

# **Beschäftigungspolitik in Kommunen: Wie geht es weiter ?**

Dokumentation einer Konferenz in Göttingen  
am 17. und 18. Juni 2003

Barbara Nägele, Nils Pagels (Hrsg.)

Göttingen im Juni 2004  
Barbara Nägele, Nils Pagels  
zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.  
Theaterstr. 8  
D-37073 Göttingen  
Telefon +49 (0)551 508450  
Telefax +49 (0)551 5084521  
Email: [zoom@prospektive-entwicklungen.de](mailto:zoom@prospektive-entwicklungen.de)  
[www.prospektive-entwicklungen.de](http://www.prospektive-entwicklungen.de)

## Inhaltsverzeichnis

	<b>1. Tag</b>
<b>1. Vorbemerkung</b>	<b>5</b>
<b>2. Grußwort zur Eröffnung der Tagung</b> <i>Dr. Dagmar Schlapeit-Beck (Sozialdezernentin Göttingen)</i>	<b>8</b>
<b>3. Vortrag:</b> <b>Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik: Auswirkungen auf Kommunen</b> <i>Birgit Klein (Sozialforschungsstelle Dortmund)</i>	<b>10</b>
<b>4. Vortrag:</b> <b>Anmerkungen zur beschäftigungspolitischen Dimension der Agenda 2010</b> <i>Dr. Peter Bartelheimer (Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen, Sofi e.V.)</i>	<b>19</b>
<b>Fragen und Diskussionsbeiträge aus dem Publikum</b>	<b>26</b>
<b>5. Podiumsdiskussion:</b> <b>Die Zukunft der kommunalen Beschäftigungsförderung</b>	<b>29</b>
<b>5.1 Einführung:</b> <b>Zur Geschichte und zum heutigen Stand der kommunalen Arbeitsmarktpolitik</b> <i>Rainer Radloff (REGE mbH Bielefeld)</i>	<b>29</b>
<b>5.2 Podiumsdiskussion</b>	<b>32</b>
	<b>2. Tag</b>
<b>6. Zusammenfassung und Kommentierung der Diskussion des Vortages</b> <i>Rainer Radloff (REGE mbH Bielefeld)</i>	<b>47</b>
<b>7. AG 1: Steuerung und Koordinierung von Beschäftigungsförderung auf lokaler Ebene</b>	<b>49</b>
<b>7.1. Inputreferat:</b> <b>Steuerung und Koordination von Beschäftigungsförderung auf lokaler Ebene</b> <i>Dr. Dagmar Schlapeit-Beck (Stadt Göttingen)</i>	<b>49</b>
<b>7.2. Protokoll der Diskussion</b>	<b>52</b>

<b>8. AG 2: Wie kann soziale Ausgrenzung durch Beschäftigungsförderung vermieden werden?</b>	<b>55</b>
<b>8.1. Inputreferat:</b> <b>Wie kann soziale Ausgrenzung durch Beschäftigungsförderung vermieden werden?</b> <i>Frauke Brandt, Dr. Matthias Lange (Stadt Göttingen)</i>	<b>55</b>
<b>8.2. Protokoll der Diskussion</b>	<b>58</b>
<b>9. AG 3: Beschäftigungsförderung und soziale Infrastruktur</b>	<b>61</b>
<b>9.1. Inputreferat:</b> <b>Beschäftigungsförderung und soziale Infrastruktur</b> <i>Brigitte Pawlik (LEG Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung GmbH, Ratingen)</i>	<b>61</b>
<b>9.2. Protokoll der Diskussion</b>	<b>63</b>
<b>10. AG 4: Woran misst sich Qualität von Beschäftigungsförderung?</b>	<b>66</b>
<b>10.1. Inputreferat:</b> <b>Woran misst sich Qualität von Beschäftigungsförderung?</b> <i>PD Dr. Ingo Bode (Institut für Soziologie, Universität Duisburg/Essen)</i>	<b>66</b>
<b>10.2. Protokoll der Diskussion</b>	<b>82</b>
<b>11. AG 5: Jugendsozialarbeit und kommunale Beschäftigungsförderung</b>	<b>84</b>
<b>11.1. Inputreferat:</b> <b>Jugendsozialarbeit und kommunale Beschäftigungsförderung – Fördern und Fordern als neues Leitmotiv in der Jugendsozialarbeit</b> <i>Dr. Tilly Lex (Deutsches Jugendinstitut, München)</i>	<b>84</b>
<b>11.2. Protokoll der Diskussion</b>	<b>88</b>
<b>12. Podiumsdiskussion:</b> <b>Chancen sozialräumlich orientierter Beschäftigungspolitik</b>	<b>91</b>
<b>Anhang</b>	<b>109</b>

## 1. Vorbemerkung

### Auf Kosten der Langzeitarbeitslosen und der kommunalen Handlungsfähigkeit Hartz IV: Verhandelt - verschoben – gescheitert?

Am 17. und 18. Juni 2003 führten die Stadt Göttingen und zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. die Tagung „Beschäftigungspolitik in Kommunen: Wie geht es weiter?“ durch. Wir können heute ernüchert feststellen, dass die Frage im Titel der Veranstaltung nach wie vor aktuell ist. Einiges von dem, was auf der Tagung besprochen wurde, entspricht nicht mehr den neuesten Entwicklungen; zu schnell ändert sich die Sachlage im Einzelnen. Vieles jedoch ist nach wie vor relevant und zutreffend und so haben wir uns trotz des zeitlichen Abstands und der geringen Halbwertszeit einiger Detail-Informationen zur Veröffentlichung der Tagungsdokumentation entschieden. In einer Zeit, in der die kommunale Zuständigkeit für beschäftigungspolitische Maßnahmen für Langzeitarbeitslose mehr denn je zur Disposition steht und droht unter die Räder verunglückter gesetzgeberischer Maßnahmen, parteipolitischen Kalküls, fiskalischer Bedenken und schlichter Umsetzungsprobleme zu geraten, erscheint es uns umso wichtiger, mit dieser Tagungsdokumentation wieder den Blick auf grundlegende Aspekte kommunaler Beschäftigungspolitik zu richten.

Im Rahmen der Tagung wurden viele Fragen diskutiert, die in der aktuellen Diskussion deutlich zu kurz kommen. Es wurde sehr grundsätzlich thematisiert, welche Vorteile und Potenziale eine kommunal angesiedelte und an Kommunen als Lebensraum ausgerichtete Beschäftigungspolitik hat, welche Konsequenzen die notwendige Ausrichtung von Beschäftigungspolitik an den Interessen und Bedürfnissen der Erwerbslosen haben müsste und welche langjährigen Erfahrungen und Kompetenzen sich Kommunen im Bereich der Beschäftigungspolitik innerhalb bereits funktionierender Trägerstrukturen und Arbeitszusammenhänge vor Ort erarbeitet haben.

Im Juni 2003 war noch davon auszugehen, dass die offene Frage nach einer kommunalen Mitverantwortung für Beschäftigungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose bis zum Ende des Jahres 2003 im Vermittlungsausschuss endlich entschieden sein würde. Doch bis heute ist die Situation nicht klarer; die Unsicherheit in den Kommunen und in der Arbeitsverwaltung ist nach wie vor groß. Kommunen sind seit mittlerweile mehr als einem Jahr beschäftigungspolitisch nicht mehr planvoll handlungsfähig - man arbeitet auf Abruf und unter Vorbehalt.

Das im Vermittlungsausschuss ausgehandelte Optionsmodell wird nicht kommen, weil es für das vorliegende Optionsgesetz keine Mehrheit im Bundesrat gab. Der Gesetzentwurf war auch jenseits parteipolitischen Kalküls in der jetzigen Form für die Kommunen nicht akzeptabel, hätte er doch eine „Kommunalisierung der Lasten und Zentralisierung der Steuerungskompetenz bei der Bundesagentur für Arbeit“ (Tutzinger Erklärung vom 3.4.2004, [www.vsop.de](http://www.vsop.de)) institutionalisiert. Eine gleichberechtigte Kooperation auf Augenhöhe jedenfalls sah das Optionsgesetz nicht vor. Zudem mehrten sich verfassungsrechtliche Bedenken. Zentrale Kritikpunkte waren, dass es für Kommunen nicht akzeptabel ist, als Organe des Bundes Aufgaben nach dem SGB II auszuführen (Stichwort „Organleihe“). Andere Lösungen hätten eine Verfassungsänderung notwendig gemacht, die von Teilen der Union gefordert, von anderen strikt ablehnt wurde.

Ein zweiter zentraler Streitpunkt ist die finanzielle Belastung der Kommunen. Die Kommunen werden durch die Ende vergangenen Jahres mit der Reform des Wohngelds gesetzlich vorgeschriebenen Übernahme der Unterkunftskosten für alle Langzeitarbeitslosen, Sozialhilfe- und GrundsicherungsempfängerInnen bei gleichzeitigem Wegfall des staatlichen Wohngelds stärker belastet als die finanzielle Entlastung der Kommunen durch die Kostenübernahme des Bundes für die er-

werbsfähigen SozialhilfeempfängerInnen ausfällt<sup>1</sup>. Mittlerweile droht der Städte- und Gemeindebund mit dem Ausstieg aus den Verhandlungen über die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, wenn bis Ende Juni die erwarteten Defizite nicht durch einen erhöhten Mehrwertsteuersatz oder eine Beteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten kompensiert werden<sup>2</sup>. Auch der Deutsche Städtetag knüpft die Kooperation in Sachen ALG II an die Bedingung, dass die Frage der Unterkunftskosten bis zur Sommerpause gelöst ist.<sup>3</sup>

Aktuell ist vorgesehen, dass Kommunen bis zum 31. August entscheiden sollen, ob sie in eigener Regie bei voller Kostenerstattung durch den Bund Langzeitarbeitslose betreuen wollen. Allerdings gibt es für eine solche Entscheidung keine gesetzlichen Rahmenbedingungen. Bleibt es bei der Einführung von ALG II zum 01.01.05 – und die Bundesregierung hat dies mehrfach bestätigt – wird die Bundesagentur für Arbeit ab Januar 2005 zusätzlich für 950.000 erwerbsfähige SozialhilfeempfängerInnen und ihre Angehörigen zuständig sein. Träger der örtlichen Jobcenter können dann – wie im Kompromiss des Vermittlungsausschusses zu Hartz IV vorgesehen – Arbeitsgemeinschaften aus Kommunen und örtlicher Agenturen für Arbeit sein. Solche Arbeitsgemeinschaften werden bereits lokal vorbereitet. Ob, in welcher Form und unter welchen Bedingungen sich die Kommunen an diesen Arbeitsgemeinschaften beteiligen, wird von Ort zu Ort unterschiedlich sein und sich erst in den kommenden Monaten erweisen.

Auf Seiten der Bundesagentur für Arbeit – ohnehin bereits seit 2000 in einem internen Umbauprozess – wird die Umstellung zu enormen Belastungen führen. Es mehren sich die begründeten Zweifel, dass die Systemumstellung – auch hinsichtlich der Umstellung der Datenverarbeitung – im vorgesehenen Zeitraum überhaupt zu bewältigen ist. Erste Forderungen nach Verschiebung werden laut, angeblich werden bereits Pläne für den Fall erarbeitet, dass die Umstellung aufgrund technischer Schwierigkeiten oder Differenzen mit den Kommunen doch nicht zu Beginn des nächsten Jahres erfolgen kann<sup>4</sup>.

Die bereits im Rahmen der Tagung erhobenen Forderungen nach Eigeninitiative und einer stärkeren Position der kommunalen Beschäftigungspolitik werden zunehmend lauter. Die Unterschiede der Beschäftigungspolitiken der einzelnen Kommunen, die widersprüchlichen Positionen der kommunalen Spitzenverbände, auch ihre abwartende und rein reagierende Haltung behindern nach wie vor die Artikulation einer deutlich wahrnehmbaren Position.

Jenseits der verfahrenstechnischen Fragen darf nicht aus den Augen verloren werden, dass die Einführung des Arbeitslosengeldes II zuallererst ein Instrument des Sozialabbaus und der Kostensenkung ist. Neben den in Teilen noch offenen Fragen nach den organisatorisch-institutionellen Zuständigkeiten und Trägerschaften für EmpfängerInnen des zukünftigen Arbeitslosengeld II und den Finanzierungsmodalitäten wird das im Vermittlungsausschuss vereinbarte und zum 1.1.2005 in

---

<sup>1</sup> Vgl. Presseerklärungen des Deutschen Städtetags: „Städte üben heftige Kritik an Finanzierung von Hartz IV und verlangen Entlastung um mehrere Milliarden Euro“ vom 11.2.2004; „Hilfe für Langzeitarbeitslose durch Hartz IV gelingt nur mit einer Korrektur der finanziellen Folgen für die Städte“ vom 20.4.2004 und „Minister Clement sagt Kommunen Überprüfung der Finanzierung von Hartz IV zu“ vom 6.3.2004 (<http://www.stadtetag.de>)

<sup>2</sup> Vgl. Kommunen stellen Ultimatum (2004, 11. Mai). Frankfurter Rundschau Online. Verfügbar unter: [http://www.fr-aktuell.de/uebersicht/alle\\_dossiers/politik\\_inland/wie\\_viel\\_staat\\_braucht\\_der\\_mensch/hartz\\_kommission/?cnt=435707](http://www.fr-aktuell.de/uebersicht/alle_dossiers/politik_inland/wie_viel_staat_braucht_der_mensch/hartz_kommission/?cnt=435707) [14.5.2004]

<sup>3</sup> Vgl. Presseerklärung des Deutschen Städtetags: „Städtetag hält die Arbeitsgemeinschaften nach Hartz IV nicht für gefährdet, knüpft Kooperation aber an Bedingungen. 29.4.2004“ (<http://www.stadtetag.de>)

<sup>4</sup> Der Entwurf einer der Frankfurter Rundschau vorliegenden Verordnung aus dem BMWA sieht beispielsweise vor, dass diejenigen kreisfreien Städte und Landkreise, die sich den Arbeitsgemeinschaften verweigern, ab 2005 drei bis neun Monate die Bewilligung und Berechnung von ALGII für die von ihnen betreuten erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger weiterführen. Diese Drohung den Kommunen unbezahlte Mehrarbeit aufzuladen, wird dort als Versuch gewertet die Kommunen zur Mitarbeit in den Arbeitsgemeinschaften zu zwingen. Vgl. Reformer denken sich Notfallpläne aus (2004, 7. Mai). Frankfurter Rundschau Online. Verfügbar unter: [http://www.fr-aktuell.de/uebersicht/alle\\_dossiers/politik\\_inland/wie\\_viel\\_staat\\_braucht\\_der\\_mensch/hartz\\_kommission/?cnt=433020](http://www.fr-aktuell.de/uebersicht/alle_dossiers/politik_inland/wie_viel_staat_braucht_der_mensch/hartz_kommission/?cnt=433020) [14.5.2004]

Kraft tretende Gesetz zur Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) auch die materielle und soziale Absicherung von erwerbsfähigen Menschen und ihren Familienangehörigen und die Neuausrichtung der Leistungen der aktiven Arbeitsförderung für den Kreis der Langzeitarbeitslosen verändern. Hinsichtlich der materiellen und sozialen Absicherung der betroffenen Erwerbslosen wird es zu einer erheblichen Schlechterstellung kommen bei gleichzeitig verschärften Zumutbarkeitsregeln und einem zunehmendem Druck, auch niedrigst entlohnte Arbeit aufzunehmen. Eine vermutlich große Zahl von Erwerbslosen wird aufgrund der verschärften Anrechnungsvorschriften von Partner-einkommen und Vermögen keine Leistungen mehr erhalten. Es ist davon auszugehen, dass sich die bereits jetzt verbreiteten Armutslagen und dauerhafte gesellschaftliche Desintegration und Exklusion bei Langzeitarbeitslosen drastisch verschärfen werden.<sup>5</sup>

### Zur Tagungsdokumentation

Die vorliegende Dokumentation der Tagung „Beschäftigungspolitik in Kommunen: Wie geht es weiter?“ veröffentlicht die auf der Tagung gehaltenen Vorträge der ReferentInnen, enthält die Protokolle der Arbeitsgruppen und gibt die sprachlich leicht bearbeiteten Beiträge der TeilnehmerInnen der Diskussionen auf dem Podium und im Plenum wieder. Die Dokumentation folgt chronologisch dem Tagungsverlauf. Die Beiträge der ReferentInnen unterscheiden sich in Länge und Grad der Ausarbeitung. Im Anhang finden Sie das Programm der Tagung und Texte, die einzelne TeilnehmerInnen der Podiumsdiskussion für die Tagungsmappe zur Verfügung gestellt hatten.

