärften Zumutbarkeitsbedingungen jedenfalls nicht, denn empirisch ist nachgewiesen worden, dass auch nach früheren Verschärfungen die Arbeitslosen „*nicht zügiger in Beschäftigung übergegangen sind als zuvor*" (Pollmann-Schult 2005: 332).

Selbstverständlich gelten diese Verpflichtungen nicht für Arbeiten, die gesetzlichen und sonstigen rechtlichen Bestimmungen widersprechen, wie dies ebenfalls im Gesetz formuliert wurde. Ansonsten aber gilt, alle Arbeiten, die die Arbeitsfähigkeit der Arbeitslosen in physischer und psychischer Hinsicht nicht übersteigen, sind zumutbar. Auf den Inhalt der Arbeit oder gar auf die Neigungen und Fähigkeiten der Arbeitslosen kommt es nicht an. Aber dies muss, mit allen daraus resultierenden Schwierigkeiten, zunächst von der Sachbearbeitung in den Arbeitsagenturen auch

umgesetzt werden.

Um nun die Arbeitslosen auch dazu zu bewegen, jede Arbeit anzunehmen, hat sich der Gesetzgeber ein ganzes Instrumentarium an Sanktionsmaßnahmen ausgedacht, die im § 144 festgehalten sind:
„*Hat der Arbeitnehmer sich versicherungswidrig verhalten, ohne dafür einen wichtigen Grund zu haben, ruht der Anspruch (auf Geldleistungen - d.V.) für die Dauer einer Sperrzeit. Versicherungswidriges Verhalten liegt vor, wenn*
1. der Arbeitslose das Beschäftigungsverhältnis gelöst oder durch ein arbeitsvertragswidriges Verhalten Anlass für die Lösung des Beschäftigungsverhältnisses gegeben und dadurch vorsätzlich oder grob fahrlässig die Arbeitslosigkeit herbeigeführt hat (Sperrzeit bei Arbeitsaufgabe),
2. der .... Arbeitslose trotz Belehrung über die Rechtsfolgen eine von der Agentur für Arbeit unter Benennung des Arbeitgebers und der Art der Tätigkeit angebotene Beschäftigung nicht annimmt oder nicht antritt oder die Anbahnung eines solchen Beschäftigungsverhältnisses, insbesondere das Zustandekommen eines Vorstellungsgespräches, durch sein Verhalten verhindert (Sperrzeit bei Arbeitsablehnung),
3. der Arbeitslose trotz Belehrung über die Rechtsfolgen die von der Agentur für Arbeit geforderten Eigenbemühungen nicht nachweist (Sperrzeit bei unzureichenden Eigenbemühungen),
4. der Arbeitslose sich weigert, trotz Belehrung über die Rechtsfolgen an einer Maßnahme der Eignungsfeststellung, einer Trainingsmaßnahme oder einer Maßnahme zur beruflichen Ausbildung oder Weiterbildung oder einer Maßnahme zur Teilhabe am Arbeitsleben teilzunehmen (Sperrzeit bei Ablehnung einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme),
5. der Arbeitslose die Teilnahme an einer in Nummer 4 genannten Maßnahme abbricht oder durch maßnahmewidriges Verhalten Anlass für den Ausschluss aus einer dieser Maßnahmen gibt (Sperrzeit bei Abbruch einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme),
6. der Arbeitslose einer Aufforderung der Agentur für Arbeit, sich zu melden oder zu einem ärztlichen oder psychologischen Untersuchungstermin zu erscheinen (...), trotz Belehrung über die Rechtsfolgen nicht nachkommt (Sperrzeit bei Meldeversäumnis),
7. der Arbeitslose seiner Meldepflicht (bei den Arbeitsagenturen - d.V.) .... nicht nachgekommen ist (Sperrzeit bei verspäteter Arbeitsuchendmeldung).“
Und bei jeder dieser sieben verschiedenen Arten von Sperrzeiten wird für eine bestimmte Zeit kein Arbeitslosengeld mehr seitens der Arbeitsagentur gezahlt und damit die sowieso für unter 55-jährige auf maximal ein Jahr begrenzte Anspruchsdauer reduziert - je nach Schwere des Falles bis zu drei Monate. Einen vergleichbaren Sanktionskatalog für Arbeitgeber gibt es dagegen erst gar nicht.

Dramatisch wird die Situation jedoch erst dann, wenn der Arbeitslose durch diese Sanktionen nicht dazu bewegt werden kann oder sich nicht dazu bewegen lässt, sich ‚Arbeitsagentur-konform‘ zu verhalten. Im § 147 heißt es: „*Der Anspruch auf Arbeitslosengeld erlischt (vollständig - d.V.) .... wenn der Arbeitslose Anlass für den*

Eintritt von Sperrzeiten mit einer Dauer von insgesamt mindestens 21 Wochen gegeben hat.“ Das ist dann der endgültige Rauswurf aus der Arbeitsförderung nach SGB III. Der Abstieg in den Rechtskreis des SGB II, umgangssprachlich als „Hartz IV“ bezeichnet, ist besiegelt.

In diesem Fall geht die Zuständigkeit von der Bundesagentur für Arbeit auf die neuen Organisationsformen über, die im Zuge der Hartz-Reform gebildet wurden. Obwohl der Gesetzgeber mittlerweile eingestanden hat, dass der Versuch, eine bundesweit einheitliche Organisationsform für die Umsetzung des SGB II in den Jobcenter genannten Einrichtungen zu installieren, gescheitert ist, sollen vor allem aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung im folgenden dennoch die Träger der neuen Grundsicherung nach SGB II als Jobcenter angesprochen werden[5].

Das Arbeitslosengeld nach SGB III ist eine Versicherungsleistung und wird entsprechend des Äquivalenzprinzips nach dem durchschnittlichen bereinigten Nettoarbeitsentgelt berechnet (60 bzw. 67% mit mindestens einem Kind auf der Lohnsteuerkarte). Die meisten Arbeitslosen können mit diesen Leistungen ein zwar massiv eingeschränktes, aber noch gerade auskömmliches Leben führen. Durch den Wegfall eines guten Drittels der bisherigen Nettoeinnahmen, während die Fixkosten wie Miete etc. gleich bleiben, bedeutet eine gravierende finanzielle Einschränkung. Für einen kleineren Prozentsatz der Arbeitslosen reichen diese Leistungen jedoch aufgrund zu geringer Verdienste in ihrer bisherigen Arbeit insgesamt nicht aus, so dass es zusätzlicher Leistungen des SGB II bedarf. Zudem kommt es beim hier beschriebenen Arbeitslosengeld (dem heute so genannten Arbeitslosengeld I) nicht auf Unterhaltsverpflichtungen, insbesondere der (Ehe-)Partner oder auf eigenes Vermögen an. Im Falle einer Sanktion und damit des vorübergehenden Wegfalls der staatlichen Unterstützungsleistung ist der Rückgriff darauf jedoch vorprogrammiert; endgültig fällig ist er dann, wenn es zur hier beschriebenen kompletten Einstellung des Arbeitslosengeldes I kommt.

Bei den Leistungen nach SGB II ist eine Bedürftigkeitsprüfung Voraussetzung für den Leistungsbezug: Arbeitslosengeld II ist eine Fürsorgeleistung, die nur nach einer Bedürftigkeitsprüfung gewährt wird und einen festen Sockelbetrag von jetzt einheitlich 345,-€ im gesamten Bundesgebiet für einen einzelnen Arbeitslosen plus die angemessene Warmmiete umfasst[6]. Hier wird seit dem 1.1.2005, dem Inkrafttreten des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, eine in der Höhe einheitliche Grundsicherung für alle Arbeitsuchenden gewährt. Für eventuelle Angehörige der Arbeitsuchenden wird jedoch zusätzlich ein bestimmter Prozentsatz des

[5] Vgl. die Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Vorschlag E 1, S. 28 (25.5.06) unter: http://www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/Pressemitteilungen-Pressetermine-Anhaenge/2006-05-03-SGB-II-fortentwicklungsgesetz,property=pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf

[6] Im Unterschied zur früheren Arbeitslosenhilfe, die sich wie das Arbeitslosengeld - mit jetzt aber 53, bzw. 57 % - am bisherigen durchschnittlichen bereinigten Nettoarbeitsentgelt orientierte, war der Übergang zum SGB II damit für viele ein weiterer finanzieller Abstieg (vgl. Schulte 2004).

Sockelbetrages als Sozialgeld gezahlt. Allerdings werden mit dem Übergang auf diese Fürsorgeleistung umfangreiche weitere Bedürftigkeitsprüfungen seitens der Jobcenter angestellt, die ergeben sollen, ob die Arbeitslosen nicht durch Inanspruchnahme von eventuell vorhandenem Einkommen und Vermögen oder eben vorrangiger Leistungen, insbesondere von Unterhaltszahlungen, ein Leben ohne diese Lohnersatzleistung führen können.

Das SGB III abschließend archäologisch betrachtet spiegelt einen wirtschafts- und nicht sozialpolitischen Geist wider, der das wirtschaftliche Wohl der Gesellschaft über das individuelle Wohl gestellt hat, indem das gesellschaftliche Wohl einem letztlich nicht nach rationalen Kriterien agierenden Marktgeschehen unterworfen wurde. Eine Notwendigkeit, so könnte man archäologisch vermuten, die sich offensichtlich aus dem spezifischen Handeln und Verhalten der damaligen Individuen erschließt: Sie schienen eine besondere Spezies gewesen zu sein, die sich aus Drückebergern und Schmarotzern zusammen setzte, die mit gesetzlich verordneten Sanktionen zur Arbeit getrieben werden musste, weil sie freiwillig offenbar nicht arbeiten wollten - keine einfache Aufgabe für diejenigen, die dieses Gesetz umzusetzen hatten.

3. Die Fürsorge-Falle

Es gibt vier verschiedene Möglichkeiten für Erwerbslose, die dazu führen können, dass die Fürsorgeleistungen nach dem SGB II und nicht (ausschließlich) die Versicherungsleistungen nach SGB III greifen können:
1. Die Person war vorher nicht oder nicht ausreichend lange erwerbstätig, hat also keine Leistungsansprüche nach SGB III erworben. Das trifft vor allem für Personen zu, die üblicher Weise vor der Beantragung weniger als 360 Kalendertage sozialversicherungspflichtig gearbeitet haben.
2. Die Leistungen, die die arbeitsuchende Person auf der Grundlage des SGB III erhält, liegen unterhalb der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und müssen deshalb mit Leistungen aus der Grundsicherung nach SGB II aufgestockt werden.
3. Der Anspruch auf Leistungen nach dem SGB III, die zeitlich befristet gewährt werden, läuft aus (für Personen bis zum 55. Lebensjahr nach maximal einem Jahr, für Ältere nach maximal eineinhalb Jahren).
4. Arbeitslose, die Sperrzeiten von mehr als 21 Wochen verhängt bekommen haben und deren Ansprüche an das Arbeitslosengeld I daher erloschen sind.

In diesen vier genannten Fallkonstruktionen ist nicht mehr (ausschließlich) die Bundesagentur für Arbeit zuständig, sondern diejenigen Institutionen, die mit den Hartz-Gesetzen die Grundsicherung für Arbeitsuchende übernommen haben. Das sind die immer noch vielfach Jobcenter genannten Einrichtungen, in denen
1. die neu gebildeten Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) aus den Agenturen für Arbeit

mit den Kommunen zusammen,
2. in den vom Gesetzgeber ermöglichten Optionskommunen die Kommunen alleine für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständig sind oder es
3. wegen mangelnder Einigung zwischen Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit bei der bisherigen Regelung geblieben ist[7].
Rein rechtlich gesehen geht jedenfalls die Zuständigkeit vom SGB III auf das SGB II über.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende, das SGB II, folgt einer anderen, eigenen Logik, die im folgenden herausgearbeitet und analysiert werden soll. Über die grundsätzlichen Intentionen dieser Grundsicherung gibt bereits der erste Satz des § 1 beredte Auskunft:
„*Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können.*“
Mit ‚Eigenverantwortung‘ ist schon der zentrale Gedanke dieses Gesetzes umrissen: Nicht etwa der Staat in seiner Rolle als Organisator und/oder Bewahrer der gesellschaftlichen Verhältnisse, aus denen heraus sich Arbeitslosigkeit als gesellschaftliches Problem entwickelt, ist in der Verantwortung, sondern der einzelne - arbeitslos gewordene - Mensch selbst. Eine staatliche Verantwortung wird nicht gesehen oder zumindest nicht erwähnt und insofern zurück gewiesen. Selbst der Gedanke, dass alleine das Faktum einer staatlichen Leistung als Eingeständnis einer gewissen Verantwortlichkeit gewertet werden könnte, wird nicht zugelassen; die Leistungen sind dazu da, die Unabhängigkeit von staatlichen Leistungen zu erreichen, bzw. zu stärken. Das Individuum ist - wenn auch mit Unterstützung der staatlichen Leistung - in der Verantwortung, nicht der Staat. Die Intention und das Ziel, weshalb es diese Leistungen gibt, ist es, den Anlass der Leistungsvergabe an den Leistungsempfänger durch ihn selbst hinfällig zu machen. Die Leistung wird ausschließlich gewährt, um sich selbst überflüssig zu machen. Die Arbeitslosenunterstützung nach SGB II soll den Empfänger stets daran erinnern, dass er für sich selbst zu sorgen hat und nicht der Sozialstaat.

Diese gegenüber der Arbeitsförderung im SGB III deutlich andere Zielrichtung spiegelt sich entsprechend auch in den nun deutlich verschärften Zumutbarkeits-Bedingungen wider: Jetzt ist jede Arbeit zumutbar, zu der man körperlich, geistig und seelisch in der Lage ist (und selbstredend: sofern sie nicht gesetzlichen Anforderungen zuwider läuft, vgl. § 10). Insbesondere die bei der Frage der zumutbaren Arbeit erfolgte finanzielle Beschränkung der neuen Beschäftigung nach unten hin auf die

[7] In 69 Kommunen im Bundesgebiet konnte die so genannte Optionsmöglichkeit genutzt werden; dort sind die Kommunen alleine, ohne die Arbeitsagenturen für die Grundsicherungsleistungen verantwortlich. Einige Kommunen haben sich nicht entschieden; dort bleibt es bei der alten Zuständigkeit: Die Arbeitsagenturen für die Grundsicherungsleistungen (vorher Arbeitslosenhilfe) und die Kommunen für die Unterkunftskosten. In der großen Mehrzahl wurden Arbeitsgemeinschaften aus Kommunen und Arbeitsagenturen (ARGEn) gegründet.

Höhe des Arbeitslosengeldes, wie sie noch im SGB III berücksichtigt wurde, fällt weg. Jede Arbeit und sei sie noch so gering entlohnt, vermindert die Abhängigkeit des Erwerbslosen von der staatlichen Leistung und nähert sich so dem gesetzlich gesteckten Ziel der Verstärkung der Eigenverantwortung. Die Grenzziehung zwischen zumutbarer und unzumutbarer Arbeit ist deutlich nach unten gerückt.

Obwohl der Name dieser Leistung „Grundsicherung" lautet und insofern suggeriert, dass dies das unterste Niveau sei, das nicht unterschritten werden kann, gibt es auch hier Möglichkeiten, seinen Leistungsanspruch zu reduzieren, bzw. kann es darauf hinaus laufen, dass der Leistungsanspruch verloren geht. Im § 31 heißt es unter der Überschrift „*Absenkung und Wegfall des Arbeitslosengeldes II*":
„*Das Arbeitslosengeld II wird .... in einer ersten Stufe um 30 vom Hundert der für den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen .... maßgebenden Regelleistung abgesenkt, wenn*
1. der erwerbsfähige Hilfebedürftige sich trotz Belehrung über die Rechtsfolgen weigert,
a) eine ihm angebotene Eingliederungsvereinbarung abzuschließen,
b) in der Eingliederungsvereinbarung festgelegte Pflichten zu erfüllen, insbesondere in ausreichendem Umfang Eigenbemühungen nachzuweisen,
c) eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit aufzunehmen oder fortzuführen, oder
d) zumutbare Arbeit ....(in der Form von Arbeitsgelegenheiten - d.V.) auszuführen,
2. der erwerbsfähige Hilfebedürftige trotz Belehrung über die Rechtsfolgen eine zumutbare Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit abgebrochen oder Anlass für den Abbruch gegeben hat."

Da der Gesetzgeber hier ausdrücklich formuliert hat, dass diese Absenkung ‚in einer ersten Stufe' vorgesehen ist, ist klar, dass weitere Stufen, also weitere Absenkungen vorgenommen werden können - insbesondere dann, wenn die Anlässe für die Kürzungen durch die Arbeitslosen nicht abgestellt werden. Innerhalb des Zeitraums einer Absenkung sind also weitere Absenkungen, die additiv hinzu kommen, möglich. Zusätzlich wird ausdrücklich erwähnt, dass die Leistungen nun auch in der Form von Sachleistungen gewährt werden können. Und diese Regelung gilt auch für die Angehörigen von Arbeitslosen entsprechend, die das so genannte Sozialgeld erhalten (vgl. §32). Entscheidend ist, dass diese Regelung letztlich auch beinhaltet, dass die Leistungen vollkommen eingestellt werden können. Es gibt keinen bedingungslosen Rechtsanspruch auf diese Leistungen - sie sind an die Bedingung geknüpft, dass die Arbeitslosen ihre Eigenverantwortung aktiv wahrnehmen. Wird dies nicht getan, gibt es in letzter Konsequenz auch keinerlei Leistungen. Insofern ist die Wortwahl mit „Grundsicherung für Arbeitsuchende" ernst gemeint: Nicht jeder Arbeitslose erhält diese Grundsicherung, sondern nur diejenigen, die sich aktiv an einer Arbeitsuche beteiligen.

Mit dem gesetzlich eher implizit als explizit formulierten kompletten Verlust des

Rechtsanspruchs auf staatliche Sozialleistungen ist eine weitere Folge verbunden: Der verloren gegangene Rechtsanspruch kann nicht durch andere Sozialleistungen kompensiert werden. Der Verweis auf das alte Bundessozialhilfegesetz (BSHG), dem heutigen SGB XII, der Sozialhilfe, griff noch nie und greift auch heute nicht. So heißt es im SGB II, § 31, Absatz 6 ausdrücklich: „*Während der Absenkung oder des Wegfalls der Leistung besteht kein Anspruch auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach den Vorschriften des Zwölften Buches (der Sozialhilfe - d.V.).*“ Wie bereits früher in der Sozialhilfe (vgl. den früheren § 25 des BSHGs), ist nun in der Grundsicherung die Möglichkeit gegeben, vollkommen rechtlos und damit auch mittellos da zu stehen. Hier greift wieder das alte Motto, dass, wer nicht arbeiten will, auch keinen Anspruch darauf hat, zu essen bzw. staatliche Sozialleistungen zu bekommen. Das rechtlose Individuum ist aus der gesellschaftlichen Gemeinschaft ausgeschlossen, bzw. in der staatlichen Lesart: hat sich selbst durch die Arbeitsverweigerung aus der staatlichen Gemeinschaft ausgeschlossen und ist nun sich selbst überlassen.

An anderer Stelle wurde diese Möglichkeit, um Hilfe nachsuchende Menschen quasi aus der gesellschaftlichen Gemeinschaft auszuschließen, als „Organisierte Verwahrlosung“ bezeichnet (vgl. Kantel 2003). Auch wenn es im Vorfeld des endgültigen Ausschlusses eine Reihe von Hürden zu nehmen gilt, insbesondere die Belehrung über die Rechtsfolgen, so bleibt doch die Drohung mit der Verwahrlosung bzw. dem Ausschluss aus der Gemeinschaft das entscheidende Sanktionsinstrument staatlicher Arbeitsmarktpolitik. Und insbesondere Menschen unter 25 Jahren sollen mit diesen Disziplinierungen gefügig gemacht werden (vgl. § 31 (5)).

In der Praxis der Jobcenter hat der Umgang mit Sanktionen einen hohen Stellenwert, über den an späterer Stelle noch zu sprechen sein wird - allerdings lässt er sich seit der Umstellung auf das SGB II aufgrund einer veränderten Datenlage nur schlecht dokumentieren. Im Arbeitsmarktbericht 2005 der Bundesagentur für Arbeit wird dokumentiert, dass von Mai bis Dezember des Jahres 2005 insgesamt 261.100 Sperrzeiten verhängt worden sind (vgl. ANBA 2006: 102). Diese Zahl gilt allerdings ausschließlich für das neue Arbeitslosengeld I im Rahmen des SGB III. Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass seit dem 1. Januar 2005 nun auch die verspätete Arbeitslosigkeits-Meldung erstmals mit einer Sperrzeit belegt werden konnte - das waren in dem oben angegebenen Zeitraum alleine 110.200 Sperrzeiten und auch beim Tatbestand der fehlenden Eigenbemühungen (4.100) konnte erstmals eine Sperrzeit und nicht nur das Ruhen der Ansprüche wie bislang verhängt werden. Ein Vergleich mit weiter zurückliegenden Jahren ist also nicht sinnvoll (vgl. dazu: Kantel 2002).

Aber auch in der neuen Grundsicherung nach SGB XII, der ehemaligen Sozialhilfe, ist eine Logik des rechtlichen Ausschlusses verankert. Sie lässt sich präzise am § 1 des SGB XII nachzeichnen; dort heißt es unter dem Titel „*Aufgabe der Sozialhilfe*“: „*Aufgabe der Sozialhilfe ist es, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Leistung soll sie so weit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben; darauf haben auch die*

Leistungsberechtigten nach ihren Kräften hinzuarbeiten.“
Diese Formulierungen entsprechen ganz dem Duktus des damaligen BSHGs - lediglich die Formulierung „Hilfebedürftiger“ wurde durch „Leistungsberechtigter“ ersetzt (vgl. auch Schellhorn 2004). Auch hier ist es nur die Ermöglichung, nicht die Garantie eines der Würde des Menschen entsprechenden Lebens, das um Hilfe nachsuchende Menschen erhalten können. Und wie im alten BSHG geht es nur um ein der Würde des Menschen entsprechendes, nicht aber um ein menschenwürdiges Leben. Und selbstredend ist auch hier die Mithilfe ein entscheidender Faktor der Hilfe. Obwohl für den durch das SGB XII anvisierten Personenkreis - Menschen, die nicht in der Lage sind, mindestens drei Stunden täglich arbeiten zu können - von einer dem Sprachgebrauch angemessenen „Mithilfe“ keine Rede (mehr) sein kann, wird sie eingefordert. Tatsächliche Zielgruppe des SGB XII sind vor allem Personen, die das 65. Lebensjahr vollendet haben und nicht über ausreichende eigene Mittel verfügen, ihr Leben aus (vor allem) erworbenen Rentenleistungen zu bestreiten. Dass die Leistung die Personen ‚so weit wie möglich befähigen‘ soll, auf selbige zu verzichten, ist für diesen Personenkreis ein hoffnungsloses Unterfangen und ein Relikt aus alten BSHG-Zeiten. Die praktische Bedeutung dieser Formulierung liegt allerdings vor allem darin, dass diese Menschen gesetzlich verpflichtet werden, Unterhaltszahlungen bei ihren Angehörigen einzufordern.

Aufschlussreich und die Grundkonstruktion der Sozialhilfe offenbarend ist jedoch die Formulierung, den Leistungsberechtigten „*die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht*“. Bei akribischer und archäologischer Lesart wird deutlich, dass die immer wieder in der sozialpolitischen Literatur vorgenommene Interpretation, dass die Sozialhilfe ein menschenwürdiges Leben ermöglichen soll, so nicht haltbar ist[8]; es geht lediglich um ein Leben, das einem menschenwürdigen Leben entsprechen soll - ein himmelweiter Unterschied! Darin steckt die vom Gesetzgeber vorgenommene Unterscheidung, dass ausschließlich ein Leben, das ohne staatliche Hilfe organisiert ist, menschenwürdig sein kann. Ein Leben mit staatlicher Hilfe mag zwar so aussehen, als wäre es menschenwürdig, es entspricht aber lediglich einem menschenwürdigen Leben. Damit ist dann auch die leidige Frage definitiv und präzise beantwortet, was der Gesetzgeber unter ‚Menschenwürde‘ versteht: ein Leben ohne staatliche Unterstützung im Einklang mit den Gesetzen. In aller Regel also ein Leben, das durch den Verkauf der Arbeitskraft bestritten werden kann.

Aus archäologischer Perspektive können sowohl die gesetzlichen Formulierungen der Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsförderung im SGB III) als auch die fortführenden Überlegungen in der Armutspolitik (Grundsicherung nach SGB II und XII) so zusammengefasst werden, dass es sich bei der betrachteten Gesellschaft um eine Ar-

[8] Diesem Missverständnis unterliegen sowohl Forschungsarbeiten (vgl. etwa Kolbe, Reis 2005: 22) als auch Einführungen in die Sozialpolitik (vgl. etwa Schmidt 2005 a: 84). Und selbst in einschlägigen Lehr- und Praxiskommentaren zur neuen Grundsicherung wird darauf nicht näher eingegangen (vgl. etwa Münder u.a. 2005: 45).

beitsgesellschaft handelt. Um menschenwürdig leben zu können, muss man seine Arbeitskraft verkaufen und aus dessen Verkaufserlös sein Leben bestreiten. Dieser Charakter ist derart dominant, dass diejenigen, die dies nicht akzeptieren wollen oder aus welchen Gründen auch immer nicht können, außerhalb der Gesellschaft gestellt werden. Ihnen werden sämtliche Ansprüche an die Gesellschaft abgesprochen, sie werden aus der Gemeinschaft ausgestoßen.

Dass diese strukturlogischen Überlegungen einen Niederschlag in der gesellschaftlichen Praxis des Umgangs mit Arbeitsuchenden findet, ist schnell nachvollziehbar - allerdings sind die wissenschaftlichen Erkenntnisse darüber verstreut, in verschiedensten Quellen zu suchen. Das soll im Folgenden anhand einer kleinen wissenschaftlichen Geschichte der Beschäftigung mit den Ausgestoßenen verfolgt werden.

4. Nicht jeder erhält, was ihm zusteht

Knapp zwanzig Jahre praktischer Realisierung des BSHGs gingen ins Land, bevor Ende der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts erstmals umfassend und gründlich untersucht wurde, was die Umsetzung des BSHGs eigentlich bewirkt und wie sie vonstatten geht. Franz-Xaver Kaufmann und sein Team befragten u.a. SachbearbeiterInnen in der Sozialhilfe nach ihren Wahrnehmungen und Einschätzungen über die Wirksamkeit der Leistungsvergabe. Erstaunliches trat zu Tage: „*Nur 10 % der Sachbearbeiter sind der Meinung, dass die Hilfesuchenden im Kontakt mit dem Sozialamt alle ihnen zustehenden Leistungen erhalten*“ (Kaufmann 1979: 352). Wieso konnten nur 10 % derjenigen, deren berufliche Aufgabe und Pflicht es ist, Hilfebedürftige zu ihren (Rechts-)Ansprüchen zu verhelfen, der Meinung sein, dass sie ihren beruflichen Pflichten auch tatsächlich nachkommen? Und wieso waren anders herum 90 % der Beschäftigten in den Sozialämtern der Meinung, dass die Hilfebedürftigen von ihnen nicht das erhalten, was ihnen zustand? Zwischen dem gesetzlich formulierten Rechtsanspruch auf Leistungen und seiner Realisierung im Sozialamt klaffte eine nicht unmittelbar einsichtige Lücke.

Wenn auch die Untersuchung von Kaufmann und seinem Team keine klaren Antworten auf diese Fragen gegeben haben - dass diese Fragen überhaupt thematisiert wurden, ist das eigentlich bemerkenswerte an ihrer Arbeit. Und doch schien sich viele weitere Jahre weder die Praxis noch die Wissenschaft um die Problematik der aufgeworfenen Fragen weiter zu kümmern. Es war eine Untersuchung des damals zuständigen Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit aus dem Jahre 1985, die nachhakte (vgl. BMJFG 1985). Unter anderem wurden SachbearbeiterInnen aus der kommunalen Sozialhilfe mit Varianten unterschiedlichen Klientenverhaltens bei sozialhilferechtlich identischem Sachverhalt konfrontiert, die Situationen eines Erstgesprächs in der Sozialhilfe simulierten, bei dem ein Ermessensspielraum bestand.

In dieser Studie des Instituts für Psychologie der Technischen Universität Berlin wurden erneut erstaunliche Zusammenhänge deutlich: Zwischen einem sachlich-direkten und einem persönlich-indirekten Auftreten der Klienten im Sozialamt kam es bei identischem Sachverhalt in der Realisierung der Leistung zu einer Differenz zwischen 243,-DM und 84,-DM (vgl. ebd.: 268). Hilfebedürftige, die im Erstkontakt mit dem Sozialamt ihr Anliegen persönlich-indirekt vortrugen, realisierten lediglich ein Drittel dessen, was sachlich-direkt Vortragende erreichen konnten. Selbst wenn es sich hier um Entscheidungen mit Ermessensspielraum handelte - eine derart massive Differenz muss aufschrecken!

Sieht man sich nun zusätzlich die Verteilung der unterschiedlichen Varianten persönlichen Auftretens an, in der Hilfebedürftige in den Sozialämtern um ihre Ansprüche nachsuchten, verschärft sich die Problematik: Während 43% des Klientels ihre Ansprüche mit einem Verhaltensmuster vortrugen, das als persönlich-indirekt charakterisiert wurde, war sachlich-direktes Vortragen nur bei 31% der Hilfebedürftigen zu beobachten (vgl. ebd.: 249). Fasst man beide Ergebnisse zusammen, muss folgendes festgehalten werden: Diejenigen, die aufgrund ihres Sozialverhaltens privilegiert sind (sachlich-direktes Klientenverhalten), werden im Sozialamt noch einmal dadurch privilegiert, dass sie die besten Chancen haben, ihre Ansprüche in besonders hohem Maße zu realisieren. Oder umgekehrt: Diejenigen, die kaum in der Lage sind, ihre Anliegen angemessen vorzutragen (persönlich-indirektes Klientenverhalten), werden im Sozialamt noch einmal benachteiligt.

In Gruppendiskussionsverfahren mit SachbearbeiterInnen in der kommunalen Sozialhilfe konnten diese Ergebnisse einige Jahre später bestätigt und grundlegende Strukturmerkmale des BSHGs dafür ursächlich verantwortlich gemacht werden (vgl. Kantel 1990 und Ehlert, Kantel 1990) - der in seiner Grundkonzeption aus dem BSHG übernommene § 2 des SGB XII. Er lautet:
„*Sozialhilfe erhält nicht, wer sich vor allem durch Einsatz seiner Arbeitskraft, seines Einkommens und seines Vermögens selbst helfen kann oder wer die erforderliche Leistung von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält.*“
Nach wie vor ist diese Formulierung einzigartig in der bundesdeutschen Sozialgesetzgebung: Während in allen Sozialgesetzen definiert ist, wer unter welchen Bedingungen wieviel Sozialleistungen erhält, ist hier formuliert, wer sie nicht erhält.

Durch die vom Gesetzgeber vorgegebene negative Herangehensweise kommt es in der Sachbearbeitung zu einer sozialpsychologisch paradoxen Situation: Die um Hilfe nachsuchenden Menschen wissen sich (üblicher Weise) nicht mehr anders zu helfen, als zum Amt für Grundsicherung zu gehen. Alle anderen Möglichkeiten werden sie vorher durchgespielt haben, um nicht den letzten schweren Gang zum Amt antreten zu müssen. Sie sehen also keine andere Möglichkeit mehr, als dort um Hilfe zu bitten und erwarten in ihrer Not, dass ihnen geholfen wird. Im Grundsicherungsamt jedoch wartet eine Sachbearbeitung auf sie, die genau dies zunächst in Frage stellen

muss. Der erste Schritt in der Sachbearbeitung der Grundsicherung ist es, zu prüfen, ob nicht doch noch andere Möglichkeiten existieren. Genau das wiederum müssen die Hilfebedürftigen als Misstrauen und grundsätzliche Infragestellung ihrer eigenen Person und ihrer Lebenserfahrungen wahrnehmen. Die um Hilfe nachfragenden Menschen fühlen sich nicht ernst genommen und die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter haben umgekehrt den Eindruck, es mit störrischen Bedürftigen zu tun zu haben, die sie nur hinters Licht führen wollen. Es kommt zu einer tendenziellen Abwehr von Ansprüchen (vgl. ebd.).

Vor diesem Hintergrund lassen sich zwei weitere wesentliche Erkenntnisse in der Sozialhilfeforschung einordnen: Vielfach wurde berichtet und glaubhaft dokumentiert, dass sich Hilfebedürftige von den Sozialämtern abschrecken lassen (vgl. etwa Scherer 1988). Das fängt bei der schlechten Auffindbarkeit der Sozialämter an und endet längst nicht bei der von Hilfebedürftigen vielfach erlebten ‚Pfennigfuchserei' der SachbearbeiterInnen. Dreh- und Angelpunkt der Erfahrungen von Hilfebedürftigen in den Ämtern sind immer wieder die Aussagen, nicht als Person ernst- und wahrgenommen zu werden und die Erlebnisse, mit welchen ‚Tricks' versucht wird, ihnen ihre sicher geglaubten Ansprüche auf Hilfeleistungen abspenstig zu machen (vgl. ebd.).

Damit korrespondierend wird auch heute noch immer wieder darüber gerätselt, warum es Menschen gibt, die ihre Ansprüche auf Hilfeleistungen nicht in Anspruch nehmen. Helmut Hartmann konnte als erster mit einer eigenständigen empirischen Untersuchung über das Ausmaß und die Ursachen der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen belegen, dass etwa jeder zweite Anspruch auf Sozialhilfe nicht realisiert wurde (vgl. Hartmann 1981). Ein Ergebnis, das Udo Neumann und Markus Hertz 1998 mit einem völlig anderen Untersuchungsdesign in der Größenordnung fast punktgenau bestätigen konnten (vgl. Neumann, Hertz 1998, zusammenfassend: Kantel 1998). Mit den hier vorgetragenen Überlegungen zur tendenziellen Abwehr von Ansprüchen lassen sich diese Ergebnisse als Resultat der strukturellen Bedingungen im BSHG und in den Sozialämtern interpretieren. Und exakt diese Strukturen sind heute Bestandteil der neuen Grundsicherung nach SGB II.

5. Von der Sozialhilfe-Sachbearbeitung zur neuen Sachbearbeitung

Im Mittelpunkt der Sachbearbeitung nach dem BSHG stand zumindest bis zu seiner grundlegenden Reform am 1.1.2005 die Ermöglichung eines der Menschenwürde entsprechenden Lebens für die um Hilfe nachsuchenden Menschen. Auch wenn, wie oben gezeigt werden konnte, die Hilfebedürftigen schon immer angehalten wurden, ‚nach ihren Kräften' mitzuhelfen, diesen Zustand zu überwinden, so stand doch im Arbeitsalltag der Sachbearbeitung die Ermöglichung eines der Menschenwürde entsprechenden Lebens im Vordergrund der Aktivitäten. Letztlich gingen die Sozialämter davon aus, dass bei ihnen ausschließlich diejenigen gelandet waren, die sich tat-

sächlich nicht (mehr) selbst helfen konnten. Entscheidend dafür waren - und das charakterisierte die gesellschaftspolitische Sichtweise der Sozialhilfe - die subjektiv und objektiv nicht (mehr) ausreichend mobilisierbaren Kräfte der Einzelnen, ihr Leben ohne staatliche Hilfe zu meistern. Durch - vor allem, aber nicht nur - Arbeit ein Leben ohne staatliche Unterstützung zu führen, war nach Jahrzehnten der Massenarbeitslosigkeit außerhalb der Reichweite der subjektiven und objektiven Möglichkeiten - ohne Unterstützung durch das Sozialamt ging es nicht mehr.

Dabei konnte die Hilfestellung des Sozialamtes durchaus lediglich darin bestehen, Unterhaltsansprüche der Bedürftigen zu realisieren oder ihnen zustehende andere Sozialleistungen durchzusetzen und ihnen so ein eigenständiges Leben ohne staatliche Unterstützung zu ermöglichen oder nur vorübergehend als Ausfallbürge einzuspringen, bis beispielsweise staatliche Rentenleistungen oder die Zahlungen des Arbeitsamtes endgültig erfolgten. Doch in den meisten Fällen musste die Sozialhilfe für die Bedürftigen und ihre Angehörigen ein ganzes Bündel von Problemen gleichzeitig bewältigen, ohne dass Unabhängigkeit von staatlichen Sozialleistungen in Aussicht stand.

In Zeiten verschwindend geringer Arbeitslosigkeit bis in die Mitte der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts drückte sich in den Zahlungen der Sozialämter auch die Großzügigkeit des Fürsorge- und Wohlfahrtsstaates aus. Mit weniger als einer Million SozialhilfeempfängerInnen konnte sich der Wohlfahrtsstaat abfinden in der Gewissheit, dass Sozialhilfe ein Randproblem war. In den anschließenden Zeiten zunehmender Massenarbeitslosigkeit und steigenden Zahlen von SozialhilfeempfängerInnen jedoch hätte es auch als Eingeständnis des Sozialstaats gewertet werden können, nicht allen Gesellschaftsmitgliedern die Möglichkeit bieten zu können, mit Arbeit ihren Lebensunterhalt selbst zu sichern. Aus einem subjektiv zugewiesenen hätte ein objektiv eingestandenes Problem werden können.

Und so dauerte es nicht lange, bis die ersten Stimmen aufkamen, die genau dies bestritten und doch die subjektive Verfassung der Bedürftigen dafür verantwortlich machen wollten, dass sie selbstverschuldet für sich und ihre Angehörigen keinen hinreichenden Lebensunterhalt erwirtschafteten: Die Debatte über die Sozialschmarotzer begann (vgl. kritisch dazu: Uske 1986). Wie auch immer man diese Debatten bewertet, sie waren de facto ein Anknüpfungspunkt für Verschärfungen im Sozialhilferecht, die auch in der Praxis der kommunalen Sozialhilfe ihre Spuren hinterließen. Die zunehmend finanziell klammer werdenden kommunalen Handlungsspielräume taten ihr Übriges, dass immer stärker versucht wurde, Menschen aus der Sozialhilfe heraus zu holen und sie am besten wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Mit Programmen wie beispielsweise „Arbeit statt Sozialhilfe“ konnten durchaus Sozialhilfebedürftige aus der Sozialhilfe heraus in den Arbeitsmarkt integriert werden. Mindestens für die Laufzeit des Programms waren sie aus der kommunalen Sozial-

hilfe entlassen und schlechtestenfalls danach wieder anspruchsberechtigt für die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld, finanziert von der damaligen Bundesanstalt für Arbeit. Zunächst einmal waren sie damit aus der kommunal zu finanzierenden Sozialhilfe verschwunden. Mit der Zeit entwickelten sich innerhalb der kommunalen Sozialhilfe immer ausgeprägtere und differenziertere Formen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, die genau an diesem Punkt ansetzten. Doch angesichts der immer miserabler werdenden Arbeitsmarktsituation gestaltete sich die Aufgabe letztlich nur zur Kreierung immer neuer ‚Verschiebebahnhöfe'. Die Sozialämter übergaben die Hilfebedürftigen an die Bundesanstalt für Arbeit und häufig nach Ablauf des Arbeitslosengeld-Bezuges kamen die Arbeitslosen wieder zurück in die Sozialämter, weil die Arbeitslosenhilfe-Ansprüche zu gering waren, um ohne aufstockende Sozialhilfe auszukommen. Sisyphusgleich versuchte die kommunale Sozialhilfe Menschen in Arbeit und aus der Sozialhilfe heraus zu bringen, von denen viele danach doch wieder über kurz oder lang zurück in die Sozialhilfe rutschten[9].

Mehr und mehr wurde diese Arbeit in meist eigenständigen Organisationseinheiten innerhalb oder angegliedert an die Sozialämter geleistet, während die eigentliche Sozialhilfe-Sachbearbeitung davon befreit wurde. Diese Form der Ausdifferenzierung war nicht nur aufgrund der zunehmenden Komplexität der kommunalen Arbeitsmarktpolitik naheliegend, sondern das ursprüngliche Feld der Sachbearbeitung in der kommunalen Sozialhilfe ist als solches von einer Dichte, die kaum zu überbieten ist. Was sich auf einer abstrakten Ebene einfach anhört, nämlich die Vermittlung von gesellschaftlichen und gesetzlichen Vorstellungen über ein Leben in Armut mit den Vorstellungen der Hilfebedürftigen über ein der Menschenwürde entsprechendes Leben, ist im Detail nicht nur facettenreich, sondern erfordert ein Höchstmaß an Erfahrung, Sachverstand und Einfühlungsvermögen.

Charakterisiert man in Anlehnung an Luhmann Verwaltungsarbeit als Herstellung gesellschaftlich bindender Entscheidungen (vgl. Ehlert, Kantel 1990), so lassen sich die Dimensionen der zu bewältigenden Aufgabe beschreiben. Hilfebedürftige kommen ins Sozialamt in der Erwartung, dass ihnen dort eine Unterstützung zuteil wird, die ihnen ein Weiterleben in Würde ermöglicht. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter haben jedoch die berufliche und gesetzliche Verpflichtung, lediglich das zu gewähren, was Gesetze, Gerichte und die jeweils eigenen, im Sozialamt aus Wissen und Erfahrung entwickelten Vorstellungen dazu vorsehen. Hier prallen notwendiger Weise zwei Welten aufeinander und die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter haben dies auszuhalten und - wie man so sagt - konstruktiv zu bewältigen und abzuarbeiten.

Jede Entscheidung, die die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter treffen, ist stets vorläufiger Natur. Und sie sind stets bemüht, dies, wie es im Gesetz heißt, nach

[9] Dabei soll nicht verschwiegen werden, dass es ein ansehnlicher Prozentsatz der Sozialhilfebedürftigen sehr wohl schaffte, dauerhaft oder zumindest über etliche Jahre aus der Sozialhilfe heraus zu kommen (vgl. Buhr 1995), aber letztlich stiegen die EmpfängerInnenzahlen trotzdem.

‚pflichtgemäßem Ermessen' und nicht willkürlich zu tun. Jede Entscheidung der Sachbearbeitung muss, zumindest theoretisch, nicht aber in jedem Fall praktisch, einer gerichtlichen Überprüfung standhalten. Ist sie es nicht, so bleibt ein Makel an den einzelnen Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeitern haften. Die Hilfebedürftigen können sich bei den unmittelbaren Vorgesetzten in mündlicher oder schriftlicher Form beschweren, sie können Beratungsinstitutionen einschalten, vor Gericht ziehen oder politische Gremien über die gesehene Ungerechtigkeit informieren, die wiederum Druck auf die Entscheidungsfindung oder zumindest auf die weitere Vorgehensweise des Amtes nehmen. So entsteht mit der Zeit unter den Augen der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter und, wenn nicht unter Gegenwehr, so zumindest unter Duldung der Bedürftigen letztlich etwas, das sich als Armutsregulierung fassen lässt (vgl. Kantel 1990). Selbst wenn die Sachbearbeitung gewährt, was gewährt werden kann, erscheint es doch den Hilfebedürftigen stets als zu wenig. Und so kommt es trotzdem zu einem mehr oder weniger gemeinsam getragenen Prozess, der sich in Resultaten niederschlägt, die hier in Anlehnung an die Formulierung von Piven und Cloward ‚Regulierung der Armut' genannt werden soll (vgl. Piven, Cloward 1977).

Bei aller alltäglichen ‚Grausamkeit' und Kälte, die bei einer Draufsicht in diesem Vorgehen stecken mag, die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter hatten nicht nur einen Fall, sondern in aller Regel weit über 100. Sie konnten sich nicht nur mit dem einen Fall beschäftigen; ihr Alltag war geprägt durch das ständige Vorsprechen von Menschen, die sich nicht mehr selbst helfen konnten und in ihrer Not das Sozialamt aufsuchten. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter müssen - ob sie es wollen oder nicht - Routinen entwickeln.

Und selbst diese Darstellung kennzeichnet nur eine Normalität, die es als solche im Sozialamt nicht gibt. Jeder Fall ist etwas Besonderes, Einmaliges, jedes Schicksal ein Individuelles und doch ist die Sachbearbeitung bemüht, aus jeder Besonderheit eine Routine zu entwickeln. Das Gesetz kennt keine Individualität und das ist gerade die Kernaufgabe der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter. Sie sollen eine ‚Sache' bearbeiten und kein wie auch immer geartetes menschliches Schicksal. Sie sind gefordert, gerade das Allgemeine im Besonderen zu entdecken und entsprechend zu würdigen. Das lässt sich sozialpsychologisch begreifen als Abwehrmechanismus gegen die schreckliche und unbarmherzige Realität - aber die Arbeit im Sozialamt lässt sich nur aushalten, wenn eben nicht jedes Schicksal direkt ‚unter die Haut' geht.

Auch das Ausmaß der Arbeit als solches ließe sich nicht bewältigen, wenn alles, was an die Sachbearbeitung herangetragen wird, mit der dem Einzelfall stets eigentlich gebührenden Aufmerksamkeit und Konsequenz bedacht würde. Sich gerade aus den Verstrickungen der Einzelfälle befreien zu können, allgemeine oder zumindest doch schon vorgekommene Tendenzen im Einzelfall zu entdecken und so ein entsprechendes Handeln zu entwickeln, das auch die Beruhigung bewirkt, es richtig gemacht zu haben, gehört zum professionellen Handeln in der Sachbearbeitung.

Mit der seit dem 1.1.2005 geltenden Hartz-IV-Gesetzgebung wurde in der kommunalen Sozialhilfe ein folgenschwerer Schnitt vollzogen: Jetzt war jeder Hilfebedürftige, der über die Möglichkeit verfügte, mindestens drei Stunden pro Tag arbeiten zu können, per definitionem nicht mehr ‚Hilfebedürftiger' sondern ‚Arbeitsuchender'. Und mit ihnen waren fortan auch die Angehörigen nicht mehr Empfänger von Sozialhilfe, sondern Empfänger von Sozialgeld, die ihre Leistungen nicht mehr nach dem BSHG, sondern nach dem SGB II erhielten. In der kommunalen Sozialhilfe, die jetzt Grundsicherung hieß, blieben vor allem die über 65-Jährigen mit zu geringen Rentenzahlungen zurück - eine Klientel, die vergleichsweise einfach zu handhaben ist. Ist ihre besondere Situation einmal abgeklärt, erhalten sie ihre Grundsicherungszahlungen regelmäßig überwiesen.