Die Dokumentation erscheint spät; wir möchten uns dafür bei allen entschuldigen, die schon länger auf das Erscheinen warten. Wir hoffen, mit der Dokumentation einen Beitrag zur aktuellen Diskussion über die Zukunft der kommunalen Beschäftigungspolitik zu leisten. Die zentralen Aussagen und Fragestellungen sind nicht überholt, die wesentlichen Argumente nach wie vor gültig. Es bleibt nur zu hoffen, dass das kräfteaubende Ringen um administrative Fragen bald im Sinne der Betroffenen gelöst wird, um endlich wieder Raum für die Diskussion von inhaltlichen Fragen zur Gestaltung von Beschäftigungsförderung zu geben.

Wir danken der Stadt Göttingen, allen Referentinnen und Referenten für die Vorlage ihrer Vortragsmanuskripte sowie allen, die an der Entstehung der Dokumentation beteiligt waren.

Barbara Nägele, Nils Pagels

(zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. )

Göttingen im Juni 2004

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu ausführlich und mit umfangreichen Anmerkungen: Bäcker, Gerhard und Koch, Angelika (2004). Unterschiede zwischen zukünftigem Arbeitslosengeld II und bisheriger Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Soziale Sicherheit 3/2004. Verfügbar unter <http://www.uni-duisburg.de/Fak1/SAE/baecker/docs/sqbl1alhisohi.pdf> [29.4.2004]

## 2. Grüßwort zur Eröffnung der Tagung

*Dr. Dagmar Schlapeit-Beck (Sozialdezernentin Göttingen)*

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich heiße Sie hier im Sartorius College im Namen der Stadt Göttingen herzlich willkommen und begrüße Sie als Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Fachtagung „Beschäftigungspolitik in Kommunen: Wie geht es weiter?“.

Zusammen mit dem Verein zoom e.V. veranstaltet die Stadt Göttingen diese Tagung, weil die aktuellen arbeitsmarktpolitischen Reformprogramme und Reformdiskussionen kommunales Handeln ganz unmittelbar betreffen.

Denn in der Auseinandersetzung über die Folgen des „Hartz-Konzeptes“ und der „Agenda 2010“, oder besser: über jene Vorschläge, die nach dem Willen des Gesetzgebers beschäftigungsfördernd auf dem Arbeitsmarkt greifen sollen, geht es vor allem auch um die künftige Rolle der Kommunen.

Folglich müssen und sollten sich die Kommunen, muss und will sich auch die Stadt Göttingen in diese Diskussion aktiv einschalten. Die große Resonanz dieser Fachtagung zeigt die Brisanz der Themenstellung und den Bedarf an Austausch und Diskussion unter den Akteuren und Verantwortlichen der Beschäftigungsförderung bundesweit. Eine nennenswerte Zahl von Teilnehmeanmeldungen konnten wir leider aus Kapazitätsgründen nicht mehr berücksichtigen.

Die Stadt Göttingen kann auf 15 Jahre erfolgreiche kommunale Beschäftigungsförderung verweisen und hat – unterstützt von Land, Bund sowie der Europäischen Union – ein Netz von Instrumentarien entwickelt und aufgebaut, die eine nachhaltige Integration von Sozialhilfeempfängern auf dem Arbeitsmarkt ermöglichen.

Exemplarisch nenne ich die Methoden des Profiling, das Case Managements, der Eingliederungspläne und des Contractings - das Jugend-Büro und das Programm „Ausbildung statt Sozialhilfe“, den Göttinger Personal Service, der passgenau auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelt, die klassische "Hilfe zur Arbeit", die Beratung durch „Mobil“ und den Göbi-Fonds mit der Bereitstellung von Risiko-Kapital bei Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit, die Integra-Programme zum Aufbau interkultureller Strukturen und Kompetenz und das Programm "MoZArT", die modellhafte Vorstufe der künftigen Job-Center.

Diese und andere Maßnahmen haben zu spürbaren Integrationseffekten von schwer vermittelbaren Arbeitslosen geführt, die in der Regel multiple Vermittlungshemmnisse mitbringen. So konnten in der Stadt Göttingen allein im Jahr 2001 885 Menschen durch Maßnahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung dauerhaft in den Arbeitsmarkt integriert werden. 455 von ihnen haben zuvor Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen.

Städte und Gemeinden leisten einen bedeutenden Beitrag zur Förderung von Beschäftigung, zum Abbau von Arbeitslosigkeit und zur sozialen Integration insbesondere schwer vermittelbarer arbeitsmarktferner Zielgruppen. Diese Leistung wird auch in den Ergebnissen des bundesweiten Benchmarking „Beschäftigungsförderung in Kommunen“ dokumentiert. Dieses Projekt der Bertelsmannstiftung, an dem 24 Kommunen, darunter auch die Stadt Göttingen, teilnehmen, belegt die außerordentliche Vielfalt und den nachhaltigen Erfolg kommunal verantworteter Initiativen und Maßnahmen der Beschäftigungsförderung.

Diese Bilanz macht uns beschäftigungspolitisch engagierte Kommunen selbstbewusst genug, hinter die von einigen Seiten vorgesehene alleinige Regie der heutigen Bundesanstalt und künftigen Bundesagentur für Arbeit für den Betrieb der Job-Center ein Fragezeichen zu setzen.



Um kein Missverständnis aufkommen zu lassen: Wir begrüßen die Zusammenlegung der beiden steuerfinanzierten Leistungssysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Und wir begrüßen die Einrichtung von Job-Centern, die eine gemeinsame Leistungsgewährung und Vermittlung vorsehen werden.

Aber auch in einem neuen System muss die Kernkompetenz der Kommunen erhalten bleiben. Das betrifft die individuelle Lebenslage von Arbeitslosen und ihren Familien ebenso wie die Kenntnis und die Gestaltungsmöglichkeiten der örtlichen sozialen, räumlichen und wirtschaftlichen Infrastruktur. Die Zuschreibung der Kommune ausschließlich als Dienstleister für ein Job-Center der Bundesagentur wird der Erhaltung dieser spezifischen Kompetenz nicht gerecht.

Damit habe ich, mein Damen und Herren, nur einen Aspekt dessen angesprochen, was Sie heute und morgen hinsichtlich der künftigen – und ich hoffe, einer weiterhin maßgeblichen - Rolle der kommunalen Beschäftigungspolitik diskutieren wollen.

Ich wünsche Ihnen eine erkenntnisreiche Tagung, während derer Sie ein gemeinsames Ziel leiten sollte:

Strukturen, für mehr Beschäftigung zu schaffen, auch für benachteiligte Zielgruppen auf dem Arbeitsmarkt - schnell und nachhaltig.

**3. Vortrag:  
Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik: Auswirkungen auf  
Kommunen**

*Birgit Klein (Sozialforschungsstelle Dortmund)<sup>6</sup>*

Ich bin zu dieser Tagung eingeladen worden mit der Bitte, eine Einordnung und Bewertung der neuen Arbeitsmarktpolitik „nach Hartz“ vorzunehmen, insbesondere in ihren Konsequenzen für Kommunen. Bei meinen Ausführungen bleibe ich notgedrungen etwas allgemein, eine Konkretisierung ist der anschließenden Podiumsdiskussion und den Arbeitsgruppen morgen vorbehalten.

Das möchte ich nun in der nächsten halben Stunde versuchen, und ich betone versuchen, denn die Situation ist sehr komplex und es ist nicht immer einfach zu entscheiden, ob die Konsequenzen der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, die damit verbundenen Irritationen, die die Beschäftigungsgesellschaften, die die Kommunen zur Zeit beschäftigen, der neuen Konzeption der Arbeitsmarktpolitik geschuldet sind, wie sie die Hartz-Kommission vorgelegt hat, ihrer Überformung durch die Politik, der Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit und/oder den radikalen Kürzungen bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten.

Aber zum Thema. – Noch niemals sind in der Nachkriegszeit solch grundlegende Einschnitte und Strategiewechsel in der Arbeitsmarkt- und in der Sozialpolitik insgesamt vorgenommen worden wie mit der politischen Umsetzung des Hartz-Konzeptes und seiner Ausgestaltung. Was als Auftrag zur Entwicklung von Vorschlägen zum Umbau der Bundesanstalt für Arbeit begann, wurde über mehrere Schritte zu einem umfassenden Konzept für die Neustrukturierung und Deregulierung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik des Bundes, der Länder und der Kommunen.

Spätestens seit der Kanzlerrede am 14. März 2003 ist klar geworden, es geht nicht nur um eine Modernisierung und Effektivierung der Bundesanstalt und ihrer arbeitsmarktpolitischen Instrumente und Verfahren. Die Politik der Regierungskoalition zielt auf einen Umbau der Sozialpolitik insgesamt. Mit der Agenda 2010 ist der politische Rahmen für die Umsetzung der Kommissionsvorschläge, sowohl der Hartz-Kommission als auch der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen definiert. Und klar ist auch, dass die Ursachen für die hohe Arbeitslosigkeit in der Überregulierung der Arbeitsmärkte und – dies vor allem – im Fehlverhalten der Betroffenen gesehen werden. Arbeitslosigkeit, so die Botschaft, kann nur abgebaut werden, wenn die Arbeitslosen bereit sind, niedrigere Löhne und ungesichertere Beschäftigungsverhältnisse zu akzeptieren. Eine Erhöhung der Eigenaktivität kann nur erreicht werden durch Leistungseinschränkungen – Reduzierung der Dauer des Arbeitslosengeldbezuges, Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe „einheitlich auf einer Höhe, die in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe entsprechen wird“.

Wenn man heute von Paradigmenwechsel spricht, dann weniger in Bezug auf die Konzepte und Instrumente einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik – dieser Wechsel hat längst stattgefunden. Wesentlicher aus meiner Sicht ist, dass hinter den Strategien einer neuen Arbeitsmarktpolitik eine grundsätzliche Neuorientierung der institutionellen Felder der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik steht, ein grundsätzlich neuer Umgang mit heutigen aber auch mit zukünftigen Arbeitslosen.

Die durch die Hartz-Kommission vorgeschlagenen und in atemberaubender Geschwindigkeit gesetzlich geregelten Vorhaben (Hartz I und II), vor allem aber auch die noch ausstehenden Regelungen zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Hartz IV) sowie die beabsichtigten organisationalen Veränderungen der Bundesanstalt für Arbeit (Hartz III) haben unmittelbare Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Kommunen.

---

<sup>6</sup> Dieser Beitrag wurde gemeinsam mit Dr. Gertrud Kühnlein (Sozialforschungsstelle Dortmund) erarbeitet.

Durch eine politisch gewollte und durchgesetzte Verwaltungsreform (der BA) „von oben“ sind Prozesse in Gang gesetzt worden, die tiefgreifende Wirkung für die Sozialpolitik insgesamt haben und einen Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik der Kommunen bewirken, ohne dass der kommunalen Politik dabei entscheidende Gestaltungsspielräume eingeräumt werden.

Und je länger man sich mit den einzelnen Bestandteilen der Reform auseinandersetzt, desto klarer wird, wie weitreichend die Konsequenzen sind und welche Wirkungen damit erreicht werden.

Im Folgenden möchte ich

1. noch einmal an wesentliche Meilensteine in der Arbeitsmarktpolitik erinnern – *Vom Arbeitsförderungsgesetz zum 1. und 2. Gesetz zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*,
2. einen kurzen Exkurs einschieben, welche theoretischen Konzepte den Vorschlägen der Hartz-Kommission zu Grunde liegen – *Das Konstrukt des Arbeitskraftunternehmers und das Erreichen von Vollbeschäftigung durch die Gestaltung von Übergangsmärkten*,
3. die Wucht der eingeleiteten Veränderungen deutlich machen – am Beispiel der Neuausrichtung der Weiterbildung – *Das Instrument Bildungsgutschein als Experimentierfeld für die Arbeitsmarktreform* – und
4. den Kernbereich organisationaler Veränderungen der Bundesanstalt in den Blick nehmen und ihre Konsequenzen für die kommunale Arbeitsmarkt und Sozialpolitik – *Job-Center und die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe*.

## 1. Meilensteine der Arbeitsmarktpolitik

Die Zielsetzungen sowie die Bedingungen, unter denen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vom Arbeitsamt gefördert werden können, sind seit 1969 mehrfach verändert worden. Mit der Novellierung des AFG Ende 1997 und der Integration in das SGB III zum 1.1.1998 wurde auf der gesetzlichen Ebene der entscheidende Paradigmenwechsel vollzogen: „Fördern und Fordern“ als neue strategische Ausrichtung. Während das AFG noch das Förderziel vorgab, arbeitsmarktnah zu qualifizieren, legen das SGB III und die entsprechende Politik den Schwerpunkt auf die Integration in den 1. Arbeitsmarkt. Mit der Verabschiedung des Job-AQTIV-Gesetzes wurde diese Entwicklung noch einmal deutlich akzentuiert.

Als Förderziele wurden im Job AQTIV-Gesetz vor allem die Stärkung der persönlichen Einsatz- und Beschäftigungsfähigkeit, verbesserte Hilfen zur Aufnahme einer neuen Arbeitstätigkeit (Vermittlung) und Existenzgründung formuliert. Verstärkt wurden: präventive Instrumente zur Vermeidung von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, die Betonung der Eigenverantwortung jedes und jeder Einzelnen und die Orientierung von Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen an betrieblichen Bedarfen (Transferorientierung).

Insbesondere die seit Mitte der 90er Jahre verstärkte Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf Vermittlung in den Ersten Arbeitsmarkt führte zu einer deutlichen Konzentration auf leichter vermittelbare Zielgruppen. Komplementär zu dieser vermittlungsorientierten Politik lässt sich eine schrittweise Abkehr vom systematischen Auf- und Ausbau des sog. Zweiten Arbeitsmarktes erkennen.

Bei all den Veränderungen seit Mitte der 90er Jahre standen die klassischen Förderinstrumente der Arbeitsverwaltung (FuU, heute FbW; ABM, ergänzt um SAM und ASS; Reha-Maßnahmen, Maßnahmen zur Förderung von benachteiligten Jugendlichen) zwar schon immer unter kritischer Beobachtung und mussten sich die Frage gefallen lassen, ob sie wirklich „effektiv“ seien. Auch unterlagen die Fördermittel einem ständigen Auf und Ab, seit Mitte der 90er Jahre mit Betonung auf Ab, also Kürzung (so wurden die Mittel für FbW, die bisher als Kern der aktiven/aktivierenden Arbeitsmarktpolitik galt, seit 1996 von 7,9 Mrd. Euro auf 6,7 in 2002 reduziert; in 2003 sollen nur noch 5,3 Mrd. Euro zur Verfügung stehen).

Die grundsätzliche Sinnhaftigkeit solcher Maßnahmen aber wurde bisher nicht in Frage gestellt.

Das hat sich mit dem 1. und 2. Gesetz zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt nun insofern verändert, als die Bezugspunkte und die Kriterien zur Überprüfung der Effizienz von Fördermaßnahmen (Integration in den Ersten Arbeitsmarkt als Ziel) noch einmal deutlich verschärft worden sind. Unter Beibehaltung des Grundsatzes: „Fördern und Fordern“, „keine Leistung ohne Gegenleistung“ wird nun noch mehr Gewicht gelegt auf die Eigenaktivität und Eigenverantwortung der Arbeitslosen selbst.

Während der Grundsatz „Fördern und Fordern“ aus der Versicherungslogik heraus die Förderleistung in den Vordergrund stellt (und sie mit Sanktionen bei regelwidrigem Verhalten belegt), so betont der jetzt von der Hartz-Kommission formulierte Grundsatz: „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“ vor allem die Wahlfreiheit jedes und jeder einzelnen, ob und welche der angebotenen Beratungs- und Vermittlungsleistungen er wahrnehmen möchte. Dies schließt auch die Wahlfreiheit ein, auf angebotene Dienstleistungen und damit auf Leistungen zu verzichten. Der oder die Arbeitslose soll selbst aktiv ihre (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt realisieren. Zugleich wurde der Druck zur (Wieder-)Aufnahme einer Tätigkeit verstärkt: Flexiblere Arbeits- und Vertragsformen sollen die Schwellen beim Zugang zu Beschäftigung senken, die Zumutbarkeitskriterien wurden verschärft.