Weil die Grundsicherung insbesondere das arbeitsaufwändige Feld der ‚einmaligen Leistungen' nicht mehr im bisherigen Umfang kennt, ist hier manches einfacher geworden. Musste früher jeder Antrag auf einmalige Leistungen, wie beispielsweise Bekleidungsbeihilfen (sofern nicht auch sie schon seit längerem pauschalisiert gezahlt wurden), einzeln geprüft und gewürdigt werden, sind durch die Aufstockung des Sozialhilfe-Regelsatzes von vielfach 296,-€ auf nunmehr einheitliche 345,-€ die meisten dieser einmaligen Leistungen pauschal abgegolten. Einzelfallprüfungen beziehen sich seit dem weniger auf die den Hilfebedürftigen zusätzlich zustehenden Leistungen und immer mehr auf anrechenbare Leistungen und Unterhaltszahlungen, die die zu zahlende Leistungshöhe seitens der Grundsicherung reduzieren.

Aber in die neu gegründeten Jobcenter kommen jetzt nicht nur die ehemaligen SozialhilfeEmpfängerInnen, sondern fortan auch die ehemaligen ArbeitslosenhilfeEmpfängerInnen. Die Sozialämter gaben ihre eher ‚schwierige' Klientel an die Jobcenter ab und behielten die für die Sachbearbeitung vergleichsweise einfach zu handhabende Klientel. Die spezifischen Entstehungsbedingungen der Jobcenter bewirkten, das hier nun die vom Arbeitsmarkt ausgestoßenen Menschen zusammen kamen und viele SozialamtsMitarbeiterInnen nun in den Jobcentern ihre alte Klientel wieder begrüßen durfte[10]. Die Klientel war durch die Umbenennung von Hilfebedürftige in Leistungsberechtigte geadelt und die SachbearbeiterInnen durften sich nun vielfach FallmanagerInnen nennen. Geblieben sind die diffizilen Probleme einer zunehmenden Zahl von Menschen, die es in unser Gesellschaft nicht ohne Hilfe schaffen, sich selbst durch Arbeit ein auskömmliches Leben zu erwirtschaften.

Aus Arbeitsamts-Perspektive sah das genau umgekehrt aus: Ging man zu den Jobcentern, so kehrte man gerade der einfach zu handhabenden Klientel den Rücken - den noch relativ gut vermittelbaren kurzfristig Arbeitslosen, die obendrein nicht so stark in die Zange genommen werden musste, weil sie eine Versicherungsleistung ohne Bedürftigkeits-Prüfung erhielten. Verständlich daher, dass gerade von hier aus

[10] Nach einer ersten Auswertung der Bundesagentur für Arbeit kommen 36,5% des Personals der ARGEn aus den Kommunen, 42,5% aus der BA und der Rest setzt sich aus der Beauftragung Dritter, der Amtshilfe und befristeter (zusätzlicher) Beschäftigung zusammen (vgl. BA 2005: 8).

der Drang in die Jobcenter insbesondere bei denjenigen bestand, die sich ein berufliches Fortkommen und bessere Bezahlung ihrer Tätigkeit wünschten.

Daneben gab es noch eine weitere Veränderung: Bei rechtlichen Streitigkeiten zuständig waren nun die Sozialgerichte und nicht mehr die Verwaltungsgerichte. Ein mehr als nur organisatorischer Wechsel, eilte den Sozialgerichten doch der Ruf voraus, in sozialen Angelegenheiten eher liberal zu urteilen - ein Umstand, der den SachbearbeiterInnen aus ihrer Sicht die Arbeit mit schwieriger Klientel nicht erleichtert. Für die SachbearbeiterInnen aus den Sozialämtern allemal eine große Umstellung, mußten sie sich doch nicht nur mit erheblichem Fortbildungsaufwand auf die neue rechtliche Materie wie alle anderen, sondern zusätzlich auf eine neue Sozialgerichtsbarkeit mit ihren Besonderheiten einstellen[11].

Demgegenüber mußten sich die ehemaligen MitarbeiterInnen aus den Arbeitsämtern nun mit einer Klientel herumschlagen, die sie mit ihren vielschichtigen persönlichen Problemen früher gerne an das Sozialamt weiter gereicht haben. Vor allem sollten sie sich nun ja des gesamten Falles mit all seinen Facetten annehmen, sich also nicht mehr ausschließlich um die Arbeitsvermittlung kümmern, sondern zumindest auch in schwierigen Fragen wie beispielsweise der Schuldnerberatung und bei Suchtproblemen Vorklärungen herbeiführen. Jetzt stand nicht mehr nur ein Mensch im Vordergrund, der Arbeit suchte und dem dazu die Palette der arbeitsmarktlichen Vermittlungsinstrumentarien angeboten werden musste.

6. Von der Arbeitsberatung zum Fallmanagement?

Auch wenn die Anfang 2005 realisierte Zusammenlegung von Arbeits- und Sozialamt in den Jobcentern eine grundlegende und weitreichende Reform darstellt - erste experimentelle Formen der Zusammenarbeit zwischen den beiden Ämtern wurden schon vorher ausprobiert und wissenschaftlich begleitet. Gemeint sind damit weniger die Aktivitäten, die die damalige Bundesanstalt für Arbeit unternahm, um sich den aktuellen Anforderungen an eine moderne Arbeitsvermittlung zu stellen, wie beispielsweise den Reformprozessen zum „Arbeitsamt 2000“ (vgl. etwa Breunig 2001), sondern diejenigen Projekte, die auf der Grundlage der ins damalige SGB III und ins BSHG aufgenommenen so genannten Experimentierklauseln versuchten, die Vermittlung von Arbeitsuchenden - und insbesondere von jungen Menschen - als gemeinsame Aufgabe von Sozial- und Arbeitsamt anzugehen. Seitens der Bundesregierung wurde dies vor allem mit den Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe (MoZArT) gefördert (vgl. zur Ergebnispräsentation etwa Hess, Schröder, Smid 2003), auf Länderebene stechen

[11] So ist es nicht verwunderlich, dass im Jahre 2004, also vor der Umstellung, von den 70.000 TeilnehmerInnen an Qualifizierungsmaßnahmen für ARGEn 30.000 eine fachliche Fortbildung zum SGB II besuchten - zum Fallmanagement waren es gerade mal 2.200 (vgl. BA 2005: 9). Im Jahre 2005 setzte sich dieser Trend fort, allerdings auf nachvollziehbar reduziertem Niveau: Im ersten Halbjahr besuchten nur noch 24.668 eine Fortbildung (ebd.: 10).

die Modellprojekte der damaligen nordrhein-westfälischen Landesregierung zu den Sozialagenturen hervor (vgl. etwa MASQT 2002).

Im Vordergrund standen dabei Überlegungen, wie die Vermittlung in Arbeit der um Hilfe in den Sozialämtern vorsprechenden Menschen verbessert werden kann. Ein besonderes Gewicht wurde dabei auf junge Menschen (unter 25 Jahren) gelegt, denen teilweise spezielle Ausbildungs- und Stellen-Angebote so rechtzeitig unterbreitet werden sollten, dass sich ihre Unterstützungsbedürftigkeit erübrigen sollte (kritisch dazu: Spindler 2003). Und im Rahmen dieser Modellprojekte wiederum rückten die um die Begriffe des Case Managements und des Fallmanagements sich rankenden Arbeitsprozesse in der Sachbearbeitung in den Fokus der Aufmerksamkeit (vgl. MWA 2003).

Auch wenn im Rahmen dieser Modellprojekte ambitioniert ausgearbeitete Vorstellungen für eine veränderte Beratungs- und Vermittlungspraxis der zukünftigen Jobcenter entworfen wurden, so muss doch aus heutiger Sicht konstatiert werden, dass sich die neu entwickelnde Sachbearbeitung in den Jobcentern seit Anfang 2005 davon weitgehend unbeeindruckt zeigte und eine eigene Praxis entwickelte. Dass dies in den Modellprojekten nicht antizipiert und ins Untersuchungsdesign aufgenommen wurde, ist wesentlich einer problematischen Herangehensweise an die Sachbearbeitung geschuldet: Obwohl einerseits auf einer grundsätzlichen Ebene gesehen wurde, dass es zwischen Sachbearbeitung und Hilfebedürftigen eine „*strukturelle Asymmetrie in der Beratungsbeziehung*“ (ebd.: 15) gibt, sind in der darauf aufbauenden empirischen Untersuchung diese Asymmetrien „*nicht beobachtet worden*“ (ebd.: Fn 7: 16). Wie es dazu kommen konnte, dass eine vorhandene Asymmetrie sich scheinbar in Luft auflöste und empirisch nicht mehr nachweisbar war, lässt sich der Studie erst bei genauerem Hinsehen entnehmen.

Es gab und gibt eine Diskrepanz zwischen einer an rationalen Kriterien orientierten und insofern diskutablen Sachbearbeitung einerseits und einer Alltagspraxis in der Sachbearbeitung, die offensichtlich eigenen Mechanismen folgt, andererseits. Die Außerachtlassung dieser Diskrepanz wiegt um so schwerer, als die Studie feststellen muss: „*War schon die Beratung im Case Management mehr oder weniger ‚infiziert‘ von Druck, Zwang und Unfreiwilligkeit, so gilt dies für die Hilfeplanung umso mehr*“ (ebd.: 21). Auch bei diesem von den Autoren so genannten ‚Prozessschritt‘ gab es wiederum keine Überlegungen, wie dies in der Praxis wahrzunehmen und nachzuweisen sei. Beim Prozessschritt der Leistungssteuerung wird ebenfalls diese Diskrepanz zwischen den theoretischen Ansprüchen und den alltagspraktischen Notwendigkeiten in der Sachbearbeitung gesehen: „*Die Konzeption (des Case Management - d.V.) der integrierten Hilfe zur Arbeit geht programmatisch davon aus, das Case Management vom Einzelfall und seinem Bedarf gesteuert wird. Doch das ist zunächst kaum mehr als eine produktive Fiktion, denn die Realität ist geprägt von einem recht knappen Angebot an Maßnahmen und Stellen und damit von der praktisch sich immer wieder durchsetzenden Tatsache, dass die knappen Ressourcen und die dürftigen*

Angebote die Entscheidungen der CM (der Case Managerinnen und Case Manager - d.V.) eher beeinflussen als das, was sie für die Hilfeberechtigten als sinnvoll und hilfreich halten" (ebd.: 23).

Geht man mit dieser ‚produktiven Fiktion' an die tatsächliche Sachbearbeitung heran, wird schnell klar, dass sie sich diesen hehren Ansprüchen nicht wirklich stellen kann. Und so wird lediglich handlungstheoretisch als ‚Standard' gefordert, was die Sachbearbeitung nie erreichen kann: „*Der Abbruch des Case Management ist die härteste Sanktion im Case Management. Er selbst darf nicht mit Sanktionen belegt werden*" (ebd.: 41). Damit wird vollzogen, was sich als Trennung des Case Managements von der eigentlichen Sachbearbeitung beschreiben lässt. Die schlechte Wirklichkeit, das Aussprechen von Sanktionen beispielsweise, wird kurzerhand zur Sachbearbeitung und damit als nicht mehr zugehörig zum Case Management deklariert; im von der Wirklichkeit ungetrübten Bereich des Case Managements kann jetzt alles gewünscht und gefordert werden. Dabei ist es für die Hilfesuchenden letztlich einerlei, wer wann tatsächlich die Sanktion ausspricht - entscheidend ist, dass die gesamten Prozesse von Leistungsgewährung, Beratung und Vermittlung sanktionsbewehrt sind und von einer ‚Behörde' vollzogen werden. Hier lediglich eine Arbeitsteilung einführen zu wollen, die die Trennung des Case Managements oder Fallmanagements von der Sachbearbeitung proklamiert und für gut erklärt, erfasst nicht den Kern der mit ‚Fördern und Fordern' verbundenen integrierten Aufgabenstellungen in den Sozialämtern und nun in den Jobcentern.

Selbst in einer neuerlichen Auswertung dieser Studie werden die angesprochenen Arbeitsprozesse in der empirischen Bestandsaufnahme, wie bereits in der Einleitung am Fallbeispiel Cottbus dokumentiert, weichgezeichnet. Der Versuch der Autoren, die Ergebnisse ihrer theoretischen Überlegungen auf die Arbeit in den neuen Jobcentern zu übertragen, leidet an diesem Mangel, die alltagspraktischen Notwendigkeiten in der Sachbearbeitung umfassend zur Kenntnis zu nehmen. Zunächst werden in der Einleitung die Erwartungen noch sehr hoch geschraubt: „*Erstmals (seien durch die Studie - d.V.) empirisch fundierte Aussagen darüber möglich, wie Case Management in der Sozialhilfe und Beschäftigungsförderung, und damit ‚Fallmanagement' nach Hartz IV ‚funktioniert', welche Voraussetzungen und Erfolgsbedingungen es hat*" (Kolbe, Reis 2005: 11). Liest man dies kritisch, so wird bereits deutlich, dass die entscheidende Frage, nämlich ob und wie das Fallmanagement denn tatsächlich in der Praxis genutzt wird, nicht beantwortet wird - doch suggeriert wird es allemal.

Im ihrem Fallbeispiel Düsseldorf, so müssen die Autoren konstatieren, kommt es trotz der organisatorischen Trennung von Fallmanagement und Leistungsgewährung zur von den Betroffenen wahrgenommenen Verquickung: „*Auch wenn die Fallmanagerinnen nicht unmittelbar in die Leistungsgewährung involviert sind, sind sie durch die enge Kooperation mit der Sozialverwaltung gleichwohl in dessen Procedere im Hinblick auf die Sanktionen eingebunden*" (ebd.: 177). Doch statt Konsequenzen für die Konzeption des Fallmanagements zu ziehen, wird die asymmetrische Be-

ziehungsebene zwischen Beratenden und Betroffenen schön geredet: „*Aus ihrem Selbstverständnis heraus erachten die Fallmanagerinnen es für sinnvoll, sich nichtsdestotrotz inhaltlich von den üblicherweise durchgeführten Maßnahmen der Sozialverwaltung (z.B. Sanktionen - d.V.) abzusetzen, um damit eine Ebene zwischen Beraterin und Hilfeberechtigten zu konstituieren, die weitgehend auf Freiwilligkeit basiert und eine gemeinsame Erörterung der Problemstellung ermöglicht*“ (ebd.).

Auch in ihrem Fallbeispiel Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf gewinnen die handlungstheoretisch motivierten Idealisierungen gegenüber den alltagspraktischen Anforderungen der Sachbearbeitung die Überhand: „*Die Beratungen beginnen zwar zunächst mit der Beschreibung des zentralen arbeitszentrierten Motivs, werden später jedoch themenoffener gestaltet. Da dabei auch lebensweltliche Fragestellungen angesprochen werden, geraten die Beraterinnen in ein Dilemma. Aus ihrem professionellen Selbstverständnis und ihrer beruflichen Vorerfahrung heraus erachten sie eine umfassende Beratung als Bestandteil ihrer Arbeit. Weder der vorrangige institutionelle Auftrag noch ihr Zeitbudget lassen jedoch eine solche Form der Beratung zu*“ (ebd.: 129). Die Sachbearbeitung mit ihren eigenen Zwängen, so wird hier überdeutlich, geht ihren Weg, ohne sich weiter um die gut gemeinten Vorschläge zu kümmern. Von daher verwundert es nicht, dass sich auch die neue Sachbearbeitung in den Jobcentern nicht oder kaum um die in den Modellprojekten entwickelten neuen Arbeitsweisen kümmerte.

In ihrem vierten Fallbeispiel, in der Stadt Eschweiler, wird ebenfalls ein zweigleisiges Modell von Arbeitsmarktintegration und Kontrolle verfolgt: „*Neben den aktivierenden Elementen des Reformprozesses ist als ein weiterer Baustein der Struktur des Sozialamtes die Arbeit des Ermittlungsdienstes zu nennen. Durch eine ‚Vernetzung mit allen nur denkbaren Kooperationspartnern‘ wird eine systematische Kontrolle der Hilfebedürftigen forciert*“, heißt es in einem Perspektivenpapier der Stadt Eschweiler (ebd.: Fn 55, 190). Welchen Stellenwert dies in der Praxis entfaltet, erfahren die LeserInnen nicht, denn: „*Die Case Managerinnen sehen sich lediglich in der Vermittlungsrolle, gehen aus arbeitsökonomischen und fachlichen Gründen den verschiedenen Fragestellungen nicht genauer nach*“ (ebd.: 202). Auch wenn es im Sinne der Betrachtung einer ganzheitlichen Sachbearbeitung an dieser Stelle wichtig wäre, wird lediglich eine weichgespülte Empirie der Beratungssituationen wiedergegeben, in denen vorgeblich „*eine vertrauensvolle Atmosphäre geschaffen*“ (ebd.: 207) wurde. Gleichwohl fällt die eigene Zusammenfassung durchaus deprimierend aus: „*In von Beginn an von Vorbehalten gekennzeichneten Gesprächen gelingt die Koproduktion nur bedingt*“ (ebd.: 208).

Im Gegensatz zur Konzeption der von Kolbe und Reis präsentierten bundesdeutschen Modellprojekte konnte Magnin mit ihrem spezifischen Untersuchungsdesign die in den schweizerischen Beratungssituationen sich manifestierenden Strukturen präzise dokumentieren und beschreiben (vgl. Magnin 2005). Mit der Arbeit der hiesigen Jobcenter vergleichbar sind dabei auch neuere Entwicklungen, die die Arbeitsbera-

tung weiter verbessern sollen. So berichtet Magnin aus einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) in Zürich: „*Es handelt sich insbesondere um den Versuch, die Beratungsgespräche zu standardisieren. Für das ‚Erstgespräch' gibt es neu einen so genannten Einschätzungsbogen, in den die Mitarbeitenden diverse Merkmale der versicherten Person eintragen. Neu ist auch das Formular zur ‚Vereinbarung über persönliche Arbeitsbemühungen'. Künftig soll die versicherte Person die vereinbarte Anzahl Belege an Arbeitsbemühungen, die sie im RAV monatlich vorlegen muss, mit ihrer Unterschrift bestätigen. Dadurch wird mittels Vereinbarungen kaschiert, dass das Erbringen von Belegen, sich um Arbeit bemüht zu haben, allein der Wahrnehmung staatlicher Kontrolle dient. Dies macht die Entwürdigung durch diese bürokratische Praxis insofern perfekt, als die Individuen dazu gezwungen werden, ihr Einverständnis zu ihrer Entwürdigung nicht nur durch ihr Handeln zu bestätigen, sondern dies auch noch mit ihrer Unterschrift zu bekräftigen. Ein weiteres Element der Reform ist die Einführung der ‚Beratung nach Bedarf'. Das heißt, dass die Versicherten nicht mehr mindestens einmal im Monat beraten werden, sondern gemäß Vereinbarung zwischen Versicherten und Beratenden nur noch mindestens ein Mal in drei Monaten. Mit der Reform wird die konkrete Leistung des RAV somit abgebaut, der Aufwand, der für administrative Angelegenheiten anfällt, mit den eigens kreierten neuen Papieren hingegen erhöht*" (ebd.: 122).

Solche Bemühungen, die Arbeit zu rationalisieren und zu standardisieren, sind einerseits nahezu selbstverständlich und es gibt sie auch in den bundesdeutschen Jobcentern. Es ist der stetige Versuch, Routinen zu entwickeln, um der Vielzahl der individuellen Besonderheiten zu entgehen. Und dabei spielt die EDV eine besondere Rolle, wie später noch zu zeigen sein wird. Die programmtechnischen Vorgaben erzwingen geradezu Standardisierungen, die dann gleichsam als Vorbild für die individuellen Arbeitsvorgänge im Umgang mit dem Publikum genommen werden. Andererseits geben sie der Arbeit ein neues und, so wie Magnin es beobachtet hat, bürokratisches Gepräge, dessen Sinnhaftigkeit von den Betroffenen nicht mehr durchschaut werden kann und nur noch als Schikane erlebt wird.

Auch von der inhaltlich-fachlichen Seite her spricht einiges dagegen, dass die Konzeption des Case Management, jedenfalls in den bislang vorgeschlagenen Formen, in den Jobcentern aufgehen kann: „*In der Beschäftigungsförderung bleibt das Case Management im Kern auf den Arbeitsmarkt und seine Aufnahmefähigkeit als die entscheidende Erfolgsbedingung angewiesen, auf die die Beteiligten zugleich keinerlei Einfluss haben, was zu paradoxen Resultaten führt: Je stimmiger Case Management das Hilfesystem von Maßnahmen und Einrichtungen auf den Bedarf der Klientel ausrichtet und so integriert, desto unmittelbarer werden alle Beteiligten mit der Tatsache konfrontiert, dass auch diese Methodik ihre eigenen Erfolgsbedingungen nicht selbst produzieren kann. Vielmehr vermittelt die konsequente Fallorientierung die Erfahrung, dass sich die Arbeitsmarktentwicklung eben nicht fallorientiert verhält und sich deshalb wenig um ihre Funktion als nötige externe Erfolgsvoraussetzung des Case Management kümmert. Der Grund für die Entwicklung dieses Feldes der Sozi-*

alarbeit ist damit zugleich der Grund für das massenhafte Scheitern in diesem Feld" (Buestrich, Wohlfahrt 2005: 314f.).

Die Problematik der damit einhergehenden Arbeitsweisen in der Sachbearbeitung beschrieb Ochs in einer Untersuchung über die Auswirkungen der allmählichen Durchsetzung betriebswirtschaftlicher Konzepte in der (alten) Bundesanstalt für Arbeit folgendermaßen: „*Mit dem Begriff des ‚Sozialen' verbindet sich (bei den Mitarbeiterinnen der BA - d.V.) die Sicht auf zunehmend unversöhnliche Marktverhältnisse, denen Arbeitnehmer zum Opfer fallen, weil dort nur die Regeln ‚des Wirtschaftlichen' gelten. Daraus leitet sich der tief wurzelnde Impetus des Helfens ab. Als Paradox erscheint nun, dass ‚das Soziale' reklamiert wird, während in allen diesen (von Ochs untersuchten - d.V.) Agenturen mehr oder minder deutlich das Tagesgeschäft der Vermittler durch Prüfungen der Arbeitsbereitschaft, Verfügbarkeit und Mitwirkung von nicht markt- und wenig beschäftigungsorientierten Kunden bestimmt wird. Diesem zahlenmäßig nicht genau bestimmbaren Personenkreis rücken die Vermittler mit ihren zur Verfügung stehenden Instrumenten zu Leibe. Auch werden oftmals die Aktivitäten (Beratung, Förderung) bei denjenigen zurückgefahren, die nach längerer Arbeitslosigkeit und ausgestattet mit den einschlägigen Hemmnissen kaum noch integrierbar erscheinen*" (Ochs 2005: 184). Das - erneute - Hochfahren der Aktivitäten für und mit denjenigen, die man bislang eher und lieber vernachlässigte, ist nun das Kerngeschäft in den Jobcentern.

7. Die neue Sachbearbeitung: Grundsicherungsarbeit

Aus dem präsentierten Material sollte deutlich geworden sein, dass die neue Sachbearbeitung in den Jobcentern als Einheit von Leistungsgewährung, Beratung und Vermittlung gesehen werden muss. Das ist auch aus der Sicht der Kunden, der Arbeitsuchenden so - für sie stellt sich das, was die ‚Hartz-IV-Behörde' mit ihnen und für sie macht, als eine Einheit dar (vgl. etwa die Schilderungen von Schmidt 2005 b). Und die Resultate dieser Arbeit lassen sich als Armutsregulierung fassen. Inhaltlich ist es die Zusammenfassung der bisherigen Arbeiten in den Sozialämtern und der Arbeitsverwaltung, wobei die strukturgebenden Merkmale deutlicher die alte Handschrift der Sozialämter als die der Arbeitsverwaltung tragen. Wenn man so will, ist die Arbeitsberatung und -vermittlung, die früher einmal ausgegliedert wurde, wieder in die Sozialhilfe-Sachbearbeitung zurückgekehrt. Insofern lässt sich sagen, ist die neue Sachbearbeitung eine Einheit von Sozialhilfe-Sachbearbeitung, Arbeitsberatung und Arbeitsvermittlung oder, wie sie hier kurz gefasst genannt werden soll: Grundsicherungsarbeit.

Die Grundsicherungsarbeit ist die neue Form der Sachbearbeitung in den Jobcentern. Für die empirische Erfassung dieser ‚einheitlichen' Sachbearbeitung bedeutet dies konsequenterweise, die in unterschiedlichen organisatorischen Arrangements zusammengesetzte neue Sachbearbeitung jeweils kommunal als einheitlichen Prozess zu er-

fassen[12].

Mit der Zusammenfassung der beiden Arbeitsprozesse zur Grundsicherungsarbeit kam jedoch ein weiteres Problem auf die MitarbeiterInnen zu: die elektronische Dokumentation der neuen Sachbearbeitung in einer selbstverständlich so noch nicht gekannten EDV. Für die neue Rechtsmaterie des SGB II waren die bisher in den Sozial- und Arbeitsämtern genutzten Programme zur Abrechnung und Zahlbarmachung der Leistungen nicht verwendbar. Es mussten völlig neue Programme entwickelt werden. Vor dem Hintergrund der gesetzlich ermöglichten organisatorischen Vielfalt mit Optionskommunen, ARGEn und alten Strukturen konnten gleichzeitig zwei gegensätzliche Technologie-Philosophien aufeinander prallen: Zum einen die eher dezentral ausgerichtete Philosophie der Kommunen. Zwar hatten auch sie sich längst zu überregionalen Arbeitsgemeinschaften zusammen geschlossen, in denen sie die Programme zur Abrechnung und Zahlbarmachung der Sozialhilfeleistungen entwickelt hatten (vgl. Ehlert, Kantel 1990). Doch im Resultat waren es kommunal angepasste Programme, in denen sich die speziellen kommunalen Anforderungen wiederfanden. Zum anderen die deutlich zentralistisch ausgerichtete Philosophie der Bundesagentur für Arbeit. Sie konnte bis dato ihre Vorstellungen von und Anforderungen an Systemlösungen zentral aus Nürnberg vorgeben und die regionalen Arbeitsagenturen hatten wohl oder übel mit der vorgegebenen Software zu arbeiten.

Bei der neuen Kooperation von Arbeits- und Sozialamt in den Jobcentern bestand die Bundesagentur für Arbeit auf einer von ihr in Auftrag gegebenen Software-Lösung: dem Programm A2LL (Arbeitslosengeld-2-Leistungen zum Lebensunterhalt). Es wurde ursprünglich von den Firmen T-Systems und ProSoz Herten entwickelt. Dieses Programm konnte erst nach massiven Anfangsschwierigkeiten, teils heftigen Ausfallzeiten und vereinzelt sogar programmtechnisch verursachten falschen Berechnungen überhaupt so etwas wie eine normale Funktionsfähigkeit im Arbeitsalltag der Grundsicherungsarbeit in den Jobcentern erreichen. Obwohl diese Schwierigkeiten bis heute noch nicht ausgestanden sind, teilweise immer noch neue Probleme auftauchen, denen mit neuen Programm-Versionen begegnet wird, müssen die MitarbeiterInnen in den Jobcentern irgendwie damit leben.

Demgegenüber konnten die Optionskommunen auf andere Lösungen zurückgreifen, bei denen die Berücksichtigung lokaler Verhältnisse und Besonderheiten in den programmtechnischen Lösungen eher verwirklicht wurden. Aus diesen Kommunen ist jedenfalls kaum Kritik an den EDV-technischen Lösungen zu hören, die Programme funktionieren und die MitarbeiterInnen haben sich mit ihnen mehr oder weniger arrangiert. Allerdings gibt es bis heute aufgrund der verschiedenartigen Programme von ARGEn und Optionskommunen immer noch keine zusammengeführten Arbeits-

[12] Eine Aufgabenstellung, die hier zwar gesehen und berücksichtigt wurde, die allerdings aufgrund des explorativen Charakters der vorgelegten Studie mit lediglich zwei Fallstudien mehr schlecht als recht wirklich bearbeitet werden konnte - eine notwendige Arbeit zukünftiger Forschungen in diesem Bereich.

markt-Statistiken, so dass bis heute immer noch keine exakten aktuellen Angaben zur Zahl der Arbeitslosen und der Vermittlungsaktivitäten in der Bundesrepublik gemacht werden können.

Trotz dieser Unterschiede haben die Programme eines gemeinsam: Sie bilden einen Teil der Grundsicherungsarbeit in den Jobcentern ab. Ihr Datenbestand spiegelt die durch die Sachbearbeitung bearbeitete Leistungsseite der Arbeitslosigkeit und der Arbeitslosen in der Bundesrepublik. Alle leistungsrelevanten Merkmale und deren Veränderungen werden von den Arbeitslosen der Sachbearbeitung in den Jobcentern mitgeteilt und dann von den SachbearbeiterInnen mit diesen Programmen gespeichert. Das ausschlaggebende Formular dafür bildet zunächst der so genannte Grundantrag auf Leistungen nach dem SGB II, den alle Arbeitslosen auszufüllen haben. Dieser Antrag bildet gleichzeitig den Grundstock der für jeden Antragsteller anzulegenden Akte, in der auch die Originale der einzureichenden Belege und Nachweise archiviert werden. Nach ersten Plausibilitätsprüfungen werden diese Daten dann in die EDV eingegeben. Bei den weiteren Vorsprachen der Arbeitslosen werden diese Daten dann ergänzt oder aktualisiert. Auf der Grundlage dieser Daten errechnet das Programm anschließend die jeweilige Höhe der Leistung und ermöglicht den Auszahlungsvorgang an die Arbeitsuchenden.

Neben dem leistungsrechtlichen Programm muss die Sachbearbeitung noch ein zweites, inhaltlich gewichtiges Programm bedienen, in dem alle vermittlungs- und beratungsrelevanten Vorgänge dokumentiert werden müssen: das Programm VerBIS - Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem[13]. Ebenso wie das Programm A2LL funktioniert dieses Programm aber noch nicht stabil im Arbeitsalltag. So kam es während der empirischen Arbeiten dieser Studie zu einem kompletten Systemausfall während der Hauptgeschäftszeiten zwischen 8 und 13 Uhr (vgl. Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 8.9.06: „Alle Rechner standen still“). Auch wenn dieses Programm in letzter Zeit einige Aktualisierungen und Veränderungen durchlief, das wesentliche Manko ist, dass es nach wie vor und auf unabsehbare Zeit ein eigenständiges Programm ist, das keine direkten Verknüpfungen mit dem Abrechnungs- und Leistungs-Programm A2LL zulässt und dessen Datenbestand von der Sachbearbeitung daher eigenständig gepflegt werden muss. Selbst Grunddaten, wie die sich durchaus mal ändernde Adresse der Arbeitsuchenden, müssen so zweimal eingegeben werden.

Neben diesen beiden, die fachliche Seite der Sachbearbeitung spiegelnden Programmen arbeiten die SachbearbeiterInnen in den Jobcentern noch mit einem so genannten ‚Personal Information Manager‘, einem Programm vor allem für die Terminkoordination und die Verwaltung der elektronischen Post. Die Bundesagentur für Ar-

[13] Dieses Programm löste im Laufe des Jahres 2006 das Vorläuferprogramm CoArb - Computerunterstützte Arbeitsvermittlung - ab. Auch in diesem Bereich haben sich in den Optionskommunen andere programmtechnische Lösungen durchgesetzt. Da in der vorliegenden Studie ausschließlich ARGEn untersucht wurden, liegt der Schwerpunkt der folgenden Betrachtungen auch bei deren Systemlösungen.

beit nutzt dazu das Programm-Paket Office von Microsoft mit dem integrierten Programm Outlook.

Alle Aktivitäten zwischen der Sachbearbeitung und den Arbeitsuchenden werden also in zwei verschiedenen Medien dokumentiert: in der Akte und in der EDV. Und die EDV wiederum teilt sich vor allem in die beiden fachlichen Programmlösungen A2LL und VerBIS auf. Kommen nun Arbeitsuchende ins Jobcenter, beginnt für die MitarbeiterInnen die Arbeit üblicherweise in der Abarbeitung der konkreten Anliegen des Publikums. An dieser Stelle der Sachbearbeitung spielen zunächst weder die Akte noch die EDV eine Rolle. Zwar wird die Akte - sofern vorhanden - meist hinzu genommen und der Fall am Computer aufgerufen, doch die Funktion im konkreten Arbeitsprozess ist eher der einer Gedankenstütze, um sich den Stand der Bearbeitung in Erinnerung zu rufen, bzw. um sich auf das Gespräch vorzubereiten. Lediglich einfache Vorgänge, die auch nicht viel Zeit in Anspruch nehmen, werden sofort am Computer und eventuell auch gleichzeitig in der Akte vermerkt. Alle schwierigen Arbeitsabläufe werden erst einmal jedoch nur im direkten Publikumskontakt verhandelt. Es ist nicht nur eine Frage der Höflichkeit dem Publikum gegenüber, dass sich die SachbearbeiterInnen nicht hinter dem Computer ‚verschanzen', sondern bei komplexen Sachverhalten von der Aufnahmekapazität her kaum anders zu handhaben.

Hat man mit dem Publikum ein Arbeitsergebnis erzielt und hat die Kundschaft den Raum verlassen, beginnt der zweite Teil der Arbeit. Jede entscheidungsrelevante Information wird nun in der Akte akribisch notiert. Das ist nicht nur für Krankheits- oder Urlaubsvertretungen wichtig, sondern im härtesten Fall auch bei gerichtlichen Entscheidungen, bei denen die Akte dem Gericht vorgelegt werden muss. Aber auch für interne Prüfungen muss die Akte korrekt bearbeitet und geführt worden sein. Eine ordentliche und ordnungsgemäße Aktenführung ist also für die Sachbearbeitung die entscheidende Visitenkarte nach drinnen und draußen. Ihre Bearbeitung wird daher immer gründlich und in Ruhe vollzogen. Dieser Teil der Arbeit spielt sich deshalb überwiegend außerhalb der Zeiten mit Publikumsverkehr ab, bzw. sofern es die Situation zulässt, auch zwischendurch.

Üblicherweise erst im dritten und letzten Schritt wird dann versucht, die erzielten Resultate und deren Formulierung in der Akte auch EDV-mäßig abzubilden. Doch das ist häufig leichter gesagt als getan. Gerade mit den neuen Programmen gibt es vielschichtige Probleme beim ‚handling'. Dabei machen die Programme nicht nur Schwierigkeiten dadurch, dass man ihre Logik noch nicht vollständig durchschaut hat und das Programm partout nicht das erwartete Resultat erbringt, sondern teilweise auch dadurch, dass sie für die Arbeitsprozesse unlogisch aufgebaut sind. Also werden - teilweise sogar mit hochoffizieller Erlaubnis - Umgehungslösungen gesucht und gefunden, die sich dann im Arbeitsalltag etablieren. KollegInnen und Vorgesetzte sind dabei behilflich, ein akzeptables Arbeitsresultat zu erzielen. In der momentanen Phase, in der die Grundsicherungsarbeit erst dabei ist, gewisse Routinen zu

entwickeln, ist kollegiale Hilfe unverzichtbar.

Gerade an dieser Stelle innerhalb des Arbeitsprozesses der Sachbearbeitung kann von so etwas wie ‚Gestaltung' durch die MitarbeiterInnen gesprochen werden. Während die ‚ersten' SachbearbeiterInnen der ‚Stunde Null' in der Grundsicherungsarbeit sich die möglichen Lösungen der anfallenden Probleme noch ausschließlich durch intensiven Austausch untereinander erarbeiteten, werden die nachfolgenden Generationen von SachbearbeiterInnen zusätzlich durch Schulungen, Hospitationen und weiteren Einarbeitungshilfen an die neue Materie herangeführt. Immer aber ist es ein kommunikationsintensiver Prozess. Gelernt wird nicht nur der offizielle Weg, wie das Zusammenspiel von Publikumskontakt, Akte und EDV auszusehen hat, sondern auch die informellen Wege, wie ein beanstandungsfreies Arbeitsresultat erzielt werden kann.

Der Einarbeitung in die neue Sachbearbeitung kommt also eine zentrale Schlüsselstellung zu, wenn es darum geht, die vorgefundenen Arbeitsprozesse so zu gestalten, dass die fachlichen Anforderungen der Sachbearbeitung mit den Erwartungen der SachbearbeiterInnen an durchschaubare und weitgehend widerspruchsfreie Arbeitsprozesse in Einklang zu bringen sind. Hier entsteht ein Gestaltungsdruck auf die Arbeitsprozesse und -bedingungen. Aber vor allem jede neue Programm-Version der EDV stellt das dann jeweils erreichte Gefüge in Frage und fordert geradezu dazu heraus, erneut gestaltend auf die Arbeitsprozesse und -bedingungen einzuwirken[14].

Im Endeffekt ergibt sich aber eine dreigeteilte Sachbearbeitung: Die Kunden, die Akte und die EDV verlangen je eigene Arbeitsprozesse mit je eigenen Darstellungsformen, die die Sachbearbeitung erst herstellen muss. In der Sachbearbeitung laufen die Fäden zusammen, die aus Beratung, Leistung und Vermittlung bestehen und jeweils mit der Kundschaft verhandelt und in der Akte und in der EDV dokumentiert werden müssen.

Die Sachbearbeitung muss sich in allen drei Arbeitsfeldern tummeln; die SachbearbeiterInnen jedoch in unterschiedlicher Ausprägung, je nach organisatorischem Zuschnitt der Jobcenter. Ist die Arbeitsvermittlung und -beratung besonders stark ausdifferenziert, als eigenständige Arbeitsform etabliert und einzelnen MitarbeiterInnen als spezielle Aufgabe zugeordnet, ist die Arbeit mit dem Programm Verbis ausgeprägter und umgekehrt die Arbeit mit dem Programm A2LL schwächer im Arbeitsalltag sichtbar. Ebenso bei der Frage, wer die Aktenführung übernommen hat - auch hier gibt es unterschiedliche Organisationsformen, wobei die Aktenführung meist

[14] Eine Überlegung, die diejenigen, die die Technik implementieren wollen, ihrerseits in Anspruch nehmen möchten - allerdings mit umgekehrten Vorzeichen: „Eine erfolgreiche Aneignung von VerBIS setzt ... voraus ...., dass die Vermittler und Vermittlerinnen auch motiviert sind, ihre Arbeitsweise gemäß den neuen Möglichkeiten des Informationssystems zu verändern" (Bieber u.a. 2005: 201). Mit diesen Worten wird eingestanden, dass die Technik nicht zu den Arbeitsprozessen passt; nur, dass das angebliche Arbeitsmittel EDV nun auf einmal die Arbeit strukturieren soll, ist nicht einsichtig.

dort angesiedelt ist, wo die Leistungsentscheidung letztendlich getroffen wird. Auch beim Publikumskontakt entscheidet die jeweilige örtliche Organisationsform darüber, wer an welcher Stelle mehr oder weniger Kundenkontakt hat.

8. Gestaltete und gestaltbare Grundsicherungsarbeit

Spätestens mit der vorweihnachtlichen, aber in einem dramatischen Verhandlungsmarathon zu Stande gebrachten Verabschiedung des ‚Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt' am 19. Dezember 2003 im Deutschen Bundesrat war allen Akteuren in den Kommunen und in der damaligen Bundesanstalt für Arbeit klar: Das Jahr 2004 wird ein hartes und arbeitsreiches Jahr. Denn nur noch ein Jahr lang blieb Zeit, eine gewaltige Aufgabe zu stemmen: die Zusammenlegung der beiden Behörden Arbeits- und Sozialamt zu den neuen Jobcentern (vgl. die Beiträge in: Jann, Schmid 2004). Ab 1. Januar 2005 sollte die Grundsicherung für Arbeitsuchende ehemaligen ArbeitslosenhilfeempfängerInnen und SozialhilfeempfängerInnen die Integration in den ersten Arbeitsmarkt erleichtern und ihnen bis dahin ein minimales Lebensniveau ermöglichen. Mit diesem Gesetz war die Bundesrepublik nicht etwa Vorreiter einer internationalen Entwicklung, sondern sie folgte vor allem nordwesteuropäischen und nordamerikanischen Vorbildern eines Workfare-Ansatzes (vgl. die Beiträge in Dahme u.a. 2003). Der Gesetzgeber hatte zu diesem Zeitpunkt jedenfalls seine Aufgabe im wesentlichen erledigt - nun waren erfahrene ebenso wie professionelle VerwaltungsmitarbeiterInnen gefragt, die in der Lage waren, aus einer Gesetzesvorgabe bundesweit Jobcenter entstehen zu lassen, die auch funktionierten.

Zwar gab es, wie weiter oben schon erwähnt, in Modellprojekten erste Schritte einer gemeinsamen Zusammenarbeit von Bundesanstalt und Kommune, aber das waren, auf die Fläche der Bundesrepublik bezogen, Ausnahmen und sie bezogen sich ausschließlich auf die Teilaufgabe der Verbesserung der Vermittlungsbemühungen in Arbeit. Fast überall gab es erstmalig Anfang 2004 direkte Kontakte zwischen den beiden Behörden auf kommunaler Ebene, aus denen heraus ein gemeinsames Projekt verwirklicht werden sollte. Und die jeweiligen Spitzen der beiden Organisationen vor Ort mussten sich dabei zunächst auf ihre Spezialisten in gehobenen Positionen verlassen, denen sie allerdings in weiteren Arbeitsprozessen den Weg frei räumen mussten für viele Detailfragen. Die kommunale Politik musste ebenso beteiligt werden wie die Personalvertretungen der beiden Behörden. Gab es in dem jeweiligen Gebiet Kreisverwaltungen, mussten auch dort die politischen Gremien und die Personalvertretung einbezogen werden. Und immer wieder war man bei diesen Kontakten auf den guten Willen aller Beteiligten angewiesen, um aus einer bundespolitischen Idee eine kommunal funktionsfähige Institution entstehen zu lassen.

Die ersten Gesprächsrunden, in denen die absehbaren Schwierigkeiten erörtert wurden, hatten schon den Charakter von ‚Himmelfahrts-Kommandos': Allen Beteiligten war klar, dass ein wie auch immer geartetes Ergebnis nur mit allergrößter Kraftan-

strengung zu bewältigen war und dennoch am Ende lediglich ein Resultat stehen würde, das äußerst kritischen Blicken ausgesetzt sein würde. Selbst die scheinbar simple Frage, ob es denn am 1 Januar 2005 überhaupt funktionieren würde, ob vor allem wirklich mehrere Millionen Menschen auf einmal Leistungen nach dem SGB II erhalten und ihre Vermittlungsaussichten sich verbessern würden, konnte niemand ernsthaft beantworten. Aber es blieb nichts anderes übrig, man musste ans Werk gehen und operationalisierbare Ziele entwerfen. Und je konkreter die Feinziele wurden, um so massiver türmten sich die zu bewältigenden Schwierigkeiten auf.

Wie sollte man Bedienstete aus zwei unterschiedlichen Behörden mit unterschiedlichem arbeitsrechtlichen Status in eine neue, stabil funktionierende Institution bekommen, ohne dass sich von nahezu allen Seiten angreifbare Arbeitsverhältnisse ergeben würden? Wie sollte man ein Gesetz umsetzen, das bisherige BezieherInnen von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe einheitlich behandelt, wo doch noch niemand ein technisches Verfahren parat hatte, dies auch zu realisieren? Der Gesetzgeber hatte eine Vorgabe gemacht, ohne sich scheinbar große Gedanken über kommunal umzusetzende praktikable Lösungen zu machen. Und selbstverständlich musste der bisherige Betrieb mit Arbeitslosenhilfe in den Agenturen für Arbeit und Sozialhilfe in den kommunalen Sozialämtern bis Ende des Jahres 2004 ‚normal' weiter gehen. Ohne ‚good will' von allen Beteiligten lief überhaupt nichts! Gerade auch deshalb war ‚Freiwilligkeit' das Stichwort der Stunde; nur wer sich freiwillig solch einer Aufgabe stellte, bot den Mindeststandard an Glaubwürdigkeit, engagiert und gradlinig das angestrebte Ziel zu verfolgen.

Ähnlich wie bei Naturwissenschaftlern, die Probleme definieren und daraus Lösungen entwickeln, waren nun die ‚Ingenieure der Verwaltung' gefragt, handhabbare Verfahren für ein ‚verwaltungstechnisches Problem' zu finden. Ohne auch nur annähernde Vergleichslösungen zu haben, musste etwas geschaffen werden, das es so noch nicht gab. Noch nie zuvor hatten Bundes- und kommunale Behörden ein vergleichbares Projekt in diesen Dimensionen gestemmt. Die ‚Tabellen-Spezialisten', die mit ‚Meta-Plan' und anderen Hilfsmitteln einen möglichst präzisen Fahrplan der weiteren Umsetzungsschritte entwarfen, hatten Hochkonjunktur.

Neben der massiven und allgemeinen Verunsicherung, kamen in dieser Zeit allerdings auch die Gefühle von ‚Pionier-Geist' auf. Denn die Erschaffung von etwas, was noch nie dagewesen war, hat auch den Charme von Gestaltung. Gestaltung, in der erst- und einmalig etwas entworfen und realisiert wurde, was doch so viele Probleme lösen sollte, von denen alle Beteiligten jedoch wussten, dass die hochgesteckten Ziele nicht, einige Detailziele aber vielleicht dennoch zu Verbesserungen führen würden. Und bei alledem: Wer sich in diesem Prozess engagierte, hatte einmalig die Chance, seinem alten Trott zu entfliehen, an etwas Neuem mitzuwirken und konnte obendrein die vage Hoffnung hegen, am Ende vielleicht doch nicht mehr dort wieder zu landen, wo man herkam, sondern vielleicht auch ein Treppchen höher in der Verwaltungshierarchie. Zumindest halten viele Beschäftigte mit dem ihnen

garantierten Rückkehrrecht zum ehemaligen Arbeitgeber ein Faustpfand in der Hand, um hier individuelle Teilhabechancen einfordern zu können.

Was hier als Gestaltung charakterisiert wurde, war jedoch zweierlei: Zum einen war es der beschriebene Freiraum, der Aufbruch zu neuen Ufern, um Lösungen zu suchen und praktikable Vorschläge und Verfahren zu unterbreiten und zu realisieren. Zum anderen steckten jedoch alle in einem engen Korsett aus längst gegebenen Rahmenbedingungen. Falls es zu keinen gemeinsamen Lösungen zwischen Kommune und Agentur kommen sollte, hatte der Gesetzgeber den ‚Plan B' vorgesehen: die getrennte Aufgabenerfüllung von Arbeits- und Sozialamt. Entweder würde etwas konstruktives entwickelt, das einvernehmlich unter allen Beteiligten abgestimmt war, oder alles bliebe (nahezu) wie bisher. Lediglich in 19 der 439 Kreise und kreisfreien Städte in der Bundesrepublik kam es aus unterschiedlichsten Gründen zu keiner Einigung zwischen dem kommunalen Träger der Sozialhilfe und der jeweiligen Agentur für Arbeit.