Der eigentliche Vorzeichenwechsel aber findet *weniger* durch diese Neuakzentuierung der aktivierenden Hilfeleistungen statt, sondern *die wirklich einschneidenden Veränderungen* sind durch die Leistungskürzungen und die neue Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit bewirkt worden. In den Empfehlungen der Hartz-Kommission heißt es dazu: „Kernaufgabe der {BA-neu} sind die Vermittlung, vermittlungsfördernde Leistungen und Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit.“ Diese Empfehlung, die Funktionen der Arbeitsverwaltung auf ihre „Kernfunktion“ als Arbeitslosenversicherung zu konzentrieren, hat in den Gesetzen ihren Niederschlag gefunden. Von der BA-Spitze wurde diese Neuorientierung nicht nur aufgegriffen, sondern noch radikalisiert, indem Anfang des Jahres die Parole ausgegeben wurde, die Bundesanstalt habe als Arbeitslosenversicherung ab jetzt „keine soziale Funktion“ mehr zu erfüllen.

Im Vorgriff auf die weiteren sog. Hartz-Gesetze (III und IV) hat der Vorsitzende der BA zudem beschlossen, alle bisherigen internen Verfahrensregelungen außer Kraft zu setzen, indem zentral und mit hohem Druck von oben die Entscheidungen gefällt und bis auf die Ebene der örtlichen Arbeitsämter durchgesetzt worden sind. Als „geschäftspolitische Ziele der BA“ wurden Anfang dieses Jahres folgende Weisungen an die örtlichen Arbeitsämter ausgegeben:

- Besinnung auf die „Kernaufgabe“ Vermittlung (kein Defizitenausgleich von gesellschaftlichen und schulischen Problemen durch die Arbeitsverwaltung, keine „versicherungsfremden“ Leistungen mehr)
- Reduktion der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld um mehr als eine Woche (im bundesweiten Durchschnitt)
- Verzicht auf die Inanspruchnahme von Zuschüssen des Bundes für die BA in 2003 (entsprechende Reduktionen der Eingliederungstitel/EGT als Kann-Leistungen)
- Strikte Orientierung der Leistungsempfänger auf den 1. Arbeitsmarkt

Dies alles hat zu der bemerkenswerten Geschwindigkeit der Umstrukturierung sicher ebenso beitragen wie zu den radikalen Einschnitten bei den Förderprogrammen. Bereits in den ersten Monaten wurden im Eingliederungstitel Kürzungen um durchschnittlich 10 % vorgenommen. Da zugleich aus diesem Topf neue Förderinstrumente finanziert werden sollen (z.B. die Personal-Service-Agenturen (PSA), die Ich-AGs) sind die Einschnitte bei den klassischen Förderinstrumenten noch deutlich größer, was zur Zeit zu erheblichen Einbrüchen bei vielen Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften führt, die ihre Maßnahmen und Programme bisher zu einem hohen Prozentsatz aus Mitteln der Arbeitsverwaltung finanziert bzw. kofinanziert haben. Die veränderten Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik und deren Umsetzung durch die BA führen also auch für die kom-

munale Beschäftigungsförderung zu einer radikalen Veränderung ihrer Geschäftsgrundlage. Damit aber nicht genug: Denn zugleich – im Vorgriff auf die zu erwartenden Effekte einer optimierten Arbeitsverwaltung und die durch konsequente Anwendung der neuen Regelungen verbesserte und beschleunigte Vermittlung in Beschäftigung – haben auch die Länder und viele Kommunen ihre Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik erheblich gekürzt und umgeschichtet.

Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen hatten und haben aber für die Kommunen – auch jenseits ihrer Pflichtaufgaben, z.B. im Rahmen des KJHG – einen exponierten Stellenwert zur Vermeidung von Ausgrenzung benachteiligter Jugendlicher und Erwachsener. Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen und kulturellen Infrastruktur, zur Aus- und Weiterbildung, zur Förderung des Zweiten Arbeitsmarktes und des sog. Dritten Sektors (gemeinnützige Organisationen, Vereine usw.) sind für die Unterstützung und Aufrechterhaltung der lokalen Ökonomie wesentlich und zentrales Aufgabenfeld integrierter sozialräumlich orientierter kommunaler Beschäftigungspolitik. Eine grundlegende Veränderung der Förderpolitik auf Bundes- und Länderebene sowie durch die BA selbst hat von daher nachhaltige Auswirkungen auf die Gestaltung des kommunalen Lebens.

Denn im Moment brechen nicht nur die Finanzierungsstrukturen zusammen, sondern ganze Zielgruppen fallen aus dem Geschäftsbereich der Arbeitsverwaltung heraus – ohne dass politisch ernsthaft darüber diskutiert würde, geschweige denn geklärt wäre, was mit diesen Menschen geschehen soll, wer für sie zuständig sein wird.

Insofern beinhaltet der aktuelle Wechsel der Arbeitsmarktpolitik vor allen Dingen einen Vorzeichenwechsel der Sozialpolitik – das, zusammen mit den radikalen Kürzungen bei allen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten sowie beim Arbeitslosengeld und bei der Arbeitslosenhilfe, macht im Moment die Wucht und die Neuartigkeit der Situation aus, in der sich die Kommunen befinden.

Ich werde darauf ausführlicher noch einmal im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der Weiterbildung und der Einrichtung von Job-Centern zu sprechen kommen.

Zunächst aber möchte ich kurz einen Blick darauf werfen, *welches theoretische Konzept, welche Idee zukünftiger gesellschaftlicher Wirklichkeit* eigentlich hinter den Vorschlägen der Hartz-Kommission liegt. Denn deren Empfehlungen sind ja keineswegs in der Intention entstanden, ein nationales Sparkonzept vorzulegen, obwohl es im Moment durchaus so aussehen könnte. Ihre Intention war es vielmehr, auch eine längerfristig gültige Antwort zu geben auf veränderte Lebens- und Arbeitsbedingungen. Dafür steht der Begriff „Übergangsarbeitsmärkte“, der von Günter Schmid, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) und Mitglied der Hartz-Kommission, geprägt wurde. Was ist damit gemeint?

## 2. Das Konstrukt des Arbeitskraftunternehmers und das Erreichen von Vollbeschäftigung durch die Gestaltung von Übergangsarbeitsmärkten

Schmid – und mit ihm die Hartz-Kommission – macht auf grundlegende Veränderungsprozesse aufmerksam, die uns und Ihnen in anderen Kontexten und unter anderen Bezeichnungen sicherlich geläufig sind. Nämlich darauf, dass die „berufliche Normalbiographie“ – dieses Konstrukt ist die Grundlage für die Konzeption der Arbeitslosen- wie auch der Rentenversicherung – nicht mehr das verbreitete Muster der Arbeits- und Lebensläufe darstellt.

Ehemals berufliche Normalbiografien, beschrieben als das männliche Erwerbsarbeitsmodell – *männliche Erwerbstätige blieben nach einer Ausbildungsphase in der Regel als Vollzeitbeschäftigte im erlernten Beruf und im gewählten Betrieb und machten dort bis zum normierten Übergang in den Ruhestand mehr oder weniger Karriere* –, verändern sich immer mehr in Richtung einer Fragmentierung von Erwerbsverläufen mit Patch-Work-Biografiecharakter.

Die Formen, in denen Arbeitskraft von Erwerbstätigen angeboten und von Betrieben genutzt wird, verändern sich, Erwerbstätige stehen zukünftig immer mehr vor der Anforderung, als Unternehmer ihrer selbst zu agieren. Sie entsprechen damit Forderungen der Betriebe nach mehr Eigenverantwortung und Selbstorganisation in der Arbeit.<sup>7</sup>

Aus eher passiv auf dem Arbeitsmarkt agierenden Besitzern von Arbeitskraft werden zunehmend auf neuer Stufe strategisch handelnde Akteure – Akteure, die ihr einziges zur Erwerbssicherung nutzbares „Vermögen“, nämlich das Vermögen zu arbeiten, hochgradig gezielt und kontinuierlich auf eine potenziell wirtschaftliche Nutzung hin entwickeln und aktiv verwerten. Dabei sind die Chancen nicht gleich verteilt und möglicherweise verstärken sich alte Ungleichheiten: Anbieter hoher Qualifikationen und unentbehrlicher Fähigkeiten erhalten höhere Gestaltungsoptionen als Gering-Qualifizierte mit unspezifischen Allerwelts-Qualifikationen, Jüngere sind den Anforderungen eher gewachsen als Ältere, Familiengründung, Kinderbetreuung und Pflege führen zu Verlust von Expertise und damit zu Wettbewerbsnachteilen.

Insgesamt ist jedenfalls von einem deutlich größeren Spektrum unterschiedlicher Erwerbsformen und Erwerbsverläufe auszugehen – sie werden sich in Zukunft stärker als Sequenzen von Auf- und Abstiegen, Um- und Neuorientierungen darstellen: Erfolg hat auf Dauer nur, wer zeitweises Scheitern verkraftet und dies letztlich noch als nützlichen Baustein eines abwechslungsreichen Werdegangs erleben und vermarkten kann. Fehlschläge werden – fast zwangsläufig – als persönliches Versagen erlebt.

Arbeitsmarktpolitik steht damit vor der Herausforderung, diese größere Flexibilität bei größerer Verantwortung jedes und jeder einzelnen sozial abzufedern und Instrumente und Verfahren zu entwickeln, die insbesondere diejenigen in die Lage versetzen, den beschriebenen Anforderungen gerecht zu werden, die nicht, noch nicht oder nicht mehr über die notwendigen Kompetenzen und Selbstmanagementstrategien verfügen.

Mit dem Konzept der Übergangsarbeitsmärkte entwickelt Schmid eine Strategie zum Erreichen einer neuen Form der Vollbeschäftigung – die Grenzen zwischen bezahlten und unbezahlten Tätigkeiten werden fließender und die wählbaren Beschäftigungsformen vielfältiger.<sup>8</sup> Bürgerschaftliches Engagement, ehrenamtliche Tätigkeit steht gleichberechtigt oder gleichberechtigter neben unterschiedlichen Formen der Erwerbsarbeit, Übergänge zwischen Weiterbildung, Beschäftigung, Familienarbeit usw. werden zum biografischen Normalfall.

„Übergangsarbeitsmärkte wirken präventiv. Sie ermöglichen es, in sozial abgesicherter und koordinierter Weise zwischen verschiedenen Arbeitsverhältnissen – Voll- und Teilzeit, Erwerbs- und Familienarbeit, Aus- und Weiterbildung und Erwerbsarbeit, selbständiger und abhängiger Beschäftigung – zu wechseln oder verschiedene Arbeitsformen je nach individueller Lebenslage zu kombinieren. Von Arbeitslosigkeit bedrohte Menschen können ohne den Makel individueller und isolierender Arbeitslosigkeit in neue Beschäftigung finden.“

Die Arbeitslosenversicherung wird weiterentwickelt zur Beschäftigungsversicherung mit dem Ziel, Risiken beim Übergang zwischen den verschiedenen Formen von Beschäftigung abzusichern. Die Erreichung des Ziels „Vollbeschäftigung“ kann aber – so Schmid – nur gelingen in neuer Verantwortungsverteilung zwischen Betrieben, öffentlicher Hand und jedem Einzelnen.

Als soziologische Analyse ist das Konzept der Übergangsarbeitsmärkte durchaus brauchbar, und es ist der Hartz-Kommission zu verdanken, dass über Vollbeschäftigung als gesellschaftliches Ziel wieder diskutiert wird. Ein Politikkonzept, das ja immer auch die Frage der Umsetzung thematisieren

---

<sup>7</sup> Pongratz und Voss haben die These vom unternehmerischen Umgang mit der eigenen Arbeitskraft zum industriesoziologischen Analysekonzept des „Arbeitskraftunternehmers“ ausgearbeitet.

<sup>8</sup> Hartz-Kommission, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin 2002, S. 46; dort auch das folgende Zitat.

muss, ist es nicht. So ist die abschließende Bemerkung im Bericht der Hartz-Kommission wohl auch zu verstehen: „Bei der gegenwärtig hohen Arbeitslosigkeit ist eine Beschäftigungsversicherung kaum finanzierbar. Dennoch müssen die Weichen für eine zunehmend präventiv ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik bereits heute gestellt werden.“<sup>9</sup> So ist es auch kein Zufall, dass bei der Ausformulierung der Module und ihrer politischen Umsetzung, Bezüge zum Konzept kaum noch festzustellen sind. Man könnte auch salopp formulieren: Die Politik fängt mit dem Fordern und dem Auslösen von Eigenaktivität schon einmal an, das Fördern und das Einlösen von Sicherheit kriegen wir dann später. Diese Ungleichzeitigkeit: Jetzt fordern, später fördern, jetzt Wegfall von bewährten Förderinstrumenten, später Entwicklung neuer Verfahren, ist für die momentane Situation kennzeichnend.

Fragen der praktischen Umsetzung des Konzeptes blieben also unberührt, damit musste z.B. auch nicht geklärt werden, welche Instanz in welcher Weise künftig für die soziale Abfederung und Betreuung derjenigen zuständig sein soll, die aus dem immer anspruchsvolleren Anforderungsraster (als Arbeitskraftunternehmer, als Managerin der eigenen Beschäftigungsbefähigung, als Selbst-GmbH und Ich-AG ...) herausfallen.

Ein Beispiel dafür, welche radikalen Auswirkungen der Paradigmenwechsel zu mehr Selbstständigkeit und mehr Eigenverantwortung für die Einzelnen wie auch für die gewachsenen Strukturen von Bildungs- und Beschäftigungsgesellschaften hat, ist die Neuausrichtung des Weiterbildungsmarktes durch die Einführung von „Bildungsgutscheinen“.

### 3. Das Instrument „Bildungsgutschein“ als Experimentierfeld für die Arbeitsmarktreform

Berufliche Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen stellten bisher den „Kern der aktiven Arbeitsmarktpolitik“ dar. Auch vom quantitativen Umfang her – 450.000 TN und 7 Mrd. Fördermittel pro Jahr im Durchschnitt der letzten Jahre – sind diese Maßnahmen das wichtigste Element im Instrumentenkasten der Arbeitsverwaltung. Interessant in unserem Zusammenhang ist die Neuausrichtung des Weiterbildungsmarktes vor allem deshalb, weil es sich dabei um das erste Modul handelt, das – ganz gegen die Vorschläge der Kommission – aus dem Kontext der übrigen Umstrukturierungsmaßnahmen herausgelöst und nun – mit entsprechenden Problemen behaftet – weitgehend isoliert umgesetzt wird. Das setzt auf jeden Fall im Vorgehen Maßstäbe für die übrigen Module, gibt aber auch inhaltlich schon die Richtung vor, insbesondere was die Konzentration der Förderinstrumente auf die Leistungsstärksten, den Wegfall der Zielgruppenorientierung anbelangt. Denn hier wird deutlich, welcher Beratungs- und Betreuungsaufwand für Leistungsschwächere, Benachteiligte und Menschen mit Behinderungen vom Arbeitsamt in Zukunft noch – besser: nicht mehr – betrieben werden soll, und welche Aufgaben den Kommunen erhalten bleiben, bzw. noch verstärkt auf sie zukommen.

Diese Teilreform wird bereits seit Anfang dieses Jahres realisiert. Dabei muss man sich vielleicht noch einmal vergegenwärtigen, dass die Novellierung des SGB III (erstes und zweites Hartz-Gesetz) erst Ende Dezember 2002 beschlossen worden ist. Die Einführung der Bildungsgutscheine geschah also zum 1.1.2003 ohne Erprobungsphase und praktisch ohne Übergangsfristen, auch die BeraterInnen der örtlichen Arbeitsämter hatten keine Zeit, sich auf diese neue Vorgabe umzustellen.

Nachdem das Gesetz verabschiedet und – zum 1. Januar 2003 – in Kraft getreten war, wurden die Arbeitsämter vor Ort mit den neuen geschäftspolitischen Zielsetzungen der BA konfrontiert, die – wie bereits erwähnt – eine Neuakzentuierung der gesamten Arbeitsmarktpolitik unter der Parole „Mehr Effizienz durch mehr Eigenverantwortung und mehr Wettbewerb“ zum Inhalt haben.

<sup>9</sup> ebenda, S. 47.

Aber auch inhaltlich werden hier Zeichen gesetzt, die als paradigmatisch gelten können. Um was es dabei geht, ist vor allem der Überschrift zu entnehmen, die ja auch immer wieder zitiert wird: „Wahlfreiheit (der bildungswilligen potenziellen TN) statt Zwangszuweisung (durch das Arbeitsamt)“. *Aktivierung von Eigenverantwortung* – die Arbeitslosen sollen dazu motiviert werden, sich selbst einen Träger zu suchen, bei dem sie ihre Qualifizierungsmaßnahme absolvieren möchten. *Mehr Wettbewerb* – die Träger verhandeln nicht mehr direkt mit den Arbeitsämtern über die Durchführung von Maßnahmen und die vom Arbeitsamt direkt vermittelten Teilnehmer sowie um die Konditionen, zu denen sie die Maßnahmen anbieten und durchführen sollen, sondern sie treten zu einander in Konkurrenz, indem sie sich auf die vom AA ausgeschriebenen Bildungsziele bewerben und sich dann selbst darum bemühen müssen, genügend TN zu finden, die den entsprechenden Bildungsgutschein bei ihnen einlösen.

Durch die Vergabe von Bildungsgutscheinen an die potenziellen BildungsteilnehmerInnen wird ein „Markt“ simuliert, dessen bisheriges Fehlen für Ineffektivität, Fehlallokationen der Qualifizierten und mangelnde Kostentransparenz verantwortlich gemacht wird. Die Freisetzung von solchen Marktmechanismen – statt der bisher bilateralen Zuweisungs- und Vergabepaxis von AÄ an Träger – soll zu einer Verbesserung der Passgenauigkeit zwischen Bildungsangeboten und der Bildungsnachfrage (d.h. Bildungswilligen auf der einen Seite, aufnehmenden/einstellenden Betrieben auf der anderen Seite) führen. Durch eine stärkere Modularisierung der (Teil-)Qualifikationen wird – so das Ideal – das Angebot individualisiert und flexibilisiert, um den tatsächlichen Bedarfen der Arbeitslosen besser gerecht zu werden – jeder bekommt exakt die Weiterbildungsmodule, die er oder sie braucht, um den betrieblichen Anforderungen an ihre Arbeitskraft zu entsprechen.

Auf diese Weise und durch die in Gang gesetzte Trägerkonkurrenz tritt eine Preisbereinigung ein: Die Kosten können gesenkt werden, bei gleichzeitiger Qualitätsverbesserung, Qualitätsverbesserung im Sinne von Passgenauigkeit. Zudem werden nur diejenigen fortgebildet oder umgeschult, die eigeninitiativ werden, sich selbst aktiv bemühen und deren Chancen zur Integration in den 1. Arbeitsmarkt sehr günstig sind: Die Vermittlungsquote muss mind. 70 % betragen, besondere Regelungen für Zielgruppen gibt es nicht mehr.

Soweit das Ideal. Bei der Umsetzung zeigt sich allerdings – dies in aller Kürze –, dass der „freie“ Markt nur scheinbar frei ist, dass das Vergabemonopol der Arbeitsverwaltung erhalten geblieben ist und dass es erhebliche Probleme in der Abwicklung und im Verfahren gibt: Bisher wurde nicht einmal die Hälfte der zu Beginn des Jahres ausgegebenen Gutscheine eingelöst. Das liegt nun sicherlich nicht, oder nicht nur daran, dass die Bildungsgutscheinbesitzer den Weg zu den Maßnahmeträgern nicht selbst finden könnten. Vielmehr ist die Situation gekennzeichnet durch *Unplanbarkeit* (aus Sicht der Träger, die bis zum Beginn einer Maßnahme nicht wissen, ob und wie viele Bildungsgutscheine bei ihnen eingelöst werden), *Verunsicherung* (aus Sicht der Bildungswilligen, die – auch wenn sie in den Besitz eines Bildungsgutscheins gelangt sind – ihrerseits nicht sicher sein können, ob die Maßnahme überhaupt zu Stande kommt) sowie *Ratlosigkeit* (bei den Arbeitsberatern, die sich mit ständig wechselnden Anweisungen von „oben“ konfrontiert sehen, an wen und zu welchen Bedingungen Bildungsgutscheine ausgegeben werden dürfen, aber die ausgegebene Parole stets vor Augen haben: Einsparungen bei den beitragsfinanzierten Leistungen sind gefordert, also bei den Teuersten, den Arbeitslosengeldempfängern. An dieser Stelle ist die maskuline Form kein Zufall – aufgrund ihrer häufig geringen Ansprüche auf Arbeitslosengeld, erhalten weit weniger Frauen Gutscheine als Männer).

Im Resultat wurde also – wie beabsichtigt – vor allem erreicht, dass eine Bereinigung der Trägerlandschaft stattfindet (wobei die Finanzstärksten, – nicht unbedingt die Leistungsstärksten überleben werden), dass die Versichertenkasse von Kosten entlastet wird (auch weil die Maßnahmen verkürzt, die Kostensätze für die Träger gekürzt und die Leistungen für die Arbeitslosen deutlich verschlechtert worden sind), dass die Effizienz der Maßnahmen steigt (Konzentration auf die Leistungsstärksten, also auf die Personengruppen, die am wenigsten Hilfe und Unterstützung benötigen). Mehr



Transparenz auf dem unübersichtlichen Weiterbildungsmarkt wurde bisher jedenfalls nicht erreicht, eher wurden Intransparenz und Chaos verstärkt.

Für einige, gut Qualifizierte mag die größere Wahlfreiheit durchaus positiv sein. Sie würden aber, so eine Arbeitsberaterin in einem Interview, wahrscheinlich auch ohne Beratung und Unterstützung durch die Arbeitsverwaltung, sogar häufig ohne zusätzliche Qualifizierung den Weg in den 1. Arbeitsmarkt finden. Ungeklärt ist und bleibt vor allem die Frage, was mit denen geschieht, die qua definitionem nun nicht mehr zur Klientel der Arbeitsverwaltung gehören sollen, die aber ja nicht einfach weg sind: Menschen mit unzureichender Qualifikation, mit multiplen Problemen von Sucht, über Verschuldung usw., mit Leistungseinschränkungen und Behinderungen. Welche Orientierungshilfen stellt der Staat, stellt die Arbeitsverwaltung bereit, damit sie Unterstützung auf dem Weg in Weiterbildung erhalten, sich informieren und orientieren können? Wie gelingt es ihnen, sich über ihre Interessen, vor allem aber über ihre Fähigkeiten und ihre tatsächlichen Chancen auf dem Arbeitsmarkt Klarheit zu verschaffen? Und welche Rolle und welche Aufgaben sollen und wollen die Kommunen hier übernehmen?

Man darf die Befürchtung äußern, dass sich ähnlich dramatische Strukturbrüche auch abspielen werden, wenn es demnächst darum gehen wird, Job-Center zu errichten. Auf diesen Kernbereich der organisationalen Veränderungen der BA will ich nun abschließend noch zu sprechen kommen.

#### **4. Job-Center und die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe**

Die mit der Einführung von Job-Centern verfolgte Idee, Dienstleistungen aus einer Hand anzubieten wird von allen „Profis der Nation“ (Hartz-Modul 13) begrüßt. Aber: Das zur Zeit noch in Vorbereitung und Planung befindliche Gesetz zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe soll zum 1.1.2004 in Kraft treten, also in einem guten halben Jahr. Grundlegende Fragen der Zusammenlegung, wie auch der damit in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Eröffnung von Job-Centern sind noch völlig offen – in Bezug auf die Leistungsträgerschaft (BA oder Kommunen oder gemeinsam?), in Bezug auf die Ablaufplanung der Leistungsprozesse und in Bezug auf die Ausgestaltung der Leistungen.

Von Seiten der AG „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“, die im Rahmen der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen Vorschläge zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erarbeitet hat, wird mehrheitlich ein Modell befürwortet, in dem die Leistungsträgerschaft der Bundesanstalt übertragen werden soll. Den Kommunen wird damit die Rolle des auftragnehmenden Dritten zugewiesen – was weit reichende Konsequenzen hätte.

Denn es würde für die Kommunen bedeuten, dass ihre Einflussmöglichkeiten auf die Ausgestaltung von Abläufen und Verfahren äußerst begrenzt wären, weshalb viele Kommunen diesem Vorschlag – der u.a. vom Deutschen Städtetag befürwortet wird – auch ausgesprochen kritisch gegenüber stehen.

Darunter ist die Stadt Göttingen, aber auch andere Kommunen, zum Beispiel aus NRW, die vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen im Rahmen von Modellprojekten wie „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ und „Sozialagenturen“, befürchten, dass entwickelte Standards und mühsam aufgebaute Kooperationsstrukturen verloren gehen.

Das Vertrauen in eine gleichberechtigte Zusammenarbeit mit der BA ist auch nicht allzu groß zur Zeit, haben die Kommunen ja gerade durch die Abwertung der Verwaltungsausschüsse in den örtlichen Arbeitsämtern seit Jahresbeginn an Einfluss erheblich verloren.

Mit der Einführung von Casemanagement – oder Fallmanagement – soll in den Job-Centern eine neue Dienstleistung etabliert werden, die über Profiling, Eingliederungsplanung, Koordination von Hilfen etc. personenbezogene Unterstützung für diejenigen anbieten soll, die nicht in der Lage sind,

aus eigener Kraft den schnellen Weg in den Arbeitsmarkt zu finden. Gerade von den Städten, die an einschlägigen Modellprojekten beteiligt sind, wird vor einem Aufgabenmonopol der BA in den Job-Centern gewarnt. Insbesondere werden von ihnen Bedenken geäußert, dass die einschlägigen *Standards der Beratung und aktivierenden Hilfeleistung, die auf Ganzheitlichkeit, Freiwilligkeit und Kooperation gründen*, außer Kraft gesetzt würden.

Im Falle einer Ansiedlung der Job-Center in Leistungsträgerschaft der BA würden – so die Befürchtung – die Effizienzkriterien, die die BA anlegt, durchschlagen bis auf die Ebene der lokalen/kommunalen Sozial- und Beschäftigungspolitik. Das aber würde bedeuten, dass bestimmte Zielgruppen systematisch vernachlässigt würden, deren Integration im Selbstverständnis der Kommunen nicht ignoriert werden kann und darf. *Was die Behörde Arbeitsverwaltung sich leisten kann – das Wegdefinieren von Problemgruppen – wäre für die Kommunen fatal*. Für sie stünden ihr politischer Auftrag und ihr Selbstverständnis auf dem Spiel, soziale Lebensräume auch und vor allem für diejenigen zu gestalten, die allein dazu nicht in der Lage sind, weil sie den vorherrschenden Effizienzkriterien – vorübergehend oder dauerhaft – nicht gewachsen sind. (Wie schnell sozialpolitische Überlegungen Effizienzgesichtspunkten zum Opfer fallen können, zeigt das Beispiel der Einführung von Bildungsgutscheinen.)

Eine Fülle weiterer Probleme stellt sich bei der Zusammenlegung zweier Behörden, die geprägt sind von unterschiedlichen Handlungslogiken und Abläufen, unterschiedlichen Traditionen, einem unterschiedlichen Selbstverständnis, unterschiedlichen Qualifikationen und Kompetenzen der BeraterInnen bis hin zu unterschiedlichen EDV-Systemen und Arbeitsverträgen. Es werden, so prognostizieren nicht nur Pessimisten, zwei Welten aufeinander prallen, die – wenn überhaupt – nur sehr langsam auf einen gemeinsamen Weg zu bringen sein werden.

Ein sozialpolitischer Prüfstein ersten Ranges wird mit der Frage verbunden sein, welche Personengruppen als erwerbsfähig eingestuft werden und damit überhaupt erst ein Anrecht auf Arbeitslosengeld II und Beratungsleistungen geltend machen können, und welche nicht. Bisher, also ein halbes Jahr vor In-Kraft-Treten, ist nicht klar, wer in welcher Weise über Erwerbsfähigkeit oder Nicht-Erwerbsfähigkeit entscheiden wird.

Zwar hat die zuständige Arbeitsgruppe in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen mehrheitlich vorgeschlagen, ein dreigliedriges Leistungssystem einzuführen. Alle Erwerbsfähigen zwischen 15 und 64, die weder Arbeitslosengeld I noch Grundsicherungsleistungen beziehen, erhalten dann Arbeitslosengeld II. Aber es gibt ebenso Überlegungen, z.B. von Seiten des Bundes, kommunale Sozialhilfe als 4. Leistungsart zu erhalten für diejenigen, die vorübergehend nicht voll erwerbsfähig sind. Damit aber würde ein zwei Klassen System für Langzeitarbeitslose etabliert, in dem den Kommunen die Aufgabe zufallen würde, für „besonders arbeitsmarktferne“ Gruppen Unterstützungsstrukturen vorzuhalten und sie auch zu finanzieren.

Möglicherweise gelingt den Kommunen durch die Übergabe der Verantwortung für Job-Center an die Bundesanstalt eine finanzielle Entlastung durch eingesparte Sozialhilfekosten und Reduzierung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik. Der politischen Verantwortung können sie sich jedoch nicht entziehen. Und sie sind durch ihre Erfahrungen in der sozialräumlichen, integrierenden Beschäftigungspolitik gut aufgestellt.

Die Möglichkeiten aktiver kommunaler Beschäftigungspolitik auszuloten, die gerade auch denjenigen Chancen auf berufliche und gesellschaftliche Teilhabe bietet, die den neuen Anforderungen einer auf Eigenverantwortung und Wettbewerb ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik nicht, noch nicht oder nicht mehr gewachsen sind, dazu bietet die Tagung heute und morgen Gelegenheit.

So weit mein Beitrag heute hier – ich freue mich auf spannende Diskussionen im Verlauf der Tagung und bedanke mich ganz herzlich für Ihre Aufmerksamkeit.

**4. Vortrag:  
Anmerkungen zur beschäftigungspolitischen Dimension der Agenda  
2010**

*Dr. Peter Bartelheimer (Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen, Sofi e.V.)*

Vielen Dank meine Damen und Herren!

Sie sehen schon, mein Kalkül ist aufgegangen. Als ich heute morgen um zehn gefragt wurde<sup>10</sup>, ob ich hier vortragen könnte, habe ich mir gedacht, so ein nachsichtiges Publikum bekomme ich nie wieder. Ich hoffe aber, dass ich Ihre Nachsicht nicht allzu sehr in Anspruch nehmen muss. Wenn man nicht ein mal die Zeit hat, sich einen Schlips umzubinden, dann macht man sich Stichworte. Ich möchte Ihnen meine vier Stichworte nennen:

1. Was wird aus der materiellen Existenzsicherung?
2. Arbeitsmarktpolitik oder Eingliederungspolitik?
3. Leistungen aus einer Hand?
4. Mitmachen?

Die ersten drei Stichworte möchte ich aus der Perspektive von Beziehern und Bezieherinnen von Arbeitslosengeld II zu beantworten versuchen. Das ist der Versuch, prospektiv die Perspektive der Adressaten einzunehmen. Die vierte Frage nach dem Mitmachen möchte ich eher aus der Sicht der Profis der Nation stellen, die wir ja alle sind, und ich will versuchen, darauf einige nachdenkliche Antworten zu geben.

## 1. Materielle Existenzsicherung

Thema der Tagung ist Beschäftigungspolitik - warum redet der Referent jetzt von Geldleistungen? Leider haben die beiden Sachen etwas miteinander zu tun. Im Dezember letzten Jahres durfte ich auf einer sehr wissenschaftlichen Tagung des Statistischen Bundesamtes Zeuge werden, wie eine methodisch sehr anspruchsvolle Dissertation<sup>11</sup> mit einem Preis ausgezeichnet wurde. Die Dissertation ist der Frage nachgegangen, warum Arbeitslose in der Bundesrepublik im Schnitt länger arbeitslos sind als in den USA. Das Ergebnis ist gewesen, es hat etwas mit den materiellen Leistungsansprüchen zu tun. Kurz gesagt: Wenn man längere Zeit Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, dann kann man etwas anspruchsvollere Arbeitsmarktstrategien am Arbeitsmarkt verfolgen. Man ist vielleicht etwas länger arbeitslos, aber der Eingliederungserfolg ist nachhaltiger, man kann also auf diese Weise bessere oder längerfristiger bestehende Arbeitsverhältnisse begründen. Sie sehen an dieser Dissertation und dieser Fragestellung, dass beides etwas miteinander zu tun hat.