In den anderen Kreisen und kreisfreien Städten bestand zunächst die Qual der Wahl zwischen der Optionslösung und der Bildung einer Arbeitsgemeinschaft (vgl. Greifenstein, Kißler, Wiechmann 2005). Bei der Optionslösung, die von 69 so genannten zugelassenen kommunalen Trägern im Bundesgebiet letztlich gewählt wurde, übernehmen die Kommunen nun die arbeitsmarktpolitische Verantwortung für die Betreuung und Vermittlung der Langzeitarbeitslosen und die Bundesagentur ist lediglich noch für die finanzielle Unterstützung beim Arbeitslosengeld II zuständig. Auch die Umsetzung dieser Lösung erforderte viel Kreativität in der Entwicklung neuer Strukturen, die zumindest in diesem Ausmaß noch nirgendwo vorhanden waren. Aber hier konnte man sich im Prinzip mehr Zeit lassen und ansetzend an den existierenden Strukturen neue aufbauen.

In den 351 Kreisen und kreisfreien Städten aber, die sich nach intensiven Diskussionen für die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft entschieden hatten, wurde vor allem organisationspolitisch Neuland betreten. Zwar gab es Handreichungen für zu schließende Verträge und organisatorische Muster-Modelle durch die Bundes- und Landesregierungen und die Bundesagentur, doch letztlich musste eine kommunal durchsetzbare Form gefunden werden. Dabei musste zunächst versucht werden, die ARGE-Gründung auf eine vertragliche Grundlage zu stellen. Dazu war ein Vertrag zwischen Kommune und Agentur auszuhandeln, der kommunalpolitisch und innerhalb der Agentur für Arbeit von den zuständigen Gremien abzusegnen war. Parallel hierzu wurden Projektgruppen mit entsprechenden Lenkungsgruppen gebildet, die die Umsetzung konkreter voran bringen sollten.

Es musste geklärt werden, wie die Aufbau- und Ablauforganisation definiert, das Personal rekrutiert und der infrastrukturelle Rahmen geschaffen werden sollte. Zudem musste die Anfang 2004 noch völlig offene Frage der EDV-technischen Lösungen insoweit präzisiert werden, dass Ende 2004 mit der Datenerfassung der Arbeit-

suchenden begonnen und die Zahlungen zum 1. Januar 2005 sichergestellt werden konnten. Auch die finanztechnischen Voraussetzungen, bis hin zur Erstellung eines Wirtschaftsplans mit den Überlegungen zu den Integrationszielen, waren zu klären. Für die Einarbeitung und Schulung der neuen MitarbeiterInnen mussten Qualifizierungspläne entworfen und insgesamt ein Controlling-Konzept entwickelt werden. Letztlich musste auch eine neue Organisationsstruktur für die übrig gebliebenen Abteilungen in der Agentur und im Sozialamt entwickelt werden. Und da alle Überlegungen personalvertretungsrechtliche Belange tangierten, war eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und Kooperation mit der Personalvertretung unabdingbar. Und um als Personalvertretung in diesen Prozessen nicht unterzugehen, waren hier auch die Gewerkschaften intensiv gefordert, um überregionale Kontakte und Diskussionen herzustellen und zu begleiten.

Und auch die Interessenvertretungen der Sozialhilfe-Bedürftigen und der Arbeitslosen rüsteten sich für die Schlacht um die sozial- und gesellschaftspolitische Frage, ob und inwieweit diese Entwicklungen zu Nachteilen für die Betroffenen führen würden und ob und wenn ja, welche positiven arbeitsmarktpolitischen Veränderungen zu erwarten seien. Mit den Ende des Jahres 2004 beginnenden Montags-Demonstrationen der Arbeitsuchenden verschärfte sich die gesellschaftliche Kluft zwischen den Befürwortern und Gegnern der Reform (vgl. Gillen 2004).

Diese ganzen, hier skizzierten Entwicklungen waren im wahrsten Sinne des Wortes gestaltungsoffen. Denn niemand hatte eine nachvollziehbare und klare Vorstellung von dem, was passieren sollte und wie das Endergebnis aussehen würde. Und doch gab es längst einen Korridor, innerhalb dessen sich das Ringen um die richtige Lösung abspielte. Geradezu auffallend und bemerkenswert in dieser Phase war, dass die Vorstellungen und Ideen aller Beteiligten oft auf offene Ohren trafen. Weil niemand den so genannten ‚Stein der Weisen' besaß, waren alle Meinungen und Überlegungen zunächst willkommen. Um so mehr muss heute erstaunen, dass die tatsächlich realisierten, bzw. sich durchgesetzt habenden Formen und Konzeptionen der einzelnen ARGEn sich doch so ähneln.

Das hat mit der oben bereits entwickelten Kraft der Sachbearbeitung zu tun, die sozusagen die Leitplanken der Entwicklung darstellten. Sie hat eine gesellschaftliche Aufgabe zu erfüllen und daraus leitet sich nahezu zwangsläufig eine bestimmte Form der Aufgabenerledigung ab. Diese Aufgabenerledigung gibt so letztlich den Ton an, wenn es darum geht, Grundsicherungsarbeit in organisatorische Formen zu gießen. Allerdings ist dieser Prozess, trotz der einmaligen Größe und des historischen Umfangs des Projekts, wieder einmal mehr oder minder naturwüchsig abgelaufen. Die gestaltende und nachhaltige Einflussnahme, die sich in besonderen organisatorischen Formen niedergeschlagen hätte, sei es von Seiten der Bediensteten oder ihrer Personal- und Interessenvertretungen, war - rückblickend betrachtet - eher marginal. Das soll nicht als Kritik oder als Untätigkeit missverstanden werden, sondern darauf hinweisen, unter welchen ‚Sachzwängen' hier Entwicklungen zu begleiten waren. Da-

ran, die in den Kenntnissen und Erfahrungen der Bediensteten schlummernden Ressourcen zu heben und die Arbeitsprozesse neu zu überdenken, war in der hektischen Gründungsphase nicht zu denken. Und nachdem die Jobcenter gegründet waren, versandete auch das Interesse an einer durchgreifenden und nachhaltigen Gestaltung.

Was heute jedoch immer noch gefragt ist, sind Veränderungen im Detail. Gegenüber den alten Zeiten im Sozial- und Arbeitsamt wird die Arbeit heute durchweg stärker als teamorientierte Arbeit getätigt und auch erlebt. Die Zeit des mit Ärmelschonern bekleideten Beamten, der in seiner Amtsstube einsame Entscheidungen traf, ist mehr denn je endgültig vorbei. Entsprechend den hohen Qualifikationen der Bediensteten, die heutzutage in der Sachbearbeitung gefordert und verlangt werden, werden auch die Arbeitsprozesse organisiert. Kreative Mitsprache und Mitgestaltung werden heute eingefordert und vorausgesetzt und doch nur allzu unsystematisch genutzt.

Während die Sachbearbeitung tagtäglich ihr schwieriges Arbeitsfeld beackert, werden gleichzeitig vielfältige Fortbildungsveranstaltungen angeboten, mit denen die Bediensteten ihr Fachwissen intensivieren können. Aber nicht alle benötigen dabei unabdingbar ein breites und gleichzeitig spezialisiertes Fachwissen, sondern man muss nur wissen, wer in erreichbarer Nähe über dieses Wissen verfügt, um es bei Bedarf anzapfen zu können. So entstehen mit der Zeit verschiedenste ‚Inseln', auf denen Detailwissen lagert. Alleine der Zwang durch die sich laufend verändernde Gesetzeslage das Fachwissen ständig zu erweitern und zu vertiefen, bewirkt einen kaum noch überschaubaren Wildwuchs, der geordnet werden und bei dem immer wieder gefragt werden muss, wieviel davon wie vertieft für alle Bediensteten erforderlich ist und wo es ausreicht, dass lediglich einzelne über ein Spezialwissen verfügen. Dieser Abstimmungsprozess ist heute mehr denn je verbesserungsbedürftig und -fähig.

Doch die Möglichkeiten zu diesen Abstimmungsprozessen der Bediensteten untereinander sind, so die Erfahrungen aus dieser explorativen Studie, mehr als begrenzt und werden häufig auch nicht als Chance gesehen. Die Belastungen des Arbeitsalltags erdrücken die Möglichkeiten, kreativ den Arbeitsprozess zu gestalten. Gerade weil es jedoch ein Zeichen routinisierter Sachbearbeitung ist, solche ‚kreativen Pausen' zu haben, sollte der Prozess der Herausbildung einer neuen Grundsicherungsarbeit mit solchen Einheiten des kreativen Selbstlernens verbunden werden.

Die aktuellen Organisationsformen der Jobcenter und ihre Arbeitsweisen, soviel kann jetzt schon mit Gewissheit gesagt werden, sind morgen schon überholt. Die ‚Halbwertzeit' heutiger gesetzlicher Ausführungen ist derart verkürzt, dass nahezu täglich neue Gesetzesvorlagen und Ausführungsbestimmungen die Arbeitsprozesse erneut umkrempeln. Aber auch neue Erfahrungen in der Praxis der Grundsicherungsarbeit erfordern eine ständige Anpassung der einmal entwickelten Arbeitsroutinen. Hinzu kommen die sich rasend fortentwickelnden technischen Lösungen, die massiv die Strukturen der Arbeitsprozesse verändern. So ist die heutige Gestalt der

Jobcenter als letztlich so unfertig zu begreifen, dass sich ein enormer Veränderungsdruck ergibt.

Das fängt bei den Entscheidungen in den Spitzen der Jobcenter und den jeweiligen Trägern von Arbeitsagentur und Kommune an, ob und inwieweit die kommunale Mehrheit in der Trägerversammlung wahrgenommen oder ob nicht gar die Gründung einer eigenen Anstalt öffentlichen Rechts forciert werden soll. Von Anfang an hat es an dieser Stelle heftige Reibungspunkte über die Ausgestaltung der Jobcenter gegeben, so dass das zuständige Ministerium für Wirtschaft und Arbeit schon kurz nach der Gründung der Jobcenter den Kommunen ermöglichte, die Mehrheit in der jeweiligen Trägerversammlung zu übernehmen. Da dies jedoch wegen der bereits ausgehandelten Verträge einvernehmlich zwischen Kommune und Agentur erfolgen musste, ist es auf Grund der vorhandenen Spannungen nur vereinzelt dazu gekommen, dass die Kommunen tatsächlich die Mehrheit übernommen haben (vgl. Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 24.6.06: „Hartz-IV-Land ist ein Flickenteppich“).

Und in der Sachbearbeitung werden nach wie vor die alten Fragestellungen diskutiert, ob und inwieweit aus Gesichtspunkten der Kundenfreundlichkeit, die ‚Akte und nicht der Kunde laufen‘ oder wie stark die Trennung von Leistungssachbearbeitung und Arbeitsberatung und -vermittlung sein soll. Diese gesamten Fragen, von denen man ursprünglich annahm, dass sie sozusagen ‚Kinderkrankheiten‘ der Jobcenter waren, werden die Arbeit auf noch unabsehbare Zeit begleiten und insofern immer die Herausbildung einer routinisierten und in ruhigen Bahnen ablaufenden Sachbearbeitung stören und bremsen. Doch wie kann dieser Prozess organisiert werden, ohne als ständige ‚Nabelschau‘ die Arbeit letztlich zu behindern? Hier sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gefragt, denn sie erleben und gestalten die alltägliche Arbeit. In den beiden untersuchten Städten sind hier erste Ansätze zu beobachten, diese Entwicklungen systematisch zu erheben und zu begleiten. In der Vestischen Arbeit haben sich die Personalvertretungen auf eine Fragenbogen-Aktion unter den Beschäftigten verständigt und in Düsseldorf findet eine spezielle Personal-Teilversammlung zu den spezifischen Anliegen der Bediensteten in der ARGE statt.

Neben den grundsätzlichen Entscheidungen, die die Personalvertretungen in diesen Prozessen mit zu treffen haben und den vielen kleinen Alltagssorgen, die ständig an sie herangetragen werden, müssen sie den ‚funktionalen Dilettantismus‘ (vgl. Trube 2006) bei der weiteren Entwicklung kritisch begleiten und - selbstverständlich - minimieren. Gleichzeitig stehen sie selbst unter einem Druck, den sie jedoch gar nicht verursacht haben: Die mindestens doppelte und häufig dreifache Personalvertretung für die Bediensteten der Jobcenter aus Kommune, Agentur und Kreisverwaltung kann kein dauerhafter Zustand sein. Doch im Hintergrund lauern nahezu unauflösbare Widersprüche: Obwohl in den Jobcentern Bedienstete exakt identische Aufgaben erledigen, werden sie dennoch unterschiedlich bezahlt und haben unterschiedlich lange Arbeitszeiten. Eine Aufhebung dieser Kuriositäten ist gleichwohl unvorstellbar, denn eine Angleichung auf das bessere und höhere Niveau scheint finanzpoli-

tisch niemand mitmachen zu wollen und eine Abstufung und damit Abstrafung ist auch ausgeschlossen. Selbst bei höchstem Engagement der Personalvertretungen werden sich die Bediensteten so des Eindrucks nicht erwehren können, keinen richtigen Ansprechpartner zu haben. Eine schnelle, aber nicht dauerhafte Lösung kann hier nur in einer intensivierten Kooperation der Personalvertretungen liegen, mit festen Ansprechpartnern und speziellem Engagement, dagegen zu arbeiten. Es geht schließlich um die Sorgen und Nöte einer erheblichen Zahl von Bediensteten.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurde auch ein umfangreiches Evaluationsprogramm mit beschlossen (vgl. die Angaben im Internet: http://www.wipol.de/hartz/evaluierung.htm), dessen Endberichte Ende des Jahres 2006 erwartet werden. Doch bereits jetzt ist absehbar, dass die Schwerpunkte auf den arbeitsmarktpolitischen Instrumentarien und den organisatorischen Veränderungen in der Bundesagentur liegen (vgl. etwa die Zwischenergebnisse: Bundesregierung 2006) und die speziellen Entwicklungen in den ARGEn nur randständig behandelt werden. Nahezu alle in dieser explorativen Studie angesprochenen grundsätzlichen Problematiken der Sachbearbeitung sind bislang ohne tiefergehendere und grundsätzlichere Analysen und Studien geblieben. Das ist selbstverständlich zunächst einmal ein Problem der Wissenschaft selbst, insofern sie auf tagesaktuelle Entwicklungen in der Regel mit kleinen, isolierten Studien reagiert. Doch das große Experiment der Jobcenter hätte wahrlich mehr verdient.

Anhang

Empirische Rahmenbedingungen der Grundsicherungsarbeit ....

Zu erwarten war, dass sich die gerade umrissenen Formen der Sachbearbeitung am ausgeprägtesten und stabilsten in großstädtischen Zusammenhängen finden lassen würden. In Gebieten mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit wiederum sollten auch die Erfahrungen der Sachbearbeitung in den Jobcentern mit schwieriger Kundschaft und verfestigten Problemlagen am intensivsten vorliegen. Aus beiden Überlegungen erschien das - zugegebenermaßen weit gefasste - Ballungsgebiet des Rhein-Ruhrgebiets für die explorative Studie am geeignetsten. Dort stellen die Arbeitsgemeinschaften aus Kommunen und Bundesagentur für Arbeit die weit überwiegende Organisationsform dar, deshalb sollten nur solche Standorte mit ihren Erfahrungen in der Sachbearbeitung in die Untersuchung einfließen. Diese Einschränkungen des Untersuchungs-Designs sind ein Zugeständnis an den explorativen Charakter der vorgelegten Studie - für eine umfassende Bestandsaufnahme der Sachbearbeitung in den Jobcentern ist dies allemal nicht hinreichend. Hier wartet also noch ein umfangreiches Forschungsfeld.

Mit einer explorativen Studie, wie der hier vorgelegten, war darüber hinaus absehbar, dass nicht alle tatsächlich existierenden organisatorischen Konstellationen mit

ihren jeweiligen Wirkungen empirisch erfasst werden konnten, in denen sich die Sachbearbeitung in den Jobcentern im Bundesgebiet abspielt. Von daher bleiben auch die in den Extremen verorteten Formen der Sachbearbeitung außen vor. Das betrifft einmal die Sachbearbeitung, die sich in Richtung höherer Zusammenfassung einzelner Arbeitsbereiche bis hin zur Figur des so genannten Einheitssachbearbeiters charakterisieren lässt, wie es insbesondere in ländlicher strukturierten Gebieten und kleineren Organisationseinheiten zu vermuten ist. In der anderen Richtung sind es stärker ausdifferenzierte Zusammenhänge mit spezialisierterer Sachbearbeitung, wie es aus anderen großstädtischen Zusammenhängen bekannt ist. Erst wenn auch solche Besonderheiten erfasst worden wären, könnte ernsthaft davon gesprochen werden, wie ‚die' Sachbearbeitung funktioniert. Für eine den Namen verdienende empirische Rekonstruktion der Grundsicherungsarbeit wäre allerdings deren Erfassung unabdingbare Voraussetzung.

Des weiteren muss hier eine deutliche Einschränkung im Hinblick auf die Datenlage erläutert werden. Nach dem so genannten ‚Vermittlungs-Skandal' der damaligen Bundesanstalt für Arbeit wurde deutlich, dass die Datenerhebung in den Arbeitsämtern bundesweit nicht einheitlich vorgenommen wird. Daran wurde nach Einführung der Jobcenter und nicht zuletzt auch mit Hilfe der neuen EDV-Programme einiges wesentlich verbessert. Aus wissenschaftlicher Sicht ist jedoch die Datenlage nach wie vor unbefriedigend. Aus den frei zugänglichen und teilweise im Internet vorgehaltenen Daten können nur recht allgemeine Auswertungen vorgenommen werden. Gerade solche kommunalen Auswertungen stoßen aber - durchaus berechtigt - auf Kritik, eben weil die kommunalen Besonderheiten, die zu dieser Datenlage beigetragen haben, nicht berücksichtigt werden können. So sind denn auch die im folgenden vorgenommenen Charakterisierungen kommunaler Besonderheiten immer vor diesem Hintergrund zu würdigen und eben auch zu relativieren.

Mit der Vestischen Arbeit des Kreises Recklinghausen konnte eine ARGE gewonnen werden, die zuständig ist für die Grundsicherung für Arbeitsuchende im gesamten Kreis Recklinghausen mit seinen insgesamt zehn Bezirksstellen in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden[15]. Die Untersuchung beschränkte sich allerdings auf die mit Abstand größte Bezirksstelle in Recklinghausen selbst, wo auch die Geschäftsführung der Vestischen Arbeit beheimatet ist. Während einige Bezirksstellen des Kreises, wie beispielsweise Haltern am See, schon an das ländlich geprägte Münsterland angrenzen, ist die Großstadt Recklinghausen mit ihren knapp 125.000 Einwohnern strukturell zutiefst mit dem Ballungsraum Ruhrgebiet verbunden. Das zeigen nicht zuletzt auch die hohen Arbeitslosenzahlen: Bei 14,3 % Arbeitslosigkeit waren im Juli 2006 insgesamt 43.791 Menschen im Kreis Recklinghausen arbeitslos gemeldet (vgl. BA Kreisdaten 2006). Alleine in der Stadt Recklinghausen suchten immer

[15] Bezogen auf die Bundesagentur für Arbeit verkompliziert sich die Struktur: Die BA hat im Kreis Recklinghausen insgesamt sieben Geschäftsstellen und ist aufgeteilt in die beiden Agenturbezirke Gelsenkirchen mit der Geschäftsstelle Gladbeck, die zur Vestischen Arbeit gehört und den sechs weiteren im Kreis Recklinghausen.

noch 12.207 Menschen nach Arbeit, was einer Arbeitslosenquote von 13,3 % in Recklinghausen entspricht (vgl. RVR 2006). Für den Agenturbezirk Recklinghausen weist die Bundesagentur aus, dass den im Juli 2006 insgesamt 37.794 gemeldeten Arbeitslosen lediglich 4.068 gemeldete offene Stellen gegenüber stehen - statistisch gesehen bemühen sich also 9,3 Arbeitslose um eine Stelle[16].

Die nordrhein-westfälische Landeshauptstadt Düsseldorf, deren ARGE sich gleichfalls an der Untersuchung beteiligte, ist mit 577.000 Einwohnern die neuntgrößte Stadt in der Bundesrepublik Deutschland. Obwohl nicht zum Ruhrgebiet gehörig und sich selbst häufig als Großstadt der Rheinschiene definierend - die Düsseldorfer mögen deshalb die Wortwahl verzeihen - markiert sie dennoch einen wichtigen Punkt des großen Ballungsraums Rhein-Ruhrgebiet. Düsseldorf hatte im Juli 2006 eine Arbeitslosenquote von 12,0 %, was bedeutete, dass hier 36.863 Menschen arbeitsuchend gemeldet waren - eine gegenüber dem Bundesdurchschnitt von 10,5 % deutlich erhöhte Arbeitslosigkeit. Beim Bestand der gemeldeten Stellen im Juli 2006 wird ein gravierender Unterschied zu Recklinghausen deutlich, der die relativ komfortable Situation in Düsseldorf charakterisiert: Trotz höherer Arbeitslosenquote lag im Arbeitsagenturbezirk Recklinghausen der Bestand an gemeldeten Stellen bei nur 4.068, während es in Düsseldorf mit 9.014 nahezu doppelt so viele waren - in Düsseldorf können sich statistisch gesehen also 4,1 Arbeitsuchende eine Stelle teilen.

Beide ARGEn haben unsere Studie intensiv und kooperativ unterstützt. Das betraf einmal den Zugang zur Sachbearbeitung. Wir konnten in beiden Städten sowohl mit Gruppen von SachbearbeiterInnen diskutieren, als auch mit einzelnen Personen Intensivinterviews durchführen und bekamen reichliches Material, um die örtlichen Organisations- und Arbeitsprozesse besser verstehen zu können. Da dieses Material jedoch für die Anforderungen der jeweiligen ARGE und nicht für die Wissenschaft erstellt wurde, ist klar, dass eine Vergleichbarkeit der Städte mit Hilfe dieses Materials wiederum nicht gegeben ist. Aus dieser problematischen Datenlage heraus ist erklärlich, dass die folgenden Charakterisierungen der beiden ARGEn letztlich aus unterschiedlichen und eben nicht vergleichbaren Blickwinkeln erfolgen musste.