Nun gibt es unterschiedliche Arten von Leistungsansprüchen, die für Menschen während der Jobsuche das Problem der materiellen Existenzsicherung lösen oder lösen sollen. Und es gibt Schwellen zwischen diesen Leistungsansprüchen. Über diese Schwellen reden wir im Moment. Die materielle Existenz von jemandem, dessen Ansprüche auf Arbeitslosenversicherung erloschen sind oder der überhaupt keine aufbauen konnte, wird anders gesichert als die desjenigen, der eben solche

---

<sup>10</sup> Der ursprünglich vorgesehene Referent hatte am Tag der Konferenz krankheitsbedingt abgesagt. Herr Bartelheimer hat dankenswerter Weise spontan bereit erklärt, den vorliegenden Vortrag zu halten.

<sup>11</sup> Gangl, M. 2003: Unemployment Dynamics in the United States and West Germany, Economic Restructuring, Institutions and Labor Market Processes, Berlin (Springer). Vgl. Gangl, M. 2003: „Wohlfahrtsstaat und Erwerbsverläufe: Transfers als institutionelle Ressource zur Bewältigung von Arbeitslosigkeit“; in: Jutta Allmendinger (Hg.): Entstaatlichung und soziale Sicherheit, Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002, Opladen (Leske+Budrich) 2003, 665-682.

Versicherungsansprüche noch hat. Solche Schwellen bedeuten immer auch soziale Gefährdung – sie bringen immer auch das Risiko des Abgleitens, der Ausgrenzung mit sich. Und diese Schwellen haben auch Einfluss auf Arbeitsmarktstrategien, d.h. auf den Punkt, an dem Suchstrategien sich verändern, an dem Abstriche von den angestrebten Stellen gemacht werden. Deswegen spielt es so eine große Rolle, wie dieser Bereich der materiellen Existenzsicherung gestaltet wird. Die Frage ist: Was passiert jetzt?

Es gibt grundsätzlich zwei Strategien. Es gibt die Möglichkeit zu sagen, materielle Existenzsicherung im Falle von Arbeitslosigkeit ist für die Erwerbsfähigen ein allgemeines Existenzrisiko. Wenn die Versicherungsansprüche erloschen sind, dann regeln wir das für alle gleich, und wenn man dann Verbesserungen einführen will, dann spricht man über eine Angleichung nach oben. Das war lange die Perspektive in der Diskussion über Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Man wollte vermeiden, dass es in der materiellen Existenzsicherung zwei steuerfinanzierte Leistungen mit unterschiedlicher Güte, also sozusagen 2. Klasse und Holzklasse gibt. Was wir jetzt bekommen, ist eher die Holzklasse für alle. Weswegen es auch richtiger wäre, nicht Arbeitslosengeld II, sondern Sozialhilfe II zu sagen – ich bleibe aber bei dem Begriff. Das führt aber nun nicht dazu, dass wir mehr Gleichheit bekommen und dass die Schwellen sanfter werden, die darüber entscheiden, wann man in das Sicherungssystem minderen Rechts abgleitet, oder dass sozusagen wenigstens eine Angleichung auf dem untersten Niveau stattfindet.

Vergleichen Sie mal die Situation, die wir nach den Übergangsfristen von ein bis anderthalb Jahren haben werden, mit der vor zehn Jahren. Ende 1993 hatten wir für Erwerbspersonen nur zwei steuerfinanzierte Einkommensleistungen mit Bedürftigkeitsprüfung: Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Ab Ende 2004 – prophezeie ich mal – werden wir mindestens doppelt so viele haben. Wir werden das Arbeitslosengeld II haben. Wir werden Sozialgeld für nichterwerbsfähige Angehörige haben. Wir haben inzwischen und auch weiterhin die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Und wir werden möglicherweise – das ist ja noch nicht entschieden – unter diesen ganzen Leistungen auch immer noch, virtuell oder tatsächlich, die Sozialhilfe als letztes Netz mit ihren Bedarfsansprüchen haben. Hinzu kommt dann noch das Wohngeld, von dem im Moment nicht klar ist, ob Bezieher von Arbeitslosengeld II das individuell beantragen müssen. Dann gibt es noch eine Reihe von anderen Vorschlägen, zum Beispiel Kindergrundsicherung, die einige fordern. Es kann also sein, dass auch künftig Erwerbsfähige verschiedene Transferleistungen beziehen müssen. Auf jeden Fall setzt sich hier die Tendenz fort, das unterste soziale Netz in eine ganze Reihe von gruppenspezifische Teilnetze zu zerlegen. Und das birgt natürlich besondere Risiken. Es bedeutet immer ein Risiko, aus dem einen Netz in das andere Netz wechseln zu müssen. Es wird auch die mehrfach beklagten „Verschiebebahnhöfe“ weiter geben, es werden sich einfach nur die Gleise ändern, auf denen da verschoben wird. Es wird dann eben zum Beispiel darum gehen, wie dieses Kriterium der Erwerbsfähigkeit definiert wird und wie es im Zweifelsfall im Einzelnen angewandt wird. Denn es ist ja ein Novum im deutschen Sozialrecht, dass das über den Zugang zu einem Grundsicherungsanspruch entscheidet.

Wo liegen die besonderen Risiken dieser Veränderung? Zunächst einmal besteht das Risiko, dass Erwerbsfähige künftig Leistungen erhalten, die nach dem bisherigen Sozialhilferecht nicht bedarfsgerecht wären. Es ist nämlich, wenn man diese beiden sehr verschiedenen Systeme zusammenführt, keine rein formale oder fiskalische Frage, sozusagen eine der haushaltspolitischen Opportunität, ob man das dann auf dem Niveau der Sozialhilfe oder auf dem Niveau der Arbeitslosenhilfe tut. Die neue Leistung soll ja pauschaliert gewährt werden. Und wir wissen: Wenn man die Sozialhilfe mit ihrem Prinzip der Bedarfsdeckung und den einmaligen Leistungen pauschalieren will, braucht man ein Niveau, das über den durchschnittlichen heutigen Leistungssätzen der Sozialhilfe liegt, sonst sind diese Pauschalen nicht bedarfsdeckend. Im Moment gibt es ja Modellprojekte, die damit experimentieren. Es gibt sogar ein bundesweites „Modellprojekt“, das sich Grundsicherung im Al-

ter<sup>12</sup> nennt. Da hat man genau das getan, also im wesentlichen auf dem jetzigen Durchschnittsniveau der Sozialhilfe pauschaliert. Das Ergebnis bei der Grundsicherung im Alter ist, dass sehr viele Grundsicherungsbezieher weiter ergänzende Sozialhilfeansprüche haben. Und die Kommunen kommen mit den Modellvorhaben zur Pauschalierung weiterer Leistungen in der Sozialhilfe<sup>13</sup> nicht zurecht, weil die Pauschalen zu niedrig angesetzt sind und ihnen ständig Gerichtsurteile bescheinigen, dass das nicht bedarfsdeckend ist. Da nimmt man an, die Leute können ja sparen: Also hat man zum Beispiel 22 Jahre Zeit, um für die Babygrundausrüstung zu sparen. Wenn aber das Baby schon vorher kommt, dann ist natürlich das Prinzip der Bedarfsdeckung verletzt. Man kann dieses Problem nur vermeiden, wenn man auf einem Niveau über dem jetzigen Durchschnitt pauschaliert. Die Damen und Herren, die sich das Arbeitslosengeld II ausgedacht haben und das nicht wussten, weil es ja eine Sparkommission gewesen ist, die hier Sozialpolitik macht, werden alle das Problem bekommen, bei diesen Pauschalen dem im deutschen Sozialrecht unhintergehbaren Grundsatz der Bedarfsdeckung künftig gerecht zu werden.

Aus der Schaffung eines Sondersystems<sup>14</sup> wird sich für die erwerbsfähigen Transferbezieher noch ein weiteres Problem ergeben. Es ist ja nicht zufällig so, dass gerade über diese Transferleistungen so stark diskutiert wird, obwohl sie nur einen ganz kleinen Teil des Sozialbudgets ausmachen. Das hat etwas damit zu tun, dass der Sozialstaat – das hat schon einer der Wissenschaftler gesagt, die Adenauer bei seiner Sozialreform beraten durften<sup>15</sup> – die Grenze zwischen Arbeit und Nicht-Arbeit definiert. Diese Transfers haben also etwas damit zu tun, ob man auch essen darf, wenn man nicht arbeitet oder nicht arbeiten kann. Das ist immer eine ziemlich umstrittene, umkämpfte Grenze, und deswegen ist sie auch heute wieder umstritten. Jetzt besteht durch dieses Sondersystem die Gefahr, dass den Erwerbsfähigen, die zur Sicherung ihrer materiellen Teilhabe auch möglicherweise langfristig, möglicherweise unbefristet, eine staatliche Transferleistung in Anspruch nehmen müssen, eben die Legitimität dieses Anspruchs bestritten wird. Das hätte man vermeiden können, indem man die Sozialhilfe in der Perspektive mit der Arbeitslosenhilfe zusammengeführt hätte, ein einheitliches Netz für alle zu schaffen, die aus welchen Lebensumständen auch immer Probleme haben, aus eigener Kraft das soziokulturelle Existenzminimum zu erreichen. Dass man das nicht tut, hat Auswirkungen auf die Arbeitsmarktstrategien, und das will ich an den nächsten zwei Stichworten zeigen.

## 2. „Arbeitsmarktpolitik oder Eingliederungspolitik“

Mein zweites Stichwort heißt „Arbeitsmarktpolitik oder Eingliederungspolitik“. Der Titel soll anzeigen, dass man zwei Perspektiven auf das Thema einnehmen kann. Man kann sagen, es gibt in unserer Gesellschaft Existenzrisiken, dazu gehört Arbeitslosigkeit. Wer arbeitslos ist, hat zunächst mal das Problem, wie sichert er oder sie seine Existenz über Transferleistungen. Er oder sie hat zweitens das Problem, seine oder ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und wieder in Arbeit zu kommen. Und man kann dann unterstellen, dass die Leute das auch wissen: dass sie sich selbst aktiv um Arbeit bemühen, und dass sie dabei der Unterstützung bedürfen. Man kann ferner annehmen, dass die Menschen dabei nicht nur von dem Grundsatz ausgehen, wo kriege ich das meiste Geld, sondern strategisch überlegen, wie kann ich meine Chancen am Arbeitsmarkt wahrnehmen. Dabei bedürfen sie der Unterstützung. Das ist auch lange die Perspektive der Sozialge-

---

<sup>12</sup> Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GsiG) vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1310).

<sup>13</sup> Experimentierklausel nach § 101a BSHG.

<sup>14</sup> SGB II – Grundsicherung für Arbeitssuchende; vgl. Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954).

<sup>15</sup> Vgl. Mackenroth [1952] 1971: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Kulp, B./Schreiber, W. (Hg.): Soziale Sicherheit, Köln, Berlin, S. 265-275.

setzung gewesen. Aber: über Paradigmenwechsel hat Frau Klein schon gesprochen, und wir müssen uns klar machen, dass hier einer stattgefunden hat.

Wir haben jetzt eine halbierte Arbeitsmarktpolitik: Der ganze Teil, der sich auf die Nachfrageseite bezieht, also darauf, wie man die Nachfrage nach Arbeitskraft erhöht, den Arbeitsmarkt von der Nachfrageseite her dynamisiert – diese Seite ist abgeschnitten. Das kommt im Zielkatalog des SGB III nicht mehr vor, und das macht sich im Augenblick auch schmerzlich bemerkbar. Es wird nämlich nur noch über die Beschleunigung der Vermittlung diskutiert und somit auf die Angebotsseite gesetzt. Man geht also davon aus, dass auf der Angebotsseite das Problem gelöst werden muss.

Bevor ich zu den Therapien komme, die hier vorgeschlagen werden, möchte ich etwas zur Diagnose sagen. In der Agenda 2010 und in den Papieren der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, die sich so kompetent dieses Themas angenommen hat, heißt es, dass lange durchschnittliche Bezugsdauern von 28 Monaten in der Arbeitslosenhilfe und von 26 Monaten in der Sozialhilfe zeigen, wie ineffizient doch diese Systeme sind. Damit ist schon das Thema gesetzt: Armut wegen Arbeitslosigkeit ist nicht ein Standardrisiko des gegenwärtigen Arbeitsmarkts, sondern ist immer bereits Ergebnis persönlichen Fehlverhaltens, mangelnder Eigenaktivität oder persönlicher, psychosozialer Schwierigkeiten. Und ich möchte ein paar Zahlen dagegen setzen, um einfach einmal zu fragen, wie muss man solche Durchschnittszahlen bewerten und was sagen sie uns überhaupt.

Im Jahr 2001 entsprach das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot in Westdeutschland einem Viertel der gesamten Unterbeschäftigung. Beide Größen sind zu erklären: Das gesamtgesellschaftliche Stellenangebot beruht auf Umfragedaten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Dazu gehören nicht nur Stellen, die beim Arbeitsamt gemeldet werden, sondern auch die Stellen, die am Arbeitsamt vorbei von Firmen besetzt werden, einschließlich derer, von denen Unternehmen sagen, wir besetzen sie vielleicht zukünftig. Das ist also wirklich das Gesamtangebot an Stellen, das auf dem Markt ist. Die Unterbeschäftigung setzt sich zusammen aus den gemeldeten Arbeitslosen, der stillen Reserve und aus den jetzigen Maßnahmeteilnehmern, die ja auch nur in Maßnahmen sind, weil sie auf den ersten Arbeitsmarkt perspektivisch wieder vermittelt werden sollen. Das Verhältnis beider Größen beträgt im Westen 24,9 %, in Ostdeutschland nur 6,0 % und das macht schon einen ziemlichen Unterschied aus. Außerdem schwankt dieses Verhältnis – diese sogenannte Mismatch-Quote – konjunkturell. Es hat 1997 in Westdeutschland schon einmal bei 13,8 % gelegen.<sup>16</sup> Dem gesamtgesellschaftlichen Stellenangebot stehen nicht nur Erwerbslose gegenüber, sondern Stellen werden auch mit Berufsrückkehrern oder Berufwechslern besetzt, so dass man sagen kann, dass nach dem Hartz-Konzept der Aktivierung und der Beschleunigung der Vermittlung theoretisch höchstens für jeden vierten Arbeitslosen im Westen und nur für jeden vierzehnten im Osten der Leistungsbezug durch Maßnahmen aktivierender Politik, die auf der Angebotsseite ansetzen, verkürzt werden kann.<sup>17</sup> Das ist nicht wenig, und ich habe auch schon von Politikern gehört: dann machen wir doch das erst mal. Aber klar ist, dass es nicht alle Probleme löst.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass auch heute schon - ohne diese neuen Aktivierungsinstrumente - hinter diesen Durchschnittszahlen eine extreme Ungleichheit in Bezug auf die Arbeitsmarktchancen und auch auf das Aktivierungsniveau von Arbeitslosen steht. Wir wissen aus sozialwissenschaftlichen Erhebungen, u.a. aus solchen, die von der Bundesanstalt für Arbeit bezahlt worden sind, dass, wer länger arbeitslos ist, erhebliche Abstriche an Einkommen und Qualität der Arbeit in Kauf nimmt, um seine Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen und wieder in Arbeit zu kommen. Die Leistungsbezieher sind also nicht alle so entmutigt und inaktiv, wie man aus solchen Durchschnittszahlen schließen könnte. Von den Personen, die am 30. Juni 1999 bundesweit Arbeitslosenhilfe

---

<sup>16</sup> Eigene Berechnung anhand von Daten des IAB.

<sup>17</sup> Gemeldete Arbeitslose und Maßnahmeteilnehmer machten 2001 in Westen 36,7 %, im Osten 7 % des gesamten Stellenangebots aus; eigene Berechnung anhand von Daten des IAB.

bezogen haben, waren 19,4 % sechs Monate später wieder in Beschäftigung.<sup>18</sup> Und in der Stadt Wiesbaden, eine der wenigen Städte, die Verlaufsdaten der Sozialhilfe und der Arbeitsämter auswerten konnte, beträgt die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitslose die Sozialhilfe binnen zwölf Monaten verlassen, 26 %, wenn sie Leistungen nach SGB III haben und 19 %, wenn sie solche Leistungsansprüche nicht haben.<sup>19</sup> D.h. es findet bereits jetzt eine beträchtliche Bewegung am Arbeitsmarkt statt. Da also die Diagnose, dass wir hier ein Aktivierungsdefizit haben, so problematisch ist, dann darf man sich nicht wundern, dass auch die Therapie problematisch ist.