Diese Schwierigkeit der Vergleichbarkeit der einzelnen ARGEn untereinander, erschwert nicht nur die wissenschaftliche Arbeit, sondern bereitet auch der Bundesagentur für Arbeit selbst Kopfzerbrechen. So versuchte sie durch eine Einteilung der ARGEn in so genannte Vergleichstypen zumindest ansatzweise eine gewisse Vergleichbarkeit zu erreichen (vgl. RD NW 2006: 27). Aus dieser Liste der erstellten ‚Vergleichstypen' von Arbeitsgemeinschaften aus Kommunen und Agenturen für Arbeit konnten für die hier vorgelegte explorative Studie zwei aus der Untergruppe der ‚vorwiegend kreisfreien Städte' gewonnen werden, die insgesamt sieben Typen umfasst. Die anderen drei Untergruppen vergleichen ausschließlich unterschiedlich strukturierte Landkreise, die aus den oben genannten Gründen nicht in die Untersu-

[16] Diese Angaben sind der Internet-Seite der Bundesagentur für Arbeit entnommen: http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/a.html

chung einbezogen wurden. Düsseldorf gehört dabei zum Vergleichstyp 1, der folgendermaßen charakterisiert wird: vorwiegend Großstädte mit günstiger Arbeitsmarktlage und hohem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Düsseldorf ist im Bundesland Nordrhein-Westfalen die einzige Stadt in dieser Vergleichsgruppe. Recklinghausen zählt zum Vergleichstyp 7: städtisch geprägte Gebiete in West- und Ostdeutschland mit ungünstiger Arbeitsmarktlage. In dieser Vergleichsgruppe befinden sich neben Recklinghausen u.a. sechs weitere Städte aus Nordrhein-Westfalen. Ein methodisch stichhaltiger Vergleich der beiden Städte ist also sowieso nicht möglich.

.... in Recklinghausen

Foto: Kantel

Umfragen im Internet sind sehr beliebt - wissenschaftlich gesehen sind sie jedoch

nahezu wertlos: Jeder kann mitmachen, ob er zur Zielgruppe gehört oder nicht; keine Eingabe kann auf Stichhaltigkeit hin überprüft werden; dem Missbrauch ist Tür und Tor geöffnet. Wenn hier dennoch auf eine solche Internet-Umfrage des Portals ‚Sozialhilfe 24.de' hingewiesen wird, so nur, um einen Eindruck zu unterstreichen, der naheliegend ist, wenn man die Räumlichkeiten der Vestischen Arbeit in Recklinghausen aufsucht.

An der Umfrage zur Bewertung der Jobcenter beteiligten sich bundesweit bis Anfang August 2006 insgesamt 4.552 klickende Menschen, davon gaben 15 eine Bewertung für die Bezirksstelle der Vestischen Arbeit in Recklinghausen ab[17]. Während aber im Bundesdurchschnitt die Klicker den Räumlichkeiten der ARGEn die Schulnote 3,3 gaben, erhielt Recklinghausen die Note 2,6. Eine deutlich über dem Durchschnitt liegende Note, die möglicherweise damit zusammenhängt, dass die Bezirksstelle der Vestischen Arbeit Recklinghausen mit einem sehr neuen, großen Bürogebäude in unmittelbarer Nähe des Bahnhofs aufwarten kann. Sie ist also sehr gut zu erreichen und macht einen - sofern man das von Verwaltungsgebäuden sagen kann - ansprechenden Eindruck.

Eine solche Umgebung ist nicht nur für die Kundschaft wichtig, sondern auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Umzug in ein neues Gebäude ist mit neuem Mobiliar und mit einer die modernsten Anforderungen der Sachbearbeitung berücksichtigenden technischen und sonstigen Infrastruktur verbunden. Der Kundschaft wird signalisiert, ihr seid hier nicht abgeschoben worden, sondern man nimmt euer Anliegen ernst. Und die MitarbeiterInnen, sofern sie vorher aus typischen Verwaltungsgebäuden kamen, erfahren eine optische und teilweise in den Arbeitsprozessen spürbare Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen.

Organisatorisch sticht bei der Vestischen Arbeit in Recklinghausen, die übrigens noch bis zum 1. Januar 2006 ARGE Recklinghausen, bzw. ARGE Bezirksstelle genannt wurde, die Aufteilung der Arbeit in Teams hervor. Neben der Leitung der Bezirksstelle, die selbst wiederum der Geschäftsführung der Vestischen Arbeit mit einigen besonderen Fachabteilungen untersteht und die für das gesamte Einzugsgebiet der Vestischen Arbeit zuständig ist, wurde von der Verantwortlichkeit her gesehen horizontal eine Stabstelle mit so verschiedenen Aufgaben wie u.a. Rechnungsstelle, Infotheke und ‚Springer' und darunter zwei Abteilungen mit den verschiedenen Teams zur Betreuung der Arbeitsuchenden eingerichtet. Die Teams selbst bestehen aus drei Funktionen: der Teamkoordination, der Integrationshilfe und der Sachbearbeitung. Während in dieser Studie unter Sachbearbeitung im oben ausgeführten Sinne mindestens das gesamte Team verstanden wird, ist ‚Sachbearbeitung' in Recklinghausen eine Teilfunktion der Teamarbeit. Jedes Team betreut einen nach dem Buchstabenprinzip aufgeteilten Teil der Kundschaft. Die Arbeitsbelastung ist also für

[17] Was - wissenschaftlich gesehen - weder bedeutet, dass diese Klicker die ARGE in Recklinghausen kannten, noch dass dieses Ergebnis alleine von der Anzahl her in irgendeiner Weise repräsentativ sein könnte.

die einzelnen Teams, trotz unterschiedlicher Größe, weitgehend gleich.

Die Teamkoordination betreut die Arbeitsuchenden mit komplexen Vermittlungshemmnissen und versteht sich insofern als Fallmanagement. Zumindest haben die MitarbeiterInnen in diesem Funktionsbereich an einer Fortbildung zum Fallmanagement teilgenommen. Darüber hinaus werden durch sie die Vorgesetzten-Funktionen mit Aufgabenstellungen wie beispielsweise Freigabe von Leistungszahlungen wahrgenommen. Von der Integrationshilfe wird die reguläre Fallbearbeitung durchgeführt und sie stellt insofern den ‚Persönlichen Ansprechpartner' dar, wie er im SGB II vorgesehen ist. Die in Recklinghausen Sachbearbeitung genannte Funktion ist vor allem für die Leistungssachbearbeitung zuständig und für die KundInnen nach der Vorsprache an der Infotheke der erste intensive Kontakt mit der Vestischen Arbeit. Nach der erstmaligen Vorsprache an der Infotheke werden die KundInnen üblicherweise an die Leistungssachbearbeitung verwiesen, um ihren Antrag auf Leistungen der Grundsicherung zu besprechen. Erst danach gibt es normalerweise ein weiteres Gespräch bei der Integrationshilfe. Obwohl also im eigentlichen Sinne schon eine Trennung von Leistungs- und Vermittlungstätigkeit (Fördern und Fordern) vorhanden ist, wird auch in Recklinghausen über eine weitergehendere Trennung dieser beiden Funktionsbereiche nachgedacht und diskutiert.

Während der einen Abteilung neben fünf Teams für die Wahrnehmung der Aufgaben für über 25-Jährige noch drei Teams für Alleinerziehende und das Sonderteam ‚Fachstelle Arbeitsvermittlung' unterstehen, das insbesondere für die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zuständig ist, betreut die andere Abteilung sechs Teams für über 25-Jährige und fünf Teams für unter 25-Jährige. Den Schwerpunkt der Arbeit bilden also die elf Teams zur Betreuung von Arbeitslosen, die über 25 Jahre alt sind nebst ihren Angehörigen. Die beiden nächst größeren Differenzierungen sind die Teams für die unter 25-Jährigen und die Alleinerziehenden. Der überproportionale Anteil der Teams für unter 25-Jährige ist auf einen vom Gesetzgeber vorgegebenen, deutlich niedrigeren Betreuungsschlüssel für diese Personengruppe zurückzuführen.

Jedes Team wird von einer Teamkoordination geleitet, allerdings haben die Teams sehr unterschiedliche Größen. Neben der Teamkoordination sind in jedem Team eine unterschiedliche Anzahl von IntegrationshelferInnen und SachbearbeiterInnen. Die drei kleinsten Teams bestehen bei der Betreuung der unter 25-Jährigen, wo neben der Teamkoordination jeweils nur noch eine Person die Integrationshilfe und die Sachbearbeitung darstellen[18]. Die beiden größten Teams wurden bei der Betreuung der über 25-Jährigen eingerichtet, in denen neben jeweils drei Integrationshilfen noch sieben Personen die Sachbearbeitung darstellen - zwei elfköpfige Teams also. Hier wird entsprechend auch ein größerer Teil der Kundschaft betreut.

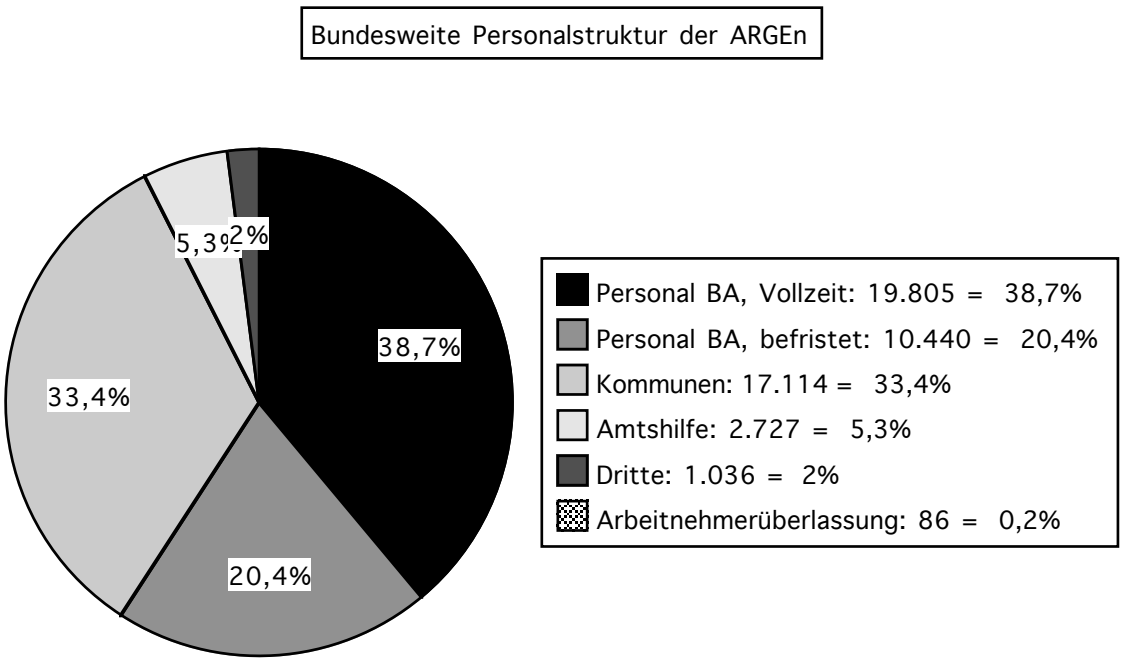
Fast exakt Zweidrittel der insgesamt 133-köpfigen Belegschaft der Vestischen Arbeit

[18] Würde man bei dieser Betrachtung den Stellenplan zugrunde legen, so müsste man ein weiteres U-25-Team hinzurechnen, in dem die Integrationshilfe aus zwei Teilzeit-Stellen besteht.

in Recklinghausen ist weiblich. Dieses Verhältnis ist auch bei der Stellenbesetzung der Teamkoordination gewahrt. In der Bezirksstellen-Leitung und bei der Abteilungsleitung gibt es eine geschlechterparitätische Aufteilung. In den Teams für Alleinerziehende ist im Verhältnis zur Gesamtbelegschaft eine minimale weibliche Dominanz zu verzeichnen (Verhältnis weiblich-männlich 12:5). Sie ist allerdings nicht so deutlich ausgeprägt, wie man es vielleicht vermuten würde. Ebenso in den Teams für unter 25-Jährige (13:5). Hier gibt es allerdings zwei ausschließlich weiblich besetzte Teams. Bei der Betreuung der über 25-Jährigen gibt es zwei Teams die männlich dominiert sind und eines, das geschlechterparitätisch besetzt ist. Auch im Team der ‚Fachstelle Arbeitsvermittlung' gibt es eine leichte männliche Dominanz. Auffallend und gleichzeitig die übliche geschlechtsspezifische Hierarchisierung in der Verwaltung widerspiegelnd ist jedoch, dass die qualifikationsmäßig niedrigere Funktion der Sachbearbeitung zu fast Dreiviertel mit Frauen besetzt ist.

Unmittelbar aus der Stadtverwaltung Recklinghausen kamen 49 Personen in die Vestische Arbeit, aus der Kreisverwaltung Recklinghausen kamen 14 und aus der Arbeitsagentur 70 Personen. Vergleicht man diese Verhältnisse mit bundesweiten Angaben oder auf den Standort Nordrhein-Westfalen bezogen, so differieren sie erheblich: Bundesweit stellt kommunales Personal in den ARGEn einen Anteil von 33 %, in NRW sind es 40 % und in Recklinghausen 47 % (vgl. die folgende Abbildung 1 und RD NW 2006: 6).

Abbildung 1



(aus: RD NW 2006, eigene Darstellung)

Vom Personal der Vestischen Arbeit kamen 79 aus dem mittleren Dienst und 54 aus dem gehobenen Dienst. Auffallend ist dabei, dass 38 Personen des gehobenen Dienstes aus der Stadtverwaltung kamen, während es aus der Arbeitsagentur nur 16 waren.

Die Gewichtung der Herkunft beim mittleren Dienst ist genau umgekehrt: Während 54 aus der Arbeitsagentur kamen, waren es aus der Stadtverwaltung nur 11. Aus der Kreisverwaltung Recklinghausen kamen ausschließlich 14 Personen des mittleren Dienstes in die Vestische Arbeit. Schwerpunktmäßig kam das Personal der Stadtverwaltung aus der ehemaligen Sozialhilfe. Daher auch das Übergewicht des gehobenen Dienstes; bei der Arbeitsagentur kamen die MitarbeiterInnen schwerpunktmäßig aus der Leistungsabteilung, insofern erklärt sich die hohe Gewichtung des mittleren Dienstes.

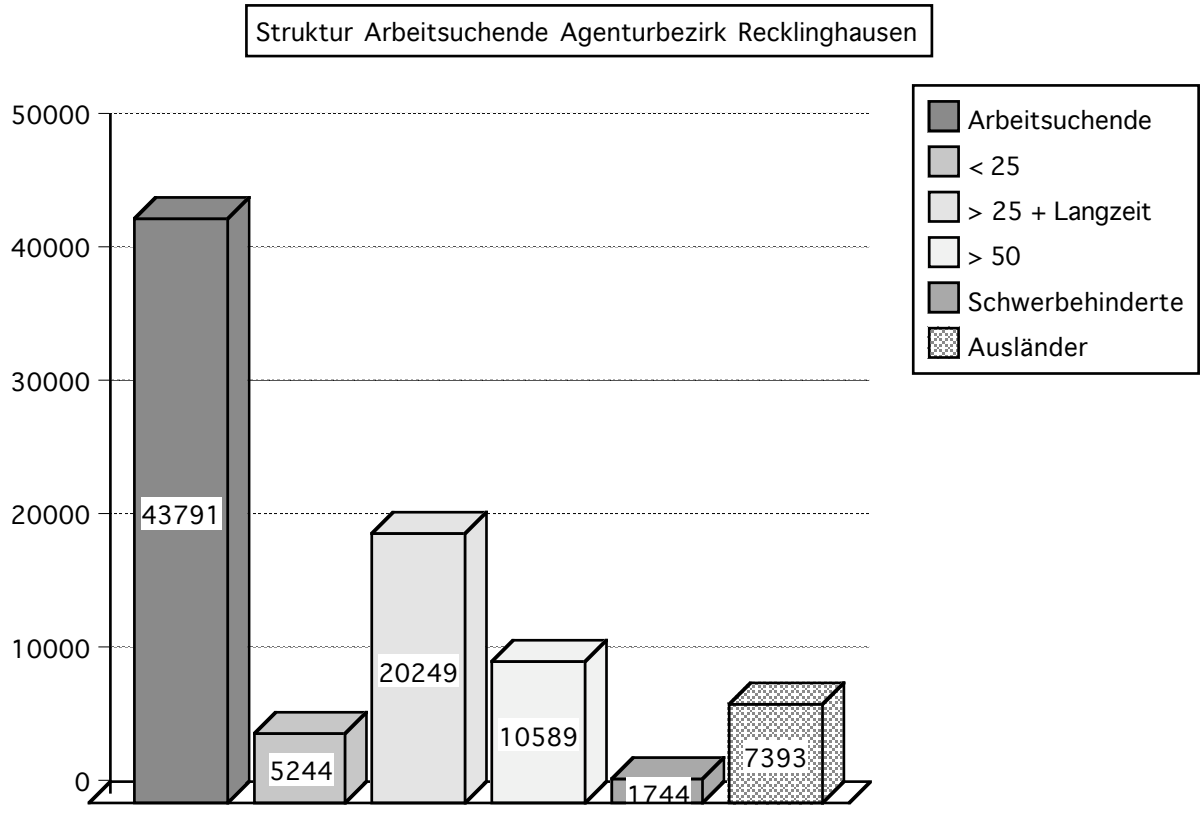
Betrachtet man die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Recklinghausen seit Gründung der ARGE, lässt sich zunächst feststellen, dass sich die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften von Januar bis Dezember 2005 um 12 % auf 7.958[19] erhöhte[20]. Demgegenüber wurde diese Anzahl im September 2004, also als Planungsgrundlage für die ARGE, für den Beginn des Jahres auf 6.708 geschätzt - im Vergleich zur Dezemberzahl 2005 eine ‚Verschätzung' um fast 20 %, die allerdings im gesamten Kreis mit 36.608 Bedarfsgemeinschaften im Dezember 2005 noch deutlicher um 23 % überschritten wurde. Dieser Anstieg der Bedarfsgemeinschaften und die Nichtberücksichtigung dieser durchaus absehbaren Entwicklungen bei der Gründung und Planung der ARGEn ist bundesweit zu beobachten (vgl. Aust u.a. 2006) und keineswegs eine Besonderheit im Kreis Recklinghausen. Bei den Bedarfsgemeinschaften im Kreis Recklinghausen überwiegen mit etwa 55 % die Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften. Insgesamt verzeichnet der Kreis Recklinghausen einen Durchschnittswert von 1,9 Personen pro Bedarfsgemeinschaft, eine leicht über dem Bundesdurchschnitt liegende Zahl.

Von den 69.616 Personen insgesamt in den Bedarfsgemeinschaften im Kreis Recklinghausen Ende 2005 waren knapp 43 % unter 25 Jahre. Während unter den insgesamt 49.688 erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Kreis Recklinghausen 50,2 % männlich waren, sind dies bei den unter 25-Jährigen (insgesamt 10.111) jedoch nur noch knapp 48,2 %. Unter den insgesamt 4.981 Alleinerziehenden Ende 2005 im Kreis Recklinghausen waren erwartungsgemäß die Männer mit einem Anteil von 5,3 % nur schwach vertreten; bei den insgesamt 582 unter 25-jährigen Alleinerziehenden allerdings mit 2,2 % noch schwächer. Die folgende Abbildung 2 zeigt einige Strukturmerkmale der Arbeitsuchenden im Agenturbezirk Recklinghausen Ende Juli 2006 mit den Angaben: Jüngere unter 25 Jahren (< 25), über 25 Jahre und langzeitarbeitslos (> 25 + langzeit), 50 Jahre und älter (> 50), Schwerbehinderte und Ausländer (vgl. BA Kreisdaten 2006).

[19] Die folgenden Zahlen sind, sofern nicht anders erwähnt, dem „Berichtswesen 2005" der Vestischen Arbeit im Kreis Recklinghausen entnommen (vgl. Vestische Arbeit 2006).

[20] Obwohl die Datenlage gerade in diesem Zeitraum schwierig ist und teilweise geschätzt wurde, gibt die Bundesagentur für Arbeit für den gleichen Zeitraum einen bundesweiten Anstieg der Bedarfsgemeinschaften von 2.944.077 auf 3.728.195 an, eine Steigerung um knapp 27 % (vgl. die Angaben auf der Internetseite: http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/a.html).

Abbildung 2



(aus: BA Kreisdaten 2006, eigene Zusammenstellung)

Bei der Langzeitarbeitslosigkeit fällt auf, dass im Kreis Recklinghausen die Anzahl mit 52,65 % um einiges höher liegt als in der Stadt Recklinghausen mit 47,63 %. Auch bei der Frage der verfestigten Jugendarbeitslosigkeit, also hier der Anzahl der unter 25-Jährigen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, kommt der Kreis Recklinghausen auf eine Quote von 14,85 %, während die Stadt Recklinghausen lediglich eine Quote von 13,33 % aufweist. Bei der Bildungssituation der erwerbsfähigen Personen unter 25 Jahren ist auffallend, dass im Kreis Recklinghausen fast 27 % keinen Schulabschluss haben und noch einmal gut 44 % lediglich einen Hauptschulabschluss vorweisen können.

Aus dem neu eingesetzten EDV-Verfahren A2LL lassen sich seit Jahresbeginn 2005 nun auch detailliertere Angaben über die Arbeit der Bundesagentur für Arbeit und der ARGEn statistisch ablesen. So veröffentlichte die Bundesagentur für Arbeit in ihrem Jahresbericht, dass es bundesweit, allerdings ohne die Angaben der Optionskommunen, insgesamt im Jahre 2005 zu 6.864.991 „Abgängen an Arbeitslosen“ kam (BA 2006: 27). Bei der Vestischen Arbeit, die nur den Rechtskreis SGB II erfasste, betrug diese Zahl 20.892. Bei der Zahl derjenigen, die sich aus der Vestischen Arbeit in eine Erwerbstätigkeit abgemeldet haben (41,5 %), kann in etwa der oben definierte Bundesdurchschnitt erreicht werden (42,7 %). Wobei bedacht werden muss, dass eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt aus dem Rechtskreis SGB III, also derjenigen mit geringerer Arbeitslosigkeitsdauer, die in den Bundeszahlen enthalten

sind, sich durchweg wesentlich einfacher und unkomplizierter gestaltet als aus dem Rechtskreis SGB II. Deutlich positiver zeigt sich jedoch das Ergebnis für Abgänge in ‚Ausbildung'. War es hier bundesweit eine Quote von 16,0 %, kommt die Vestische Arbeit auf immerhin 23,5 %.

In dem erwähnten Jahresbericht der Bundesagentur für Arbeit wird eine Ausdifferenzierung der Zahl der Abgänge aus Arbeitslosigkeit lediglich hinsichtlich verschiedener Personengruppen angeboten. So erfährt man beispielsweise, dass bei den unter 25-Jährigen die Zahl derjenigen, die in ‚Ausbildung' aus dem IT-Fachverfahren ausschieden, sich auf 411.421 belief; dies machte einen Anteil von 25,1 % der insgesamt in dieser Personengruppe ausgeschiedenen aus (vgl. ebd.: 30). Bei der Vestischen Arbeit münden jedoch 37,9 % der Abgänge bei den unter 25-Jährigen in die Kategorie ‚Ausbildung'. Bei der Würdigung dieser Zahl muss jedoch berücksichtigt werden, welche Unterkategorien sich hinter der durch das Programm vorgegebenen Kategorie ‚Ausbildung' verbergen.

In einer Fußnote verweist die Bundesagentur darauf, dass darunter „einschl. PSA, ABM, BSI und (ab 2005) Arbeitsgelegenheiten" (vgl. ebd.) verstanden werden - eine zahlenmäßige weitere Aufschlüsselung wird allerdings hier nicht angeboten. Unter PSA versteht man die damals nach dem „1. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" von jeder Arbeitsagentur zwingend einzurichtende ‚Personal-Service-Agentur', die mittels Arbeitnehmerüberlassung die Vermittlung von Arbeitslosen in (dauerhafte) Arbeit verbessern sollte. Da dieses Instrument u.a. nicht den gewünschten Erfolg erzielen konnte, ist deren Einrichtung ab dem 1.1.2006 nicht mehr verpflichtend. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) stellen ein arbeitsmarktpolitisches Instrument dar, dass in besonders starkem Maße seit Beginn des Jahres 2005 zurückgefahren wurde. Und unter der Abkürzung BSI versteht man die ‚Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung', ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, dass sich an öffentlich-rechtliche Träger wendet, die bei Infrastruktur- und umweltverbessernden Maßnahmen Zuschüsse erhalten können, wenn die ausführenden Firmen Arbeitslose einstellen. Demgegenüber stellen die Arbeitsgelegenheiten (umgangssprachlich: 1€-Jobs) ein seit Gründung der ARGEn massiv ausgebautes arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium dar. Für unter 25-Jährige werden Arbeitsgelegenheiten jedoch, zumindest in Recklinghausen, ausschließlich mit einem Qualifizierungsanteil angeboten, insofern rechtfertigt sich hier die Kategorie ‚in Ausbildung'.

Bei der Vestischen Arbeit wird eine präzisere und anschaulichere Aufschlüsselung der Zahl der Abgänge in Ausbildung vorgenommen und auch zahlenmäßig präsentiert:
1. Förderung der beruflichen Weiterbildung und Deutschsprachlehrgang = 3,1 %
2. Betriebliche Ausbildung = 8,2 %
3. Schulische Ausbildung = 11,7 %
4. Sonstige Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik = 77 %.

Hieran lässt sich deutlich ablesen, dass neben der Mündung in betriebliche und schulische Ausbildung, die zusammen etwa 20 % ausmacht, der weit überwiegende Anteil der jungen Menschen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausscheiden - ein meist nur vorübergehender ‚Abgang'.

In der Bundesstatistik ist darüber hinaus eine Zahl angegeben, die im Rahmen der hier vorgestellten Untersuchung nicht unerwähnt bleiben darf: Es geht um die Zahl derjenigen, die in Nichterwerbstätigkeit ausscheiden. Im Jahre 2005 waren das nach Angaben der Bundesagentur 2.163.372 oder 31,5 %. Bei der Vestischen Arbeit liegt dieser Wert deutlich niedriger bei 22,3 %. Bei der Gruppe der unter 25-Jährigen sind es bundesweit 390.500 oder 23,8 % der gesamten Abgänge, während im Kreis Recklinghausen in diesem Bereich lediglich 14,6 % Abgänge zu verzeichnen sind. Diese Zahlen gewinnen eine zusätzliche Dramatik, weil in der bundesweiten Auswertung vermerkt ist, dass darunter als weitere Ausdifferenzierung auch diejenigen vermerkt werden, die wegen „fehlende(r) Verfügbarkeit / Mitwirkung u.a." aus dem Verfahren ausscheiden. Für die Vestische Arbeit liegen dazu keine Angaben vor, aber bundesweit betraf dies 397.662 Personen (wohlgemerkt: ohne die Optionskommunen) - auf alle Ausgeschiedenen bezogen immerhin noch ein Anteil von 5,8 %. Bei den unter 25-Jährigen waren es sogar 9,7 %.

Einen weiteren Einblick in die Tätigkeiten und die Kundschaft der Vestischen Arbeit erhält man durch die Statistik der Zugangsgründe. Hier werden neben der Gesamtzahl für das Jahr 2005 (25.387) die Bereiche Zugang aus Erwerbstätigkeit (5.282 entspricht 20,8 %), aus Ausbildung (2.747 oder 10,8 %), aus Nichterwerbstätigkeit (17.253 = 68 %) und „keine Angabe" (105 = 0,4 %) ausgewiesen. Diese Kategorien finden sich auch in der zitierten Bundesstatistik, wobei wiederum, bedingt u.a. durch die oben bereits erwähnten Unterschiede in den Statistiken, die Abweichungen erstaunlich sind. So kommen bundesweit von den 6.986.269 Zugängen 44,6 % aus Erwerbstätigkeit, 13,4 % aus Ausbildung, die Herkunft aus Nichterwerbstätigkeit bildet auch hier mit 41,8 % einen starken Block und lediglich bei 0,1 % der Zugänge ist keine Zuordnung möglich[21]. Bei der Kategorie Zugang aus Nichterwerbstätigkeit bietet die Bundesstatistik wiederum eine weitere - hier wichtige - Unterkategorie an, die aus den Zahlen der Vestischen Arbeit nicht zu entnehmen ist, nämlich die Kategorie „erneute Meldung nach Meldeversäumnis oder mangelnder Verfügbarkeit": Sie betrug beim Gesamtzugang 123.485 oder 1,8 %. Bei den unter 25-Jährigen lag sie sogar mit 41.344 bei 2,4 % (ebd.: 8).

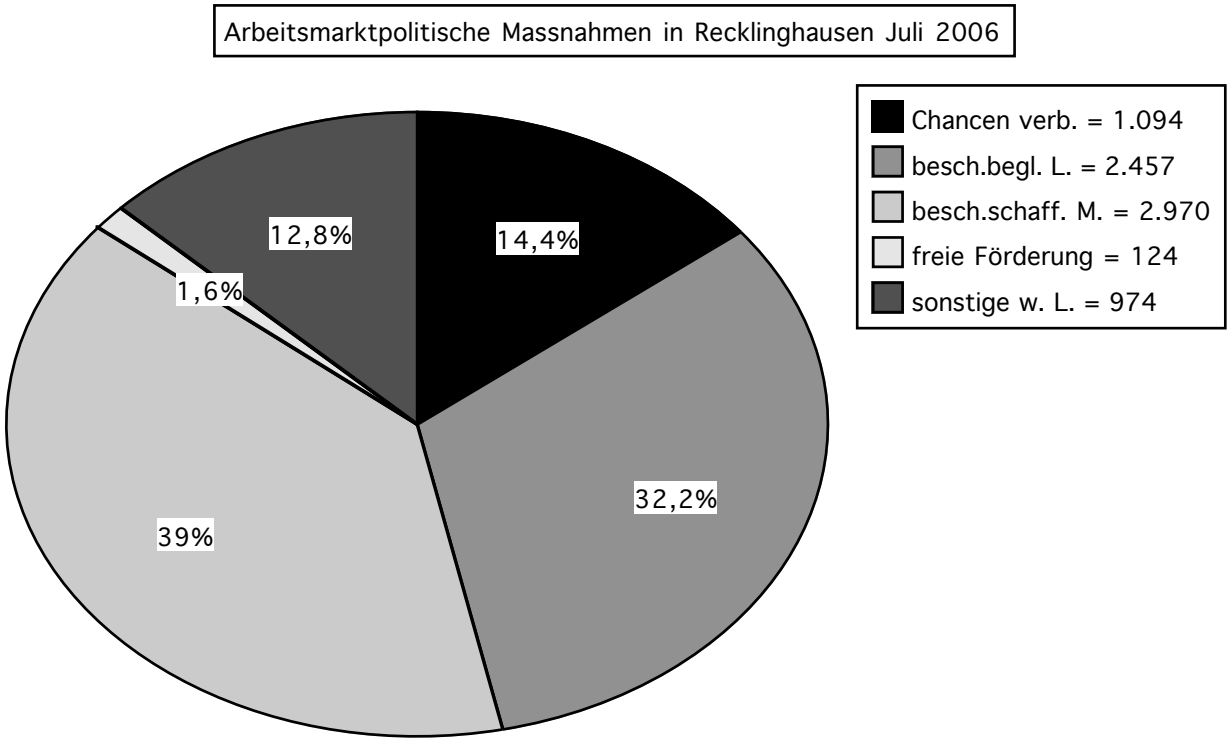
Auch die speziellen Angebote der Vestischen Arbeit für Arbeitsuchende werden differenziert nach TeilnehmerInnen an Maßnahmen zur Eingliederung und Förderung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung unterteilt dargestellt. Insgesamt bot die Vestische Arbeit 9.613 Menschen im Jahr 2005 eine Eingliederungsmaßnahme an. Anhand dieser noch aus dem damals genutzten CoArb-Verfahren gewonnenen Zahlen lässt sich ablesen, dass 33,6 % unter 25 Jahren und 8,2 % über 50 Jahre

[21] Die an 100 % fehlenden Angaben ergeben sich durch Auf- und Abrundungen.

alt waren. Bei den Maßnahmen selbst überwiegen die Arbeitsgelegenheiten (1€-Jobs) mit 52,7 %, bei deren Teilnahme wiederum waren nicht ganz ein Drittel Menschen unter 25 Jahren, denen allerdings, wie bereits erwähnt, vor allem Arbeitsgelegenheiten mit einem zusätzlichem Qualifizierungsanteil von über 50 % angeboten wurden. Die nächst größere Gruppe der Maßnahmen betreffen die betrieblichen Trainingsmaßnahmen zur Eignungsfeststellung bzw. der Qualifizierung durch den Betrieb mit 26,1 %. Hier betrug der Anteil der TeilnehmerInnen unter 25-Jahren 39,9 %. Bei den Gruppen-Trainingsmaßnahmen, die einen Anteil von 16,1 % ausmachten, stellten die unter 25-Jährigen 38 % der TeilnehmerInnen. Demgegenüber belegen die Förderung der beruflichen Weiterbildung mit 4,4 % und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit 0,7 % lediglich marginale Aktivitätsfelder.

Beim zweiten Bereich, den Maßnahmen zur Förderung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, bildet der Eingliederungszuschuss mit 476 von insgesamt 818 Förderungen den größten Anteil, gefolgt vom Einstiegsgeld (der Förderung selbständiger Erwerbsarbeit) mit 158. Die Förderung einer überbetrieblichen Ausbildung mit 124 und einer betrieblichen Ausbildung mit 60 TeilnehmerInnen sind die beiden nächst größeren weiteren Förderbereiche. In der von der Bundesagentur herausgegebenen Kreisstatistik (vgl. BA Kreisdaten 2006) werden zu diesem Aktivitätsfeld der ARGEn zwar aktuelle, aber anders kategorisierte so genannte „ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente“ in fünf Rubriken dokumentiert. Unter der Rubrik „Chancen auf dem 1. Arbeitsmarkt verbessern“ erscheinen die Maßnahmen zur Beauftragung Dritter, die berufliche Weiterbildung und die Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen (Chancen verb.). Unter der zusammenfassenden Rubrik „beschäftigungsbegleitende Leistungen“ erscheinen Eingliederungszuschüsse, Einstellungszuschüsse für Neugründungen, Arbeitsentgeltzuschüsse bei beruflicher Weiterbildung Beschäftigter, Einstiegsgeld insgesamt, Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschüsse (besch.begl.L.). Hinter „beschäftigungschaffende Maßnahmen“ verbergen sich sowohl die Arbeitsgelegenheiten (1€-Jobs) als auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (besch.schaff. M.). Zusätzlich werden die beiden Rubriken „freie Förderung“ und „sonstige weitere Leistungen §16 Abs. 2 Satz 1 SGB II“ (sonstige w. L.) angeboten, wobei unter letzterem sich die beispielsweise kommunal angebotenen Möglichkeiten der Schuldner- oder Suchtberatung verbergen. Für den Agenturbezirk Recklinghausen lassen sich im Juli 2006 die in Abbildung 3 dargestellten Aufteilungen erkennen.

Abbildung 3



(aus: BA Kreisdaten 2006, eigene Zusammenstellung)

Für beide Maßnahmenbereiche zusammen, also den Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit und Förderung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, gab die Vestische Arbeit im Jahre 2005 zusammen knapp 19,3 Millionen Euro aus, wovon allerdings knapp 11,6 Millionen Euro alleine für Arbeitsgelegenheiten ausgegeben wurden. Von den insgesamt im Jahre 2005 durch die Vestische Arbeit angewiesenen über 374 Millionen Euro entfielen etwas mehr als 122 Millionen Euro auf die vom Kreis Recklinghausen zu übernehmenden Leistungen für Unterkunft und Heizung, sowie von etwas mehr als 2,2 Millionen Euro für einmalige Leistungen. Die Bundesagentur für Arbeit musste von der Gesamtsumme knapp 90 Millionen Euro für Sozialversicherungsbeiträge (Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung) und die Arbeitslosengeld-II-Leistungen von knapp 160 Millionen Euro tragen.

.... in Düsseldorf

Foto: Kantel

Die ARGE Düsseldorf ist ohne Zweifel eine großstädtische Institution. Wer als Düsseldorfer im Internet nach der ‚ARGE Düsseldorf' sucht, gelangt zu einem Formular, das bei Eingabe der eigenen Adresse sofort den genauen Standort der zuständigen ARGE-Bezirksstelle aus einer Liste von zehn, über das Stadtgebiet verteilten Standorten ausspuckt. Mit einem weiteren Klick könnte direkt eine Email versandt werden, um persönliche Auskünfte einzuholen. Informationen über die Zugänglichkeit der Gebäude für Gehbehinderte können ebenso direkt über das Internet erfragt werden, wie eine Fahrplanauskunft, mit der man erfahren kann, wie der jeweilige Standort mit öffentlichen Verkehrsmitteln am schnellsten zu erreichen ist. Auf dieser Seite erfährt man auch, dass die Düsseldorfer ARGE neben dem Standort der Geschäftsführung mit den zentralen Diensten sowie dem Kundenreaktionsmanagement eine Anlaufstelle für Wohnungslose und einen speziellen Standort ‚Koordination Eingliederungsmaßnahmen' im Gebäude der Hauptagentur für Arbeit unterhält[22]. Eine so genannte integrierte Arbeitsvermittlung mit einem zentralen gesamtstädtischen Standort wurde auch für die speziellen Personengruppen von HochschulabsolventInnen, für den Rehabilitations-Bereich und für unter 25-Jährige, das so genannte Jugendjobcenter, eingerichtet. Ebenfalls mit einem zentralen Anlaufpunkt - auch für

[22] Zum Agenturbezirk Düsseldorf gehören neben der Hauptagentur mit Standort in Düsseldorf noch die Geschäftsstellen des Kreises Mettmann in Ratingen, Langenfeld, Hilden und eben Mettmann.

die SGB II Kundschaft - ist die in Düsseldorf so bezeichnete ‚stellenorientierte Vermittlung' aus den Zeiten vor der Gründung der ARGE beibehalten worden - dort wird die so genannte ‚marktnahe Kundschaft' in den Räumlichkeiten der Bundesagentur zentral vermittelt.

Doch diese hohe Dichte dezentraler Anlaufstellen ist nur ein vorübergehender Zustand. In der Anfangszeit der ARGE wurden die neu zu bildenden Jobcenter an den ehemaligen dezentralen Standorten der Sozialämter eingerichtet. Perspektivisch sind drei über das Stadtgebiet verteilte Bezirksstellen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende geplant. Die erste, die Bezirksstelle Süd, arbeitet bereits seit Anfang März 2006 an einem neu angemieteten Standort im Süden der Stadt Düsseldorf. Die zweite, die Bezirksstelle Mitte, nimmt ihren Betrieb im September 2006 auf. Die dritte Anlaufstelle für den Düsseldorfer Norden ist in der Planung und soll ebenfalls bald realisiert werden.

Bei den ursprünglichen Planungen für die ARGE Düsseldorf war vorgesehen, sie mit einer Ausstattung von 460,4 Stellen am 1.1.2005 starten zu lassen[23]. Dieses Personal-Soll konnte trotz der sich auch in Düsseldorf auftürmenden Schwierigkeiten in den Startphasen aller ARGEn bereits im Juni des Jahres 2005 erreicht werden. Obwohl die Fallzahlen in Düsseldorf von März bis Dezember 2005 um 5,4 % gestiegen sind, ist dieser Anstieg doch gegenüber dem Bundesdurchschnitt von 11,8 % deutlich geringer ausgefallen. Aber der mit dieser Fallzahlerhöhung einhergehende weitere Personalbedarf führte dazu, dass die Zahl der MitarbeiterInnen der ARGE bereits Ende Dezember 2005 auf etwa 500 angestiegen war. Für 2006 wurde bereits ein Stellen-Soll von 534,4 angegeben.

Die Organisation der ARGE Düsseldorf ist im Planungsstand zu Beginn des Jahres 2006 ebenfalls durch eine teamorientierte Struktur geprägt. Neben der Geschäftsführung mit der stellvertretenden Geschäftsführung, der auch die Fachaufsicht Nord zugewiesen werden soll, gibt es die drei horizontal zugeordneten Stabsbereiche Sekretariat, Innenprüfung und Steuerungsunterstützung / Presse. Während der amtierende Geschäftsführer der ARGE ursprünglich von der Stadt Düsseldorf kam, ist der stellvertretende Geschäftsführer ein Vertreter der Agentur für Arbeit in Düsseldorf - eine rein männliche ‚Angelegenheit' also. Hierarchisch darunter sind die Bereichsleitungen und die jeweilige Stellvertretung für die Bezirke Nord, Mitte und Süd und die Abteilungsleitung zentrale Dienste angesiedelt. Von den insgesamt sechs Leitungsstellen in der Fachbereitsleitung und der Stellvertretung sind drei männlich und drei weiblich besetzt. Die Abteilungsleitung zentrale Dienste umfasst die vier Abteilungen Organisationsmanagement, Finanzmanagement, Personalmanagement und Koordination Eingliederungsmaßnahmen mit einem Stellen-Soll im Jahre 2006 von insgesamt 26 Stellen.

[23] Diese und die folgenden Zahlenangaben sind, sofern nicht anders vermerkt, dem Geschäftsbericht der ARGE Düsseldorf entnommen (vgl. ARGE Düsseldorf 2006)

Den drei Bereichsleitungen angedockt ist jeweils die fachliche Leitung für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§ 14-18 SGB II). Diese Stelle, die auch die stellvertretende Bereichsleitung ausfüllt, ist wiederum für die Entscheidung über ein Fallmanagement zuständig, falls es durch so genannte Dritte wahrgenommen wird - in Düsseldorf vor allem durch die örtlichen Verbände der freien Wohlfahrtspflege. Dieses Fallmanagement hat in der Bezirksstelle Süd ihren Sitz unmittelbar im Gebäude der ARGE. Der Bereichsleitung Süd wurde zusätzlich noch die Aufsicht über das Telefon-Service-Center der ARGE zugeordnet.

Mit diesem Service-Angebot, das auch umfänglich genutzt wird, kann die Kundschaft sich einen persönlichen Besuch der ARGE ersparen. Neben allgemeinen Auskünften zu Leistungsfragen rund um das Arbeitslosengeld 2 und den entsprechenden Antragsunterlagen, die hier telefonisch angefordert werden können, gibt es beispielsweise Informationen zur Problematik der ‚angemessenen Miete'. Darüber hinaus wird die Sachbearbeitung durch Anträge auf Erstattung von Reise- und Bewerbungskosten, Vermittlungsgutscheine, Zweitschriften des Bewilligungsbescheides, GEZ-Anträge und Bestätigungen über Leistungsbezug oder Arbeitslosigkeit entlastet. Selbst die telefonische Terminvereinbarung mit der Arbeitsvermittlung oder dem Fallmanagement ist über das Telefon-Service-Center der ARGE möglich.

Den regionalen Bereichsleitungen unterstellt sind die jeweiligen Fachbereichsleitungen Leistung und im Bezirk Mitte und Süd je eine Teamleitung Arbeitsvermittlung, im Nordbezirk sollen es drei Teams zur Arbeitsvermittlung werden. Für diese fünf Teams war für 2006 ein Stellen-Soll von 60 Stellen geplant. Der Außendienst ist als Stabsabteilung ebenfalls bei den Fachbereichsleitungen Leistung angesiedelt und besteht aus jeweils zwei Personen. Den Fachbereichsleitungen Leistung wiederum unterstellt sind jeweils ein Team der Eingangszone, sowie sechs Teams im Südbezirk, neun Teams im Norden und elf Teams im Bezirk Mitte.

Um die inhaltliche Arbeit der Teams und damit die spezielle Düsseldorfer Struktur der Sachbearbeitung genauer zu verstehen, ist ein Blick auf die anvisierte Ablauforganisation hilfreich. In der Eingangszone soll mit Hilfe des Kundenstrommanagements eine erste Zuordnung der Kunden zu den einzelnen Rechtskreisen (SGB II oder aber beispielsweise III oder XII) und eventuell die direkte Zuordnung zu den personengruppen-spezifischen Teams erfolgen. Hier wurden in Düsseldorf zentral ein Hochschulteam und ein Team zur Betreuung der unter 25-Jährigen eingerichtet, das alleine im Jahr 2006 mit einem Stellen-Soll von 10 Stellen ausgestattet werden sollte. Falls erforderlich, sollen in der Eingangszone auch Hinweise auf erforderliche weitere Unterlagen gegeben oder Anträge angenommen werden. Ebenso sollen hier Bescheinigungen ausgestellt oder entgegen genommen werden. Weiterführend im Sachbearbeitungs-Prozess wird von hier aus die unmittelbare Terminvergabe und die direkte Weiterleitung der Arbeitsuchenden an die Fallkoordination entschieden. Es sind Arbeitsplätze, die überwiegend von MitarbeiterInnen besetzt sind, die von der Ausbildung her aus dem mittleren Dienst kommen - für 2006 waren hier insgesamt

23,7 Stellen vorgesehen.

Die dem gehobenen Dienst angehörenden FallkoordinatorInnen sind, so wurde von einer Mitarbeiterin gesagt, „das Herzstück der ARGE in Düsseldorf“. Sie übernehmen danach die Zugangsprüfung zum SGB II mit der dann erfolgenden Antragsaufnahme und der anschließenden zentralen Fallsteuerung. Sie sind für die Kundschaft die nach dem SGB II vorgesehenen ‚persönlichen Ansprechpartner‘, die wie die Spinne im Netz bei den vielfältigen Vermittlungsbemühungen und der Leistungsvergabe die Überwachungsfäden in der Hand halten. Zu ihrem Aufgabenbereich gehören zunächst ein durchzuführendes Grobprofiling, die abzuschließenden Eingliederungsvereinbarungen und die eventuelle Weiterleitung entweder an die als eigenständige Abteilung agierende direkte Arbeitsvermittlung oder aber an das intensivierte Fallmanagement, das bei größeren Vermittlungshemmnissen der Kundschaft individuell angeboten wird. Hier werden darüber hinaus alle integrationsbezogenen Fallinformationen zusammengeführt, das Fall-Controlling und Berichtswesen übernommen, sowie die Sanktionen überwacht. Parallel dazu, bzw. als Zuarbeitsfunktion arbeitet die in Düsseldorf so genannte ‚Sachbearbeitung / Leistungsgewährung‘, die vor allem ein ‚back-office‘ sein soll, in dem üblicherweise nur ein geringer Kundenkontakt stattfindet.

In der Leistungssachbearbeitung, wie sie hier zusammenfassend und vereinfachend genannt werden soll, werden neben der abschließenden Eingabe, Bewilligung und Zahlbarmachung der Leistungen auch die Probleme im Zusammenhang mit eventuellen Wohnungsanmietungen und die Umsetzung der örtlichen Verfahren bezüglich der Miethöhen bearbeitet, sowie die abschließende Umsetzung der Sanktionen vorgenommen. Das bezieht sich sowohl auf die EDV-technische Abwicklung als auch auf die möglicherweise erforderliche Ausgabe von Lebensmittelgutscheinen. Aber auch die Einschaltung von Fachstellen zu Unterhalt und Vermögen wird von hier aus gesteuert. Im Stellenplan-Soll für 2006 waren in diesem Bereich 100,7 Stellen des mittleren Dienstes und 76 Stellen des gehobenen Dienstes geplant.