Wie sieht diese halbierte Arbeitsmarktpolitik aus, die ich als Eingliederungspolitik bezeichnen möchte, weil sie nicht mehr versucht, den Arbeitsmarkt zu beeinflussen, wie es das alte AFG der Bundesregierung noch aufgegeben hat, sondern weil sie nur noch die vorhandenen Arbeitslosen in den real existierenden Arbeitsmarkt eingliedern soll? Sie alle wissen, dass künftig die Ansprüche auf Geld und Dienstleistungen nicht mehr getrennt, sondern verknüpft werden, und dass im Job-Center künftig nach dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ Eingliederungsleistungen Vorrang vor den Geldleistungen haben sollen. Damit wird der Nachweis aktiver Bemühungen und die Annahme von Angeboten des Job-Centers zu einer Voraussetzung für den Bezug auch der Geldleistung Arbeitslosengeld II. Das Finanzkonzept<sup>20</sup> kalkuliert ein, dass 15 % der Leistungsbezieher den allgemeinen Zuschlag, der nach dem Zuschlagmodell vorgesehen ist, nicht erhalten, weil sie sich nicht ausreichend um Eingliederung bemühen. Erwerbsfähigen jungen Erwachsenen bis 25 Jahren sollen nach dem „Kölner Modell“ aus dem gleichen Grund die Leistungen ganz gestrichen werden können – auch das ein Novum im bundesdeutschen Sozialsystem. Diese Eingliederung ist sanktionsbewehrt und man darf erwarten, dass das Auswirkungen hat auf die Arbeitsmarktstrategien, die den Beziehern dieser Leistungen dann noch möglich sind.

Wie Ausgrenzung von Arbeitslosen in einem entwickelten Sozialstaat aussieht – denn den werden wir auch nach der Agenda 2010 immer noch haben, wenn auch einen etwas anderen –, das würde ich so zu definieren versuchen: Sozialstaatliche Leistungen werden allein am Ziel der individuellen Arbeitsmarktintegration ausgerichtet, diese individuelle Arbeitsmarktintegration ist aber nicht mehr für alle erreichbar. Das ist die Falle, in die Leute hineinlaufen. In dieser Konstellation werden sich die sozialen Sicherungssysteme und die Job-Center aus Instanzen, die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt verhindern sollen, in Instanzen verwandeln, die selber auch Ausgrenzung betreiben. Das ist vielleicht nicht beabsichtigt – beabsichtigt ist eigentlich nur, etwas Geld zu sparen –, es ist aber das Ergebnis.

### 3. „Leistungen aus einer Hand?“

Es ist vorhin schon gesagt worden: „Wir sind alle dafür“. Ich würde mich mit gewissen Vorbehalten anschließen. Ich würde sagen, ich bin auch lange dafür gewesen und es spricht auch viel dafür. Die Agenda 2010 verspricht uns immerhin, dass jetzt alle einen einheitlichen und gemeinsamen Zugang zu den Leistungen des Arbeitsamts bekommen. Tatsächlich aber findet die Reform, finden diese sehr weitgehenden Einschnitte, über die Frau Klein Ihnen bereits vorgetragen hat, unter erschwerenden Bedingungen statt, nämlich unter den Bedingungen, dass gleichzeitig dem System Mittel entzogen werden. Es gibt nur wenige Beispiele aus der gewerblichen Wirtschaft, wo der vollständige Umbau eines Konzerns bei gleichzeitigem Kapitalentzug zum Erfolg geführt hat. Genau

---

<sup>18</sup> Berechnung: H. Alda, anhand der Beschäftigten-Leistungsempfänger-Historik 1996-2000 des IAB.

<sup>19</sup> Landeshauptstadt Wiesbaden 2001: Macht Sozialhilfe abhängig?, Eine Analyse zur Dauer des Sozialhilfebezugs in Wiesbaden (Beiträge zur Sozialplanung 21), Wiesbaden.

<sup>20</sup> Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17. April 2003.

das – so anspruchsvoll ist die Bundesregierung – ist aber beabsichtigt, und es hat Auswirkungen auf diese „Leistungen aus einer Hand“ und auf die Qualität dessen, was in der Hand drin ist.

Sie wissen viel besser als ich, dass in den neuen Job-Centern an die Stelle geregelter Instrumente flexible Aktionsbudgets treten sollen. Die Leistungen werden nur noch summarisch beschrieben, und man kann dann passgenau im Einzelfall flexibel entscheiden, welche Hilfe die Richtige ist. Ich möchte ja jetzt eigentlich die Perspektive der Leistungsbezieher einnehmen. Sie alle beschäftigen sich tagtäglich damit, was das für Sie als Leistungsanbieter bedeutet. Darüber wissen Sie mehr als ich, und ich hatte nicht die Zeit, mich vorzubereiten. Was bedeutet es aus der Sicht der Leistungsbezieher? Es bedeutet, dass sie künftig ständig mit Ermessensentscheidungen konfrontiert sind und in einem ständigen Aushandlungsprozess mit Fallmanagerinnen und Fallmanagern über diese Ermessensleistungen sind. Und diese Fallmanager/innen haben die Vorgabe: Es darf auf jeden Fall nicht so viel kosten wie der Status quo.

Ohne jetzt lange auszuführen, was das Szenario genau sein könnte, auch dazu reichte meine Vorbereitungszeit nicht, stelle ich die harte These auf: Statt eines individuellen Rechtsanspruchs auf Hilfeplanung und statt eines einheitlichen Zugangs zu den Maßnahmen wird man ein viel, viel stärker segmentiertes Hilfesystem bekommen, als wir es derzeit haben. In diesem viel, viel stärker segmentierten Hilfesystem wird die Frage: „Bist Du beitrags- oder steuerfinanziert?“ eine wichtige Rolle spielen. Es werden weiter Zugangssteuerung, Profiling und Einschätzung der Arbeitsmarktnähe wesentlichen Einfluss darauf haben, nach welchen Spielregeln Leistungen angeboten werden. Viel, viel segmentierter als bisher wird das sein, und man kann nur hoffen, dass die Stellen für das Profiling – eine Schicksalsentscheidung beim, wie einige Fachkräfte gerne sagen, „Aufschlagen“ im Arbeitsamt oder im Job-Center – nicht gerade mit dem Hausmeister oder der PförtnerIn besetzt werden. Diese Zuweisungen über Clearingstellen werden erheblichen Einfluss darauf haben, welche Leistungen die Leute bekommen.

Deswegen mache ich ein großes Fragezeichen dahinter, ob dieses Programm „Wir wollen jetzt Leistungen aus einer Hand anbieten“ tatsächlich umgesetzt wird. Meiner Meinung nach ist es nur ein zusätzliches Verkaufsargument für das eigentliche Ziel, nämlich den Grundsatz, „Fördern und Fordern“ durchzusetzen – unter der Prämisse, mit dem „Fordern“ erst einmal anzufangen, wie Frau Klein gesagt hat. Nun verfügen wir aber dank MoZArT<sup>21</sup>, dank bestimmter Modellprojekte, vor allem dank des Umbaus der Sozialämter von unten – hier ist ja von kommunaler Kompetenz die Rede – bereits über eine ganze Reihe von Erfahrungen mit solchen Zugangssteuerungen, mit der Unterscheidung in aktivierende und sichernde Hilfe und auch mit dem Fallmanagement und den „Leistungen aus einer Hand“.

Ich möchte die Aufmerksamkeit auf ein Problem lenken, das ich bei Untersuchungen an empirischem Material beobachten durfte. Es ist ja klar, dass die Prüfung von Einkommensansprüchen und die Gewährung einer rechtssicheren Einkommensleistung etwas ganz anderes ist als die Erbringung von Dienstleistungen, die Arbeitsmarktintegration fördern sollen. Das sind völlig verschiedene Handlungen. Jetzt sollen beide von Fallmanager/inne/n aus einer Hand erbracht werden. Erstens: ich glaube das nicht. Zweitens: ich glaube nicht, dass wir das Personal finden, das dies kann. Drittens: ich glaube nicht, dass selbst Personal, was dies kann, gleichgewichtig die Gewährung einer rechtssicheren Einkommensleistung und die Vermittlung in Arbeit unter Abprüfung möglicherweise erschwerender persönlicher, psychosozialer Umstände leisten kann. Selbst in einem Betreuungsverhältnis von 1:75 nicht, an das ich – viertens – auch nicht glaube.

Die Fachkräfte werden also in der Praxis entweder das eine oder das andere gründlich machen. Ich wage jetzt keine Prognose. Der Bundesregierung wäre es sicher lieber, wenn sie eher Einkommensleistungen abwehren würden. Das ist ja möglicherweise auch ein Ziel dabei, viele Tatbestände zu schaffen, die es ermöglichen zu erklären: Jetzt sind wir nicht mehr zuständig, jetzt können

---

<sup>21</sup> Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe.



wir Ihnen leider nicht mehr helfen. Wenn es also mit dem „Fördern“ aus einer Hand nicht so gut klappt, dann kann aber trotzdem das „Fordern“ aus einer Hand klappen. Es kann möglicherweise nicht die „Leistung aus einer Hand“, aber die Abhängigkeit von einer Hand geben. Die Leistungsbezieher haben diese ganze Aushandlungsarbeit, die ihnen durch die flexiblen Aktionsbudgets aufgeladen wird, im wesentlichen gegenüber einer Person zu leisten, die dann Hopp oder Topp sagen kann, über deren Tisch alles geht und die das alles entscheidet. Es besteht zumindest die Gefahr, die ich ernsthaft bitte zu prüfen, dass hier die dunkle Seite der Armenfürsorge wieder auflebt – dass wir auf der einen Seite ein taktisches Verhalten der Leistungsbezieher haben werden, die sich damit besser oder schlechter arrangieren können, auf der anderen Seite ein grundsätzliches Misstrauen der Fachkräfte gegenüber den Strategien der Leute, wie sie wieder in Arbeit kommen, oder gegenüber dem, was sie glauben, gut machen zu können.

Auch hier liegt aus meiner Sicht wieder ein Ausgrenzungsrisiko. Ich möchte hier die Figur eines Arbeitskraftunternehmers aufgreifen. Wer das Arbeitslosengeld II bezieht, wird behandelt wie ein bankrotter Arbeitskraftunternehmer: Er steht sozusagen vor dem Konkurs und muss sich da mit Einigem abfinden. Wir werden eine Arbeitsmarktintegration ohne Qualitätsanspruch bekommen. Dieses ganze Gerede über die Armutsfalle, d.h. die Vorstellung, dass Leute freiwillig arbeitslos sind, weil sie kalkulieren, was sie an Transferansprüchen haben – dieses ganze ökonomische Kalkül, das den Leistungsbeziehern unterstellt wird, wird in Wirklichkeit von den Job-Centern angewendet werden. Sie werden nämlich überlegen, welche Form der Arbeitsmarktintegration bringt mir fiskalisch etwas im Einzelfall, und nicht danach fragen, was denn die Qualitätskriterien dieser Arbeitsmarktintegration sind, ob wirklich die PSA oder der befristete Job oder die Leiharbeitsfirma oder der Mini-Job oder was auch immer das Richtige ist in der Perspektive, die Beschäftigungsfähigkeit zu fördern und zu erhöhen. Wir werden auch hier einen starken Ausgrenzungsmechanismus haben. Leute, die noch einen Versicherungsanspruch haben, können sich eigenbestimmte Arbeitsmarktsuchstrategien leisten, und andere kommen in ein Hilfesystem, das sozusagen die Übertragung der alten Nichtsesshaftenhilfe auf das Problem der Arbeitslosigkeit sein wird.

#### 4. Mitmachen?

Damit bin ich – wenn mir der Veranstalter nicht den Saft abdreht – bei meinem vierten Stichwort. Die Frage nach dem Mitmachen. Eines ist sicher: Nichts ist künftig sicher. Es wird aufgrund der Experimentierfreude unserer Bundesregierung ein erhebliches Maß an Verfahrensunsicherheit auf allen Ebenen geben, bei den Leistungserbringern, bei den verschiedenen beteiligten Kostenträgern und natürlich bei den Adressaten. Ich habe Ihnen aber versprochen, dass ich mich Ihnen zuwende als „Profis der Nation“. Sie haben genug von den Adressaten gehört. Die Frage, ob sie mitmachen, stellt sich den Adressaten ja nur bedingt. Sie stellt sich uns Profis in einer etwas anderen Weise, aber natürlich sind auch wir da nicht frei in der Wahl. Deswegen wage ich die Prognose: Man kann sich das mal fragen, aber man wird natürlich irgendwie mitmachen, und es geht jetzt um's wie. Ich möchte mich zunächst mal nicht ausnehmen, denn es gibt natürlich auch „Nutznießer“ dieser Situation, dazu gehören die Sozialwissenschaftler, die das alles evaluieren sollen. Da sehe ich lukrative Aufträge. Ich sehe auch „Gewinner“ bei den Zweigen der sozialen Arbeit, die weniger mit der Arbeitsvermittlung zu tun haben als mit dem Einsammeln derjenigen, die an diesen ganzen Anforderungen gescheitert sind.

Was sollen denn die anderen machen, die nicht so „begünstigt“ von der Konstellation sind? Es geht jetzt auch um Haltungen beim Mitmachen. Das ist ein sehr bescheidenes Programm. Ich habe auch kein besseres für Sie, außer eines, das mit Widerstand und Mobilisierung zu tun hat, aber dafür ist hier sicher nicht der richtige Ort. Ich schlage Ihnen und mir selber vor, wenn wir denn mitmachen müssen, weil es mit dem Lottogewinn wieder nicht geklappt hat, dann doch bitte wenigstens mit schlechtem Gewissen mitzumachen und in dem Wissen, dass es Alternativen gab und

weiter auch gibt. Ich finde, das ist ein wichtiger Haltungsunterschied. Das bedeutet nämlich: Wenn Sie jetzt darüber reden, kommunale Kompetenz zu erhalten, versuchen Sie nicht, irgend etwas „eins zu eins“ umzusetzen, oder versuchen Sie nicht, effizient umzusetzen, versuchen Sie auch nicht, Widersprüche wegzubügeln, das geht bei diesem Irrsinn gar nicht. Die Bundesregierung ist zum Großexperiment entschlossen und wartet ab, wie das bei den nächsten Wahlen kommt. Und es wird alles sehr, sehr unsicher werden. Also versuchen Sie nicht, Widersprüche wegzubügeln, sondern überlegen Sie sich: Was sind Ihre fachlichen Ansprüche, die Sie für nicht hintergebar halten, an denen Sie festhalten möchten. Und überlegen Sie sich, ob und welche politischen Spielräume Ihnen noch bleiben, solche fachlichen Ansprüche festzuhalten und vertrauen Sie ansonsten darauf, dass Chaos auch immer kreative Elemente enthält und dass das Ganze auch nach zwei Jahren bilanziert werden soll. Versuchen Sie nicht, die Widersprüche wegzubügeln, sondern versuchen Sie, sich innerhalb dieser Widersprüche zu positionieren, an fachlichen Standards festzuhalten, auch wenn sie im Widerspruch zu dem stehen, was da veranstaltet wird, denn ein wahres Leben im falschen und eine brauchbare Arbeitsvermittlung und eine brauchbare Sozialarbeit unter den Rahmenbedingungen der Agenda 2010 wird es sowieso nicht geben. Vielen Dank!

## Fragen und Diskussionsbeiträge aus dem Publikum

### Susanne Hoffmann (BMW):

Ich fand, dass Ihr Vortrag einen extrem hohen Unterhaltungswert hatte, alleine dafür danke ich Ihnen schon. Ich halte ihn aber trotzdem in dieser Form für sehr überspitzt und die Tatsachen zumindest in einigen Aspekten sehr verzerrend. Ich möchte nur auf drei Punkte eingehen:

Sie sagten, dass es nicht so viel kosten darf, wie der Status quo. Das stimmt nicht! Das Niveau der Eingliederungsleistung, das in die neuen Leistungen übernommen wird, basiert auf dem Volumen, das wir heute an Eingliederungsleistungen für Arbeitslosenhilfebezieher auf der einen Seite haben und das wir heute an Ausgaben der aktiven Beschäftigungspolitik einschließlich Kofinanzierung aus ESF, BA und Länderkofinanzierung für die Sozialhilfeempfänger auf der anderen Seite haben. Das sind zusammen 6,6 Milliarden Euro. Wenn Sie sich den Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ anschauen, dann werden Sie genau diese Summe dort finden. Deshalb kann nicht die Rede davon sein, dass es nicht soviel kosten darf, wie der Status quo.