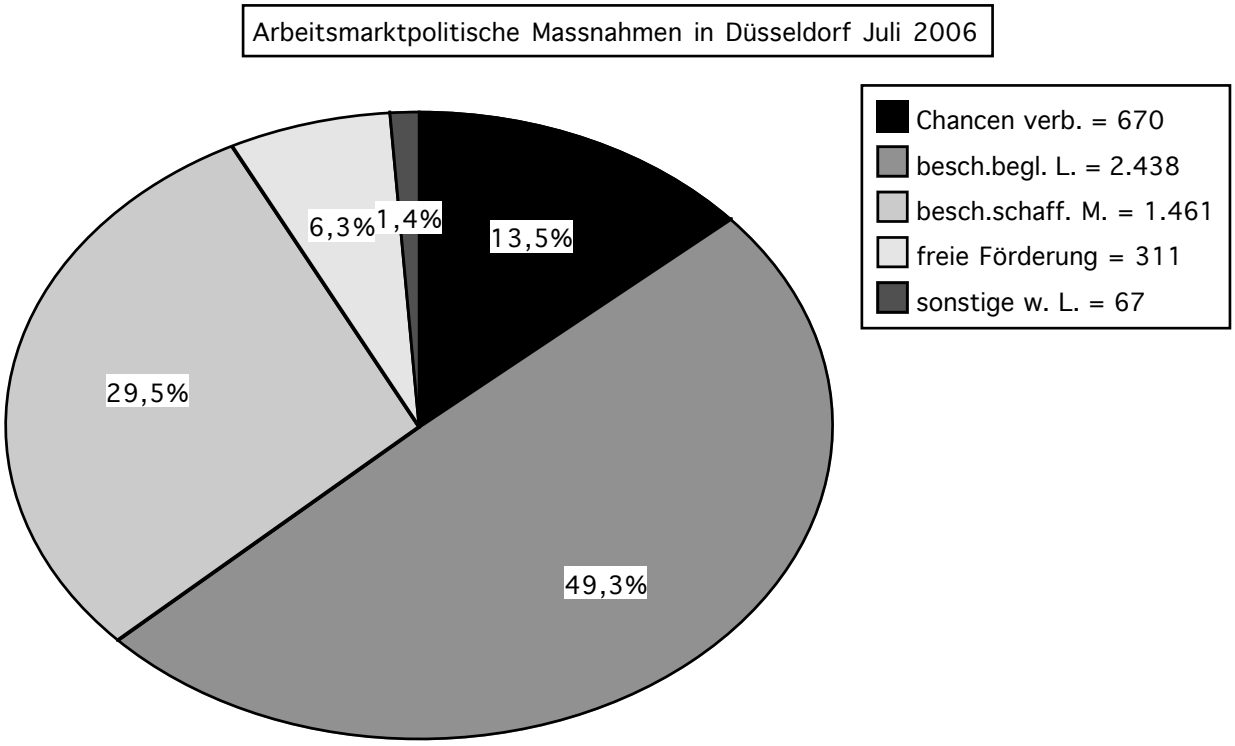
Schätzt die Fallkoordination die Arbeitsuchenden so ein, dass sie noch aussichtsreich und erfolgversprechend am ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden kann, wird sie an das hauseigene Team der Arbeitsvermittlung verwiesen. Die Arbeitsuchenden, die als Beratungskundschaft ‚fördern‘ und Beratungskundschaft ‚aktivieren‘ kategorisiert werden, werden von der Fallkoordination betreut. Die große Gruppe der Arbeitsuchenden jedoch, die die Fallkoordination nur mit vorweg laufenden weiteren Maßnahmen und Angeboten für vermittelbar hält, die also komplexere Vermittlungshemmnisse aufweisen, erhalten eine intensive Betreuung durch das (externe) Fallmanagement, das, wie bereits erwähnt, im Bezirk Süd ihren Sitz in den Räumlichkeiten der ARGE hat. Mit einem ganzheitlichen Ansatz wird dort für die große Gruppe der so genannten Betreuungskunden ein Tiefenprofiling vorgenommen, das zusätzlich in der Beauftragung flankierender Hilfen durch die Stadt Düsseldorf, wie beispielsweise Schuldner- oder Suchtberatung, oder der ARGE selbst, wie beispiels-

weise Arbeitsgelegenheiten, münden kann. Das Berichtswesen und das Fallcontrolling wird in diesen Fällen zwar gemeinsam mit der Fallkoordination durchgeführt, aber von dieser verantwortlich gesteuert. Stellenmäßig halten sich Fallkoordination und Fallmanagement mit einem vorgesehenen Stellen-Soll von je 76 Stellen im Jahre 2006 die Waage.

An die weiter oben bereits erwähnten Anstrengungen der Stadt und der Arbeitsagentur Düsseldorf, schon vor der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe im Rahmen der gesetzlich eröffneten sogenannten Experimentierklauseln eine Verbesserung der Vermittlungsergebnisse zu erzielen, wurde durch eine ”Gemeinsame Vereinbarung zur Weiterführung der Instrumente der bisherigen Kommunalen Beschäftigungsförderung ...” zwischen der Landeshauptstadt und der Agentur für Arbeit Düsseldorf vom 27.10.2004 nahtlos durch ein breites Repertoire an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit angeknüpft. Den für 2005 geplanten Ansatz von 48,28 Millionen € für Maßnahmen zur Eingliederung konnte allerdings auch die ARGE Düsseldorf - ähnlich wie die meisten ARGEn im Bundesgebiet - nicht ausschöpfen. Lediglich 38,4 % der Mittel wurden auch abgerufen; allerdings konnten von den geplanten 12.168 Plätzen in Maßnahmen dann doch noch 75,8 % besetzt werden. Trotz der gewaltigen Strukturverschiebungen im Bereich der Eingliederungsmaßnahmen bei der Umstellung auf das SGB II konnten nämlich u.a. noch Maßnahmen über das SGB III abgewickelt werden.

Hinter dem realisierten Ansatz für Angebote und Fördermöglichkeiten im Jahre 2005 verbergen sich alleine 4.577 Angebote nach § 16 (1) SGB II, also so genannte beschäftigungsfördernde Maßnahmen. Davon nahmen wiederum bereits knapp 63 % die beiden Bereiche ‚Unterstützung Beratung Vermittlung‘, also beispielsweise Bewerbungskostenerstattung, und ‚Beauftragung Dritter mit Vermittlung Fallmanagement‘ ein. Weiterhin sind unter dem Gesamtansatz subsummiert die ausgewiesenen 3.946 Arbeitsgelegenheiten nach § 16 (3), das entspricht einem Anteil von 42,8 %. Die aktuelle Situation zeigt die Abbildung 4 (vgl. auch die entsprechenden Anmerkungen zur Abbildung 3).

Abbildung 4



(aus: BA Kreisdaten 2006, eigene Zusammenstellung)

Bemerkenswert ist, dass Düsseldorf bereits im Jahre 2005 insgesamt 261 Arbeitsgelegenheiten nach der so genannten Sozialversicherungs-Variante durchführte. Dabei erhalten die TeilnehmerInnen statt der Mehraufwands-Entschädigung (1€-Job) einen sozialversicherungspflichtiges Entgelt. Hierbei ist es gelungen, von den 123 MaßnahmeteilnehmerInnen, die im Jahre 2005 die Arbeitsgelegenheit beendeten, 33 Personen (26,8 %) in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Bei den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung für über 25-Jährige konnte lediglich eine Integrationsquote von 12,5 % erreicht werden.

Wie problematisch die Vermittlungsfähigkeit der Arbeitsuchenden seitens der ARGE-MitarbeiterInnen in Düsseldorf eingeschätzt wurde, zeigt eine Eingruppierung der Arbeitsuchenden, die während des ganzen Jahres 2005 vorgenommen wurde: Lediglich ein Prozent wurde uneingeschränkt als ‚Marktkunden' beurteilt, die an die Direktvermittlung der Bundesagentur übergeben werden konnten. 16 % wurden als Beratungskunden eingeschätzt, davon 10 % in die Kategorie ‚aktivieren' und 6 % in der Kategorie ‚fördern'. Lediglich ein weiteres Prozent der Kundschaft entfielen auf die mögliche Kategorie ‚noch nicht festgelegt'. Dagegen wurden aber insgesamt 82 % der Kundschaft als Betreuungskunden klassifiziert, die mit multiplen Vermittlungshemmnissen zunächst an das Fallmanagement verwiesen wurden. So wurden 10.544 Menschen dem Fallmanagement zugewiesen - und darunter waren 18,6 % Menschen unter 25 Jahren. Ein Drittel davon konnte im Laufe des Jahres zurück an die Fallkoordination gegeben werden, was allerdings auch mit den Anlaufschwierigkeiten zusammenhing. Mit knapp 49 % der KundInnen wurde im Rahmen des Fall-

managements eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen, bei den unter 25-Jährigen betrug dieser Anteil lediglich 38,6 %.

Die ARGE der Stadt Düsseldorf gehört mit zu den 40 der 44 ARGEn in Nordrhein-Westfalen, die an einem bundesweiten Zielvereinbarungsprozess teilnehmen. Drei Ziele wurden anvisiert:
1. die Verringerung der Hilfebedürftigkeit,
2. die Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und
3. die Verbesserung der Eingliederung unter 25-Jähriger (vgl. RD NW 2006: 12ff.).
Zu diesen Zielen wurden auf einer zweiten Ebene Indikatoren festgelegt. Zum ersten Ziel, der Verringerung der Hilfebedürftigkeit, sollte als Zielindikator die Höhe der passiven Leistungen beobachtet werden. Und die Richtgrößen dazu waren die über das EDV-System A2LL erfassten Abgänge aus Hilfebedürftigkeit, das durchschnittlich anrechenbare Einkommen und das durchschnittlich anrechenbare Erwerbseinkommen.

Bei den beiden Zielen der Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und speziell der Eingliederung unter 25-Jähriger lauteten die Zielindikatoren entsprechend, die Integrationen allgemein in Erwerbstätigkeit und speziell die der unter 25-Jährigen zu verbessern. Als Richtgrößen dazu dienten für die allgemeine Integration die ‚durchschnittliche Dauer Kundenkontakt am Bestand', der ‚Anteil geförderter und der nicht geförderten Integrationen' und die ‚Quote der durch öffentliche Beschäftigung geförderten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen'. Bei der Integration der unter 25-Jährigen wurden sechs Richtgrößen beobachtet:
1. die Quote der durch öffentliche Beschäftigung geförderten unter 25-Jährigen,
2. die durchschnittliche Dauer des Kundenkontakts am Bestand der unter 25-Jährigen,
3. der Anteil geförderter Integrationen unter 25-Jähriger,
4. der Anteil ungeförderter Integrationen unter 25-Jähriger,
5. der Anteil Integrationen in Ausbildung und
6. der Anteil der Integrationen in Erwerbstätigkeit unter 25-Jähriger (vgl. ebd.).

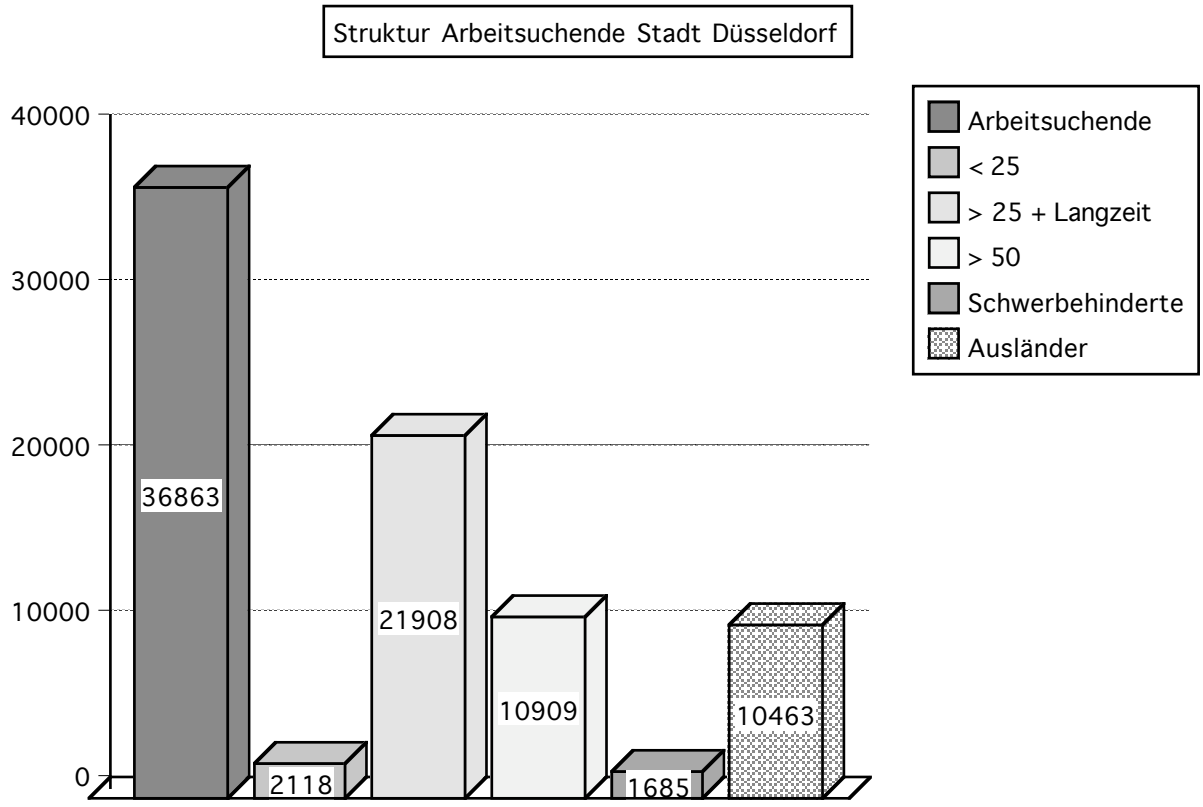
Beim ersten Ziel wurde der durch die Bundesagentur vorgeschlagene Orientierungswert bei 15 % festgelegt; die am Zielvereinbarungsprozess teilnehmenden ARGEn meldeten demgegenüber einen zusammengefassten Zielwert von 15,58 %. Ähnliche Abweichungen gab es bei den Integrationen der unter 25-Jährigen, wo der Orientierungswert bei 10 % liegen sollte und die einzelnen ARGEn einen geplanten Wert von durchschnittlich 11,41 % anstrebten. Bei der Summe passiver Leistungen ohne die Kosten der Unterkunft meldeten die ARGEn einen Wert von 8,29 %, der als Zielvereinbarung um 2,5 % unterschritten werden sollte.

Bei einem Jahresvergleich der Ausgaben für passive Leistungen muss beachtet werden, dass das Verfahren A2LL, das diese Werte generiert, gerade zu Beginn des Jahre 2005 nur unvollständig genutzt wurde. Trotzdem spiegeln die Daten einen Trend

wider: Auch in Düsseldorf stiegen die mit dem Zielindikator Summe passiver Leistungen erfassten Werte beim Vergleich von Januar bis Mai 2006 gegenüber den Vorjahreswerten um insgesamt 12,9 % an, aber dies war trotzdem ein um 3 % niedrigerer Wert als vom Durchschnitt der Vergleichstypen entsprechender ARGEn erzielt werden konnte (vgl. ebd.: 22). Vergleicht man die Anzahl der Integrationen in Ausbildung oder Erwerbstätigkeit im Mai 2006 mit dem Vorjahresmonat, so kann festgestellt werden, dass von den 44 ARGEn in Nordrhein-Westfalen lediglich 15 den Mittelwert ihres Vergleichstyps übertreffen konnten - Düsseldorf, das in Nordrhein-Westfalen keinen Vergleichstyp kennt, verfehlte diesen Mittelwert um 1,3 %. Auch beim Benchmarking-Wert ‚Anteil der Integrationen an allen Kunden im Kundenkontakt' verfehlte Düsseldorf den durchschnittlichen Wert der Vergleichstypen um 0,7 %.

Bei den Strukturdaten der Arbeitslosigkeit in Düsseldorf fällt auf, dass von den 32.304 Bedarfsgemeinschaften mit 56.247 Personen am Ende des Jahres 2005 in Düsseldorf knapp 74 % aus Bedarfsgemeinschaften mit nur einer erwerbsfähigen hilfebedürftigen Person bestanden. Jede Bedarfsgemeinschaft bestand im Durchschnitt demnach aus 1,74 Personen, was knapp unterhalb des Bundesdurchschnitts von 1,78 liegt. Noch einmal 23 % der Bedarfsgemeinschaften bestanden aus zwei erwerbsfähigen Personen. Größere Bedarfsgemeinschaften mit weiteren erwerbsfähigen Personen spielen also statistisch gesehen nur eine untergeordnete Rolle. Die folgende Abbildung 5 zeigt die Struktur der Arbeitsuchenden im Agenturbezirk Düsseldorf Ende Juli 2006 (vgl. BA Kreisdaten 2006 und die entsprechenden Anmerkungen zur Abbildung 2).

Abbildung 5



(aus: BA Kreisdaten 2006, eigene Zusammenstellung)

Literaturverzeichnis:

ANBA, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit (2006): Arbeitsmarkt 2005, Sonderbericht August 2006. Nürnberg
ARGE Düsseldorf (Hg) (2006): ARGE Düsseldorf - Geschäftsbericht 2005. Düsseldorf
Aust, Judith u.a. (2006): Missbrauch und Kostenexplosion bei Hartz IV? WSI-Thesen zur aktuellen Reformdiskussion. Düsseldorf, Juni 2006
BA, Bundesagentur für Arbeit (2005): SGB II, Sozialgesetzbuch Zweites Buch: Halbjahresbericht 2005. Nürnberg
BA, Bundesagentur für Arbeit (2006): Arbeitsmarkt in Zahlen - Aktuelle Daten, Jahreszahlen 2005. Nürnberg
BA Kreisdaten, Bundesagentur für Arbeit (2006): Arbeitsmarkt in Zahlen, Report für Kreise und kreisfreie Städte, Berichtsmonat Juli 2006. Nürnberg
Bieber, Daniel u.a. (2005): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Erster Zwischenbericht 2005 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Berlin
BMJFG, Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hg)(1985): Bür-

gernähe der Sozialhilfeverwaltung. Stuttgart
Breunig, Wolfgang (2001): Die Modernisierung der Arbeitsverwaltung: von der ‚Stempelbehörde' zum ‚Arbeitsamt 2000'. In: Boeßenecker, Karl-Heinz; Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert (Hg): Verwaltungsreform von unten? Lokaler Sozialstaat im Umbruch aus verschiedenen Perspektiven. Münster, S. 93-107
Buestrich, Michael; Wohlfahrt, Norbert (2005): Case Management in der Beschäftigungsförderung? In: Neue Praxis, H. 4, S. 307-323
Buhr, Petra (1995): Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug. Opladen
Bundesregierung (Hg)(2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende). o.O. Januar 2006
Dahme, Heinz-Jürgen u.a. (Hg) (2003): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen
Dingeldey, Irene (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H.8-9, S. 3-9
Ehlert, Wiking; Kantel, Dieter (1990): Das technisierte Sozialamt. Opladen
Gillen, Gabriele (2004): Hartz IV - eine Abrechnung. Reinbek
Greifenstein, Ralph; Kißler, Leo; Wiechmann, Elke (2005): Kooperations- und Optionsmodell bei Hartz IV: Bestandsaufnahme der Folgen für die Beschäftigten und der neuen personalvertretungspolitischen Herausforderungen. Zwei kommunale Fallstudien im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf
Hartmann, Helmut (1981): Sozialhilfebedürftigkeit und ‚Dunkelziffer der Armut'. Stuttgart
Hess, Doris; Schröder, Helmut; Smid, Menno (2003): Workshop der MoZArT-Modellvorhaben - Präsentation ausgewählter Ergebnisse. Hg. vom Institut für angewandte Sozialwissenschaft. Bonn
Jann, Werner; Schmid, Günther (Hg) (2004): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin
Kantel, Dieter (1990): Computer im Sozialamt. Essen
Kantel, Dieter (1998): Sozialfossil aus vergangenen Tagen? In: Sozialextra, H.12, S. 13-14 und H.3/1999, S. 22
Kantel, Dieter (2002): Die repressive Pädagogik des aktivierenden Sozialstaats - das Beispiel Arbeitslosigkeit. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, H. 1, S. 4-11
Kantel, Dieter (2003): Zur Kritik der organisierten Verwahrlosung. Münster 2003, http://www2.fh-muenster.de/FB10/personen/Professor_innen/kantel/ANTRITT.PDF
Kaufmann, Franz-Xaver (Hg)(1979): Bürgernahe Sozialpolitik. Frankfurt/ Main
Kolbe, Christian; Reis, Claus (2005): Vom Case Management zum ‚Fallmanagement'. Frankfurt/ Main
Magnin, Chantal (2005): Beratung und Kontrolle. Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit. Zürich
MASQT, Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg) (2002): Sozialagenturen - Hilfen aus einer Hand.

Düsseldorf
Münder, Johannes u.a. (2005): Sozialgesetzbuch XII. Lehr- und Praxiskommentar. 7. Aufl., Baden-Baden
MWA, Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg) (2003): Case Management. Theorie und Praxis. Düsseldorf
Neumann, Udo; Hertz, Markus (1998): Verdeckte Armut in Deutschland. Frankfurt/ Main
Ochs, Peter (2005): Die Arbeitsverwaltung im Wandel - Agenturmodelle beim Übergang in die neue BA-Welt. In: Schütz, Mosley, S. 179-219
Piven, Francis F.; Cloward, Richard A. (1977): Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt. Frankfurt/Main
Pollmann-Schult, Matthias (2005): Führen verschärfte Zumutbarkeitsregeln der Arbeitsvermittlung zu schnellerer Wiederbeschäftigung? In: Zeitschrift für Sozialreform, H. 3, S. 315-336
RD NW, Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Bundesagentur für Arbeit (Hg): SGB II Arbeitsgemeinschaften NRW. Controlling / Statistik, Berichtsmonat Mai / Juni 2006. Düsseldorf
RVR, Regionalverband Ruhr (Hg) (2006): Regionalinformation Ruhrgebiet, August 2006. Essen
Schellhorn, Walter (2004): Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch - das neue SGB XII. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. H. 5, S. 167-176
Scherer, Wolfgang (1988): Wie Sozialämter Hilfebedürftige abschrecken. 3. Aufl., Frankfurt/ Main
Schmidt, Manfred G. (2005 a): Sozialpolitik in Deutschland. Wiesbaden
Schmidt, Volker (2005 b): Was heißt hier Kunde? Zwischen Arbeitsagentur und Hartz - ein Arbeitsloser berichtet. Gelnhausen
Schütz, Holger; Mosley, Hugh (Hg) (2005): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Berlin
Schulte, Jan (2004): Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe: Gewinner und Verlierer - eine Schätzung der Nettoeinkommenseffekte von Hartz IV. Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin, Nr. 29
Spindler, Helga (2003): Überfordern und überwachen. In: Sozialextra, H. 8/9, S. 11-14
Trube, Achim (2006): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt oder funktionaler Dilettantismus? In: Neue Praxis, H.1, S. 68-79
Uske, Hans (1986): Die Sprache der Wende. Bonn
Vestische Arbeit, Kreis Recklinghausen (Hg) (2006): Berichtswesen 2005. Recklinghausen
Wahl, Stefanie; Schulte, Martin (2005): Arbeitslosigkeit abbauen - von Besseren lernen! München