Zweitens: Sie sagen: „Ich bezweifle, dass ein Fallmanager diese Arbeit leisten kann und ich glaube sowieso nicht daran, selbst wenn er das kann und ich glaube auch nicht an das Verhältnis 1:75.“ Klingt ja sehr lustig, nur, wenn ich ein System auf diese Weise analysiere, dann glaube ich gar nichts mehr. Dann kann es auch nicht funktionieren und ich möchte Ihnen dazu nur sagen, ob es Ihnen nun passt oder nicht: Wir stellen zusätzlich 11.800 Fallmanager ein. Das soll qualifiziertes Personal sein. Allein dafür sind fast eine Milliarde Euro für die Finanzierung eingestellt. Es ist ja nicht so, dass nichts getan wird. Man kann doch nicht auf der einen Seite sagen, ich glaube nicht, dass das etwas nützt, und das ist alles viel billiger, das ist ein Sparprogramm und man negiert auf der anderen Seite, dass ganz viel investiert wurde.

Drittens: Es kam hier der Vorwurf, Arbeitsmarktintegration würde jetzt nur noch danach betrieben, was fiskalisch am günstigsten sei. Ich glaube, das stimmt nicht, weil was fiskalisch am günstigsten sei, das war das Problem beim Nebeneinander beider Systeme.

### Publikumsbeitrag:

Ich gebe zu, dass die Darstellung etwas pointiert war, ich fand sie auch sehr unterhaltsam, nichtsdestotrotz: Ich halte sie für absolut richtig. Ich glaube, dass die Lebensrealität etwas anders aussieht, als es bei der Planung irgendwo vorausgedacht ist. Wir erleben genau das Gegenteil und das Problem ist genauso, wie Sie es eben geschildert haben. Ich teile auch die Prognose, wie es

sich in Zukunft entwickeln wird. Wir haben bereits jetzt die Ausgrenzung der einzelnen Teilnehmer zu spüren bekommen und ich sehe, dass die Problemgruppen, die problematischsten, für die wir einmal angetreten sind, immer weiter raus sind. Wir betreiben jetzt schon immer Creaming, um überhaupt noch so unsinnige Vorgaben an Vermittlung hinzubekommen, die völlig ausblenden, dass es den Arbeitsmarkt nicht gibt, auf den wir vermitteln sollen. Das müsste man einmal diskutieren und nicht immer nur, das ist mein Vorwurf, am grünen Tisch etwas planen, sondern sich auch tatsächlich einmal die Mühe machen, in der Praxis teilzunehmen und zu schauen, welche Auswirkungen das hat, was man plant.

**Peter Bartelheimer:**

Es tut mir jetzt fast leid, dass ich Sie gut unterhalten habe, weil mir bei aller Lebendigkeit des Vortrages, nicht sonderlich lustig zumute ist. Ich meine das sehr, sehr ernst, was ich Ihnen hier, wenn auch in launiger Form, vorgetragen habe. Man flüchtet sich ja vielleicht schon in Galgenhumor. Ich möchte zunächst einmal zu der Frage nach den Eingliederungsleistungen etwas sagen. Die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen hat vier Modelle geprüft zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. In einem Modell hat man auf Einsparungen bei den Eingliederungsleistungen verzichtet. Nun muss man aber auch berücksichtigen, dass aus diesen Eingliederungsleistungen künftig auch noch die Job-Center und die PSAs bezahlt werden müssen. Und man muss ein weiteres berücksichtigen, dankenswerter Weise haben die Damen und Herren bei den Schätzrechnungen auch gesagt, wie sie sich die Verteilung dieser Eingliederungsmittel künftig vorstellen, weil die auf einen größeren Personenkreis von Berechtigten verteilt werden sollen. Es sollen ja 31% der ALG II-Bezieher in den Genuss solcher Leistungen kommen. Deswegen will man schwerpunktmäßig das Geld für kurzfristige Maßnahmen ausgeben, wie Assessment und für Maßnahmen der Beschäftigung in der Aufwandsentschädigungsvariante, d.h. also nicht in versicherungspflichtigen Maßnahmen. Für diese versicherungspflichtigen und teureren, langfristigen Maßnahmen ist dann nur ein kleiner Teil der Mittel vorgesehen. Deswegen glaube ich, dass ich durchaus sagen darf, es soll weniger kosten, als der Status quo. Es kommt noch hinzu, dass solche Modellrechnungen nie stimmen. Die stimmen ungefähr so, wie die Haushaltsprognosen und die Arbeitsmarktprognosen der Bundesregierung. Es wird also wesentlich mehr Leistungsberechtigte trotz aller Abwehrversuche geben und entsprechend stärker wird man sich nach der Decke strecken müssen. Insofern ist die Anforderung für die individuellen Fallmanager, dass es nicht zuviel kosten darf, durchaus real. Und beim Fallmanagement bin ich in der glücklichen Lage zu wissen, wovon ich rede. Natürlich können Sie Leute einstellen und können die auch qualifizieren, aber Sie bekommen das Problem nicht vom Tisch, dass Sie zwei völlig verschiedene Handlungsformen mit unterschiedlichen Professionalitätskriterien in einer Hand und unter großem Zeitdruck kombinieren müssen. Und Sie müssen das alles im laufenden Betrieb durchführen. Sie müssen sich vorstellen, was diese Fallmanager, die aus dem Arbeitsamt kommen, zukünftig tun müssen: Sie müssen sich mit der Frage beschäftigen, ob die Kosten der Unterkunft angemessen sind. Das können Mitarbeiter vom Arbeitsamt nicht. Und im Hintergrund lauert möglicherweise noch ein Sozialhilfeanspruch, der dann immer noch geklärt werden muss. Sie haben gleichzeitig das Problem, zusammen Hilfepläne zu entwickeln, sich mit psycho-sozialen Problemen auseinander zusetzen. Und da sehe ich tatsächlich eine Alternative. Die Alternative ist, nicht Leistungen aus einer Hand, sondern ein Regelwerk, das für alle das gleiche ist und eine professionelle, rechtssicher gewährte Geldleistung. Auf dieser gesicherten Rechtsgrundlage können sich dann alle Beteiligten in einen offenen Aushandlungsprozess begeben, wie er der sozialen Arbeit gemäß ist und wie er auch der Professionalität der Arbeitsvermittler gemäß ist. In diesem Prozess droht dann nicht ständig im Hintergrund der Verlust des Leistungsanspruches, wenn der Vorschlag, der im Hilfeplan steht, nicht angenommen wird, sondern, in ihm kann wirklich ausgehandelt werden, welche Ziele die Betroffenen haben, was die Berater anbieten können und welches möglicherweise eine realistische Strategie ist. Wenn man diese beiden Dinge trennt, dann bekommt man ein besseres Fallmanagement, als wenn man alles in einer Hand konzentriert. Man schafft Rechtssicherheit in den Ansprüchen. Verbraucherrechte z.B.

bestehen darin, dass man zwischen verschiedenen Anbietern wählen kann. Patientenrechte bestehen u.a. darin, dass man das Recht hat über die Therapie mitzureden, dass man auch zu einem anderen Arzt, zu einer anderen Klinik gehen kann. Deswegen ist ein Leistungssystem aus einer Hand möglicherweise ausgrenzender als ein Leistungssystem, bei dem ich mir selber überlegen kann, mit wem ich über meine Suchtproblematik reden kann und das nicht mit dem Fallmanager tun muss, von dem ich in erster Linie mein Geld bekommen möchte. Die Möglichkeit, das zu trennen und den Aushandlungsprozess etwas entlastet von den Problemen der materiellen Existenzsicherung zu organisieren, das ist eigentlich sozialarbeiterische Fachlichkeit und Fachlichkeit der Arbeitsvermittlung. Es war also nicht alles falsch an dem Modell der Arbeitsteilung. Wichtig ist nur, dass alles auf der Grundlage eines einheitlichen Rechtsanspruchs für alle stattfindet und mit dem sieht es, wie ich ja zu zeigen versucht habe, künftig auch nicht mehr so rosig aus.

## **5. Podiumsdiskussion: Die Zukunft der kommunalen Beschäftigungsförderung**

**Hildegard Altevogt**

(Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen)

**Heiner Brülle**

(Wissenschaftliche Begleitung des Projekts Sozialagenturen, Leiter des Amtes für Grundsatz und Planung der Stadt Wiesbaden)

**Gabriele Gotthardt**

(Stabsstelle Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderung, Landkreis Gießen)

**Susanne Hoffmann**

(BMW Berlin, Leiterin des Referats Sozialhilfe für Erwerbsfähige)

**Prof. Dr. Helga Spindler**

(Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Essen)

Moderation und Einführung:

**Rainer Radloff**

### **5.1 Einführung: Zur Geschichte und zum heutigen Stand der kommunalen Arbeitsmarktpolitik**

*Rainer Radloff (REGE mbH Bielefeld)*

Guten Tag meine Damen und Herren. Es ist, glaube ich, das erste Mal, dass ich auf einem Podium nicht in der Rolle eines Teilnehmers aus Sicht einer kommunalen Beschäftigungsförderung, sondern als Moderator sitze. Ich betreibe seit 1975 Arbeitsmarktpolitik in ganz unterschiedlichen Funktionen. Seit 1987 bin ich in Bielefeld für die kommunale Arbeitsmarktpolitik zuständig. Ich versuche, zunächst einen Abriss über kommunale Arbeitsmarktpolitik und über deren Geschichte zu geben. Vieles davon werden Sie wissen, aber möglicherweise können wir daraus ableiten, wie die Zukunft aussieht. Danach werde ich dann auch die anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Podiums vorstellen und ihnen Gelegenheit geben, Stellung zu nehmen.

Zur Geschichte der kommunalen Arbeitsmarktpolitik und zum heutigen Stand: Die Anfänge kommunaler Arbeitsmarktpolitik liegen in den frühen 80er Jahren, als sowohl auf die zunehmende Arbeitslosigkeit, die in den Sozialhilfezahlen sichtbar geworden war, als auch auf die Jugendarbeitslosigkeit reagiert wurde. Hintergrund war das damalige Jugendwohlfahrtsgesetz bzw. das BSHG, auf dem die Qualifizierungsmaßnahmen fußten, die insbesondere von den Jugendämtern und den Sozialämtern unterstützt worden sind und die im Prinzip auch heute noch in der Diskussion sind. Sie sind immer als „Verschiebebahn“ bezeichnet worden. Eine erste Intention war, die Arbeitslosen und die vorhandene gesellschaftlich notwendige Arbeit zusammenzubringen. Beides sollte zusammengebracht werden. Ein weiterer Effekt ist, dass nach einem Jahr sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung die Menschen Ansprüche auf die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit haben, und das ist ein Effekt, der sich bis heute durch die Diskussion hindurchzieht.

Zuerst hat es natürlich kommunale Gesellschaften gegeben, die das aufgegriffen haben, Beschäftigungsgesellschaften, Qualifizierungsgesellschaften oder solche, die sich mit Jugendberufshilfe beschäftigt haben, d. h. mit außerbetrieblicher Ausbildung. Zur Steuerung dieser Organisationen gab es zuerst vier Ämter, in Saarbrücken das „Amt für kommunale Arbeitsmarktpolitik“ als eines der ersten arbeitsmarktpolitischen Ämter, in Wiesbaden das „Amt für Wirtschaft und Beschäftigung“. Man höre und staune, schon 1985/86 gab es eine Verquickung von Wirtschaft und Beschäftigung, so auch in Bielefeld im „Amt für Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderung“, sowie in Offenbach in der „Stabsstelle für kommunale Beschäftigungsförderung“. Das waren die vier Ämter, die sich damals noch informell in einem Arbeitskreis des Deutschen Städtetages zusammengetan haben, der bis heute formal existiert, und der viel dazu beigetragen hat, dass kommunale Arbeitsmarktpolitik sich immer mehr verbreitet hat.

Eine interessante Entwicklung dieser kommunaler Ämter ist, dass es heute kein Amt für Wirtschaft und Beschäftigungsförderung mehr von diesen Gründungsämtern gibt. Es existiert noch eins in Köln, aber es gibt sie weniger als am Anfang. Arbeitsmarktpolitik ist immer mehr in den Fokus entweder von eigenständigen Organisationen gerückt, also wie bei uns beispielsweise eine eigenständige Gesellschaft, oder es ist in den Fokus der Sozialpolitik gerückt worden und weg von dem Zusammenwirken von Arbeit und Wirtschaft weil sich, wie ich glaube, herausgestellt hat, dass es zwei sehr unterschiedliche Felder sind, mit unterschiedlichen Profilierungen, und dass die Integration sehr schwer möglich ist. Bei den Ämtern, die ich kenne und die so zusammenarbeiten, ist es auf kommunaler Ebene meistens nicht gelungen, die Erwerbsfähigen und die Unternehmer oder die Arbeitslosen und die Unternehmer zusammenzubringen. Ich bin sehr gespannt, wie die Experimente auf Bundesebene und auf Landesebenen gelingen und ob es dort anders gelingen kann, weil die Voraussetzungen andere sind als im kommunalen Bereich.

In den 90er Jahren hat mit der zunehmenden Zahl von Kommunen, die in dem Bereich tätig geworden sind, und auch mit Unterstützung der Länder eine immer größere Eigenständigkeit von kommunaler Arbeitsmarktpolitik begonnen. Die Arbeitsverwaltung hat mit der Zeit gemerkt, dass es einen zusätzlichen Akteur gibt. Die Bundesanstalt für Arbeit hat daneben erfahren, dass es auch kommunale Kompetenz im Bereich Arbeitsmarktpolitik gibt. Diejenigen, die sehr lange in dem Bereich tätig sind, wissen, dass es dort Konkurrenzen gegeben hat und dass es natürlich sehr schwer ist, aus Konkurrenten Verbündete zu machen.

Die große Schwierigkeit ist, wenn man über kommunale Arbeitsmarktpolitik berichtet, dass man keine genauen Zahlen darüber hat, wie viel Geld dafür ausgegeben wird. In der Gemeindefinanzkommission haben wir versucht, diese einmal aufgrund der Zahlen, die wir hatten, hochzurechnen. Wir sind auf rund eine Milliarde kommunaler Gelder gekommen. Im Gemeindefinanzkommissionsbericht stehen jetzt 1,2 Mrd., die nur für Eingliederungsleistungen erbracht werden. Sie werden für Eingliederungsleistungen eingesetzt, nicht für Sozialhilfe. Es wird in diesem Bericht auch von 25.000 Mitarbeitern, die in diesem Bereich beschäftigt sind, gesprochen. Ich glaube, dass diese 25.000 Mitarbeiter meistens Sozialhilfe-Sachbearbeiter sind, die möglicherweise gar nicht so viel mit den Integrationsleistungen zu tun haben. Es existiert nicht nur das Kölner Modell, das eine Vereinigung von Leistungsbewilligung und Beratung aus einer Hand vorsieht, sondern es gibt auch Modelle, die diese Funktionen trennen. Somit kann man eine allgemeinverbindliche Aussage nur schwer treffen. Ich weiß, dass Klaus Reiß in dem Projekt, in dem Heiner Brülle mitarbeitet, zur Zeit eine bundesweite Untersuchung hinsichtlich der Frage macht, um daraus Zahlen abzuleiten, die sowohl der Quantifizierungskommission gefehlt haben, als auch, wenn ich das richtig weiß, in der Gemeindefinanzkommission in der Argumentation gefehlt haben. Das ist ein großer Nachteil, der in den letzten Jahren entstanden ist.

Weil uns eben diese Zahlen fehlen, will ich Bezug nehmen auf einen Benchmarkingarbeitskreis, einen Leistungsring, der in den letzten Jahren Einiges erarbeitet hat und der im Rahmen des von der Bertelsmannstiftung geförderten Projektes „Beschäftigung in Kommunen“ aufgebaut worden ist.

Dort wird es bald eine Veröffentlichung<sup>22</sup> geben, in der man ganz gut nachlesen kann, wie unterschiedlich die Strukturen in den Kommunen sind und wie unterschiedlich die Schwerpunktsetzung ist. Im Moment wird in der Diskussion unterstellt, dass das Handeln der Kommunen sehr stark auf Beschäftigung ausgerichtet ist, entweder auf Arbeit statt Sozialhilfe oder auf Beschäftigung mit Mehraufwandsentschädigungen. Innerhalb dieses Benchmarkingarbeitskreises können wir feststellen, dass zwar noch 60% der kommunalen Mittel darauf verwandt werden, dass das im Schnitt aber nur etwa 40% der Angebote ausmacht.

Es gibt ganz verschiedene zusätzliche Angebote, die Kommunen mittlerweile aufgebaut haben, z. B. im Bereich Qualifizierung. Es ist natürlich auch länderspezifisch sehr unterschiedlich. Diejenigen, die aus Nordrhein-Westfalen kommen, wissen, dass das Land Nordrhein-Westfalen diesen Bereich sehr stark gefördert hat und beispielsweise Existenzgründungsberatungen anbietet. In diesem von mir angekündigten Bericht werden Sie anhand von Grafiken sehen können, dass es wirklich bei zehn verschiedenen Städten und Kreisen zehn verschiedene Ausprägungen gibt, die, so können wir es positiv interpretieren, an den regionalen Arbeitsmarkt angepasst sind.

Wenn wir es aber negativ interpretieren, hat das auch etwas mit der Politik vor Ort zu tun. Weil kommunale Arbeitsmarktpolitik, um eine kritische Bemerkung mit anzufügen, natürlich sehr häufig von der Situation geprägt ist, welche Politiker welche Projekte bevorzugen und welche „Seilschaften“ wie und wo am Werk sind. Das hat nicht nur etwas mit der kommunalen Arbeitsmarktpolitik zu tun, das gibt es anderswo auch. Wenn man die einzelnen Maßnahmen bei den verschiedenen Trägern vergleicht, dann gibt es dort für den Teilnehmer unterschiedliche Qualitäten, nicht hinsichtlich der Vermittlungszahl, sondern hinsichtlich dessen, was ihm oder ihr beigebracht worden ist. Ich glaube, das ist ein Aspekt, den wir im Hinterkopf haben müssen.

Diese verschiedenen regionalen Angebote haben dazu geführt, dass eine innovative Landschaft entstanden ist, in der sehr viele Ansätze ausprobiert worden sind, die möglicherweise, wenn man nur über zentrale Strukturen nachdenkt, in der Form so nicht gewachsen wären. Das ist wohl auch ein Teil der Befürchtung hier im Raum.

In den letzten Jahren hat es dann eine zunehmende Professionalisierung dadurch gegeben, dass es diese von mir schon erwähnte Netzwerke der Kommunen gegeben hat. Man hat über Benchmarking, also über Leistungsvergleiche nachgedacht und von Best-Practice gelernt. Es hat zudem einen Ansatz gegeben, darüber nachzudenken, inwieweit sich die Arbeit tatsächlich rechnet. Ein weiterer Ansatz war eine Arbeitsgruppe über Profiling. Das Thema Profiling ist ja auch schon kritisch beäugt worden. Der Hintergrund dieser Gruppe war, dass man gerade, wenn man den Aspekt des Förderns und Forderns betrachtet, vielfach übersehen kann, warum Widerstände entstehen, nämlich manchmal aus psychologischen, psychischen oder psychosomatischen Gründen, die von den Teilnehmerinnen gar nicht artikuliert werden können und die deswegen herausgefunden werden müssen. Hier muss in der Praxis angesetzt werden: Was ist der Widerstand oder wo setzt dieser Widerstand an und worauf basiert er tatsächlich. Wie kann man auf der einen Seite ein Profiling durchführen, das nicht nur ‚Fördern und Fordern‘ unter dem Aspekt sieht, dass man jemanden aussortiert, sondern wie kann man für jemanden adäquat Hilfe leisten. Ein anderes Feld war die Qualifizierung von Arbeitsmarktberatern bzw. Fallmanagern, die gemeinsam von Kommunen, BA und freien Trägern entwickelt worden ist. Neben dem Projekt der Bertelsmannstiftung hat es ein Projekt der Hans-Böckler-Stiftung mit dem Titel ‚Kommunen der Zukunft‘ gegeben. In ihm haben viele Kommunen netzwerkartig beispielsweise zu den Themenstellungen Fallmanagement und Steuerung gearbeitet und im letzten Jahr Veröffentlichungen dazu herausgebracht. In Nordrhein-Westfalen hat es von der Landesregierung einen Vergleich zu dem Thema ‚Hilfen zur Arbeit‘ und auch zu dem

---

<sup>22</sup> Helga Hackenberg (Hrsg.), Lokale Arbeitsmarktpolitik – Stand und Perspektiven. Gesamtbericht des Netzwerkprojektes „BiK - Beschäftigungsförderung in Kommunen“ der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2003. <http://www.bik-online.de/pages/infopool.html>

Thema 'Sozialagenturen' mit dem Titel 'Unterstützung mit professioneller Hilfeleistung' von Klaus Reiß gegeben. Das heißt, es gab in den letzten Jahren eine ganze Menge an Professionalisierungsbemühungen, an Netzwerkstrukturen, die es ermöglicht haben, sich untereinander auszutauschen und voneinander zu lernen. In diese Debatte ist jetzt die Hartz-Diskussion hineingeplatzt.

Ich meine, dass es auch ein Anliegen dieser Veranstaltung ist, zu erfahren, was bald kommen wird.

## 5.2 Podiumsdiskussion

Ich leite jetzt über zu Frau Hoffmann als Leiterin des Referats „Sozialhilfe für Erwerbsfähige“. Sozialhilfe für Erwerbsfähige, das hört sich ja so an, als wenn es die in Zukunft nicht mehr geben wird, wenn ich die Gesetzeslage richtig interpretiere. Ich würde Sie bitten, etwas ausführlicher die Situation darzustellen. Worauf können wir uns tatsächlich einstellen, wann sind welche Gesetze einzubringen, welche Verläufe wird es voraussichtlich nehmen und welche Rolle sollen Kommunen darin haben? Was kommt auf die einzelnen betroffenen Arbeitslosen zu und welche Strukturen werden im Moment im BMWA angedacht?

### Susanne Hoffmann:

Vielen Dank Herr Radloff. Ich möchte vorausschicken, dass ich für die bisweilen etwas polarisierte, emotionalisierte Situation im Raum durchaus Verständnis habe, weil es durch die andauernden Diskussionen, die jeden Tag eine Änderung im Detail mit sich bringen, verständlicherweise große Unsicherheit auf Ihrer Seite gibt. Ich hoffe, dass ich durch die Ausführungen etwas mehr Sicherheit oder Klarheit in die Diskussion bringen kann - und mit jedem Tag, dem wir uns der Einbringung dieses Gesetzes nähern, wird dieser Diskussionsstand konkreter. Zunächst will ich kurz skizzieren, wie die neue Leistung für die Betroffenen selbst aussieht, weil Sie es eben angesprochen haben. Danach gehe ich darauf ein, wie es denn für Sie als kommunale Beschäftigungsgesellschaften im Zusammenspiel mit der BA als der Trägerin der neuen Leistung aussehen wird.

Ich hatte schon kurz angesprochen, wer Anspruchsberechtigter der neuen Leistung sein wird. Das ist eine klare Aussage, an der sich wohl auch nichts mehr ändern wird. Berechtig werden all diejenigen sein, die erwerbsfähig im Sinne des Rentenrechts sind, d.h. diejenigen, die in der Lage sind, zwei Stunden täglich auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erwerbstätig zu sein. Das heißt im Umkehrschluss, dass all diejenigen, die dauerhaft voll erwerbsgemindert sind - die bekommen ja sowieso Grundsicherung - und diejenigen, die vorübergehend voll erwerbsgemindert sind, nicht in der neuen Leistung wären. Aber Behinderte, also Teilerwerbsgeminderte oder Menschen mit Schwerbehinderungen, müssen keineswegs zwingend voll erwerbsgemindert sein. Sie haben nach dieser Definition, und das ist beabsichtigt, Zugang zu dem neuen System, zu den Geldleistungen und zu den aktivierenden Eingliederungsleistungen. Sie gelten als erwerbsfähig im Sinne des neuen Systems. Das ist ganz wichtig. Dazu gehören beispielsweise auch die alleinerziehenden Mütter, denen heute sozialhilferechtlich Erwerbstätigkeit gar nicht zumutbar ist, die aber gleichwohl erwerbsfähig sind. Ebenso würden in das neue System auch erwerbsfähige hilfeschuchende Personen gehören, die zur Zeit Angehörige pflegen. Das ist u.a. auch Sinn des neuen Systems: Für diejenigen, denen vorübergehend Erwerbstätigkeit nicht zumutbar ist, sollen die Rahmenbedingungen verbessert werden, beispielsweise indem man sich künftig mehr darum bemühen wird, Kinderbetreuung zu organisieren oder bei der Pflege Angehöriger Hilfe zu leisten. So viel zum Personenkreis der 'Erwerbsfähigen', die natürlich im Sinne des Sozialhilferechts, also im Sinne der Hilfe zum Lebensunterhalt, hilfebedürftig sein müssen.

Es ist heute schon mehrfach angesprochen worden, auf welches Leistungsgebiet man sich begibt. Bei einer Pauschalierung - in der Tat sollten neue Leistungen eher pauschaliert werden - muss man aufpassen, dass man wegen des Bedarfsdeckungssatzes nicht zu weit heruntergeht. Es wird so sein,



dass die Regelleistungen im Prinzip, wie die Regelsätze in der Sozialhilfe auch, darauf ausgerichtet sein werden, dass Kosten für die Unterkunft und alle Mehrbedarfe enthalten sind. Das ist insoweit ein deutlicher Unterschied zur Grundsicherung, bei der bestimmte Mehrbedarfe, auch z.B. wegen kostenaufwändiger Ernährung, gar nicht vorgesehen sind. Es wird bei der Pauschalierung, da sind wir jetzt in der besseren Lage als bei der Grundsicherung, darauf zu achten sein, dass die Ergebnisse in den zahlreichen Modellvorhaben zur Pauschalierung der Sozialhilfe berücksichtigt werden. Wenn einmalige Leistungen und alles, was darunter fällt, mit 15 % pauschaliert werden, d. h. 15% vom Regelsatz, reicht das sicherlich nicht aus. Daneben gibt es das Problem mit den sogenannten Mischfällen zur Sozialhilfe, die im neuen System verhindert werden sollen.

Das neue System soll ein bedarf deckendes System sein, ein System, das die Betroffenen nicht mehr an das Sozialamt zurückverweist. Möglicherweise wird man noch ganz außergewöhnliche Sonderfälle („Wohnungsbrand“) nach wie vor bei der Sozialhilfe belassen, aber grundsätzlich soll die Leistung in 99,99 % der Fälle allein durch die Mittel der Bundesanstalt und im Rahmen dieses neuen Systems alle denkbaren Bedarfe abdecken. Sie orientiert sich am heutigen Sozialhilfeniveau oder dem Niveau, das sich aus der Sozialhilfereform, die ja auch diesen Herbst ins Gesetzgebungsverfahren kommt, ergeben wird. Die Sozialhilfe wird nach wie vor das Referenzsystem für die passiven Leistungen sein, an dem sich auch das neue System zu orientieren hat.

Wichtig ist auch, dass die Personen, die mit so definierten erwerbsfähigen hilfebedürftigen Menschen zusammenleben, aber ihrerseits vielleicht nicht erwerbsfähig sind, wie z.B. minderjährige Kinder, auch im Rahmen des neuen Systems betreut werden. Es ist also nicht mehr so, dass die Eltern, wenn sie erwerbsfähig sind, von der Bundesanstalt und die Kinder von der Sozialhilfe betreut werden. Das hätte zur Folge, dass wieder verschiedene Sachbearbeiter denselben Lebenssachverhalt beurteilen, was den Entscheidungsprozess unnötig verkompliziert. Auch die mit den Erwerbsfähigen Zusammenlebenden, egal, ob sie ihrerseits erwerbsfähig sind oder nicht, würden im Rahmen des neuen Leistungssystems mit betreut. Das hätte den Vorteil, wenn z.B. der Erwerbsfähige nur deswegen nicht erwerbstätig sein kann, weil er aufgrund eines suchtkranken Partners sich um das Kind kümmern muss, dass die gesamte Familie von einem und demselben Fallmanager an einer und derselben Stelle betreut werden kann.

Um aber an dieser Stelle gleich noch einem möglichen Missverständnis vorzubeugen, möchte ich Folgendes sagen: Es ist hier angesprochen worden, dass Fallmanagement eine starke Abhängigkeit von einem Einzigen bedeute. Ein Fordern aus einer Hand, die dunkle Seite der Armenfürsorge, so ist es mir dargestellt worden. Man muss sich aber klar machen, dass der Fallmanager selbstverständlich nicht alles tun wird, was das neue System an Eingliederungsleistungen, an psychosozialen Hilfen und Betreuungsdienstleistungen vorsieht. Das kann kein Fallmanager leisten. Was er leisten soll, ist, die bestehenden Leistungen und die bestehenden kommunalen und regionalen Netzwerke, zu koordinieren und zu schauen, wie den Betroffenen geholfen werden kann.

Es werden viele Menschen, Langzeitarbeitslose und auch Sozialhilfeempfänger, ins System kommen, die nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können. In vielen Fällen möglicherweise nur vorübergehend nicht, teilweise aber wohl auch auf Dauer nicht. Das soll nicht zu Ausgrenzung führen oder zu einem Rückfall in die Sozialhilfe. Es soll so sein, dass auch für die, die multiple Probleme haben und die minderqualifiziert sind, geeignete Maßnahmen angeboten werden, und zu diesen geeigneten Maßnahmen gehören beispielsweise auch die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse oder Qualifizierungsmaßnahmen auf dem öffentlichen Sektor, wie wir sie heute in der Sozialhilfe haben. Maßnahmen nach §§ 19 und 20 BSHG soll es nach wie vor geben, so dass die kommunalen Beschäftigungsgesellschaften eingebunden werden, weil es ganz klar ist, dass ein Großteil der Klientel möglicherweise zu anderen Eingliederungen oder dem direkten Arbeitsmarkt näheren Eingliederungsmaßnahmen jedenfalls kurzfristig gar keinen Zugang hat.

Man muss sich klar darüber sein, dass es sich in dem neuen System um insgesamt 2,1 Mio. Haushalte handelt, in denen 4,3 Mio. Menschen leben, und in denen viele erwerbsfähig sind - nicht alle, weil auch Kinder dabei sind. Viele sind aber nicht so erwerbsfähig, dass sie direkt vermittelbar sind. Das ist aber eine Grundannahme des Systems. Es handelt sich um einen Personenkreis, um den es sich künftig intensiv zu kümmern gilt. Deswegen ist auch das Verhältnis Fallmanager/Klientel 1:75 sehr ehrgeizig. Ich gebe zu, dass es sicherlich eine gewisse Zeit dauern wird, bis das Personal rekrutiert ist, das annäherungsweise die Anforderungen erfüllt, die man sich langfristig von einem Fallmanager werden wünschen können. Aber ich meine, dass es trotzdem ein Weg ist, der sich lohnt. Der Prozess wird sehr langwierig sein. Er soll aber dazu führen, dass auch die Aktivierungsquote der Betroffenen deutlich erhöht werden kann. Dazu macht auch die Arbeitsgruppe in ihrem Abschlussbericht Ausführungen. Ich habe schon gesagt, dass bundesweit 11.800 zusätzliche Fallmanager eingestellt werden müssen. Die jährlichen Kosten hierfür betragen ungefähr 760 Mio. Euro.

**Rainer Radloff:**

Müssen die Fallmanager wirklich alle bei der Bundesanstalt für Arbeit beschäftigt werden?

**Susanne Hoffmann:**

Im Prinzip werden sie bei der Bundesanstalt für Arbeit beschäftigt werden. Man muss aber sehen, wie die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Arbeitsamt aussehen wird. Es gibt in der Tat zum einen die Möglichkeit nach dem § 37a SGB III, dass man die Fallmanager bei der Bundesanstalt oder bei von der Bundesanstalt mit der Vermittlung beauftragten Dritten einstellt. Das ist prinzipiell ein möglicher Weg. Wir haben diesen Weg auch vorgesehen in den Richtlinien zum Programm „Jump plus“, dem Programm für 100.000 Jugendliche, das zum 1.7. beginnen wird. Auch da ist ein Passus vorgegeben, dass die zusätzlichen Sachbearbeiter, die für dieses Programm eingestellt werden, nicht zwingend bei der BA einzustellen sind, sondern auch bei beauftragten Dritten. Zur Ausgestaltung der Leistung zum Lebensunterhalt sagte ich schon, dass es noch den befristeten Zuschlag für diejenigen geben wird, die Arbeitslosengeld bezogen haben und in die neuen Leistungen fallen, um finanzielle Nachteile, die sich durchaus ergeben können, wenigstens etwas abzufedern.

**Rainer Radloff:**

Betrifft das nur diejenigen, die aus dem Arbeitslosengeld I kommen oder auch die, die Arbeitslosenhilfe bekommen haben?

**Susanne Hoffmann:**

Es betrifft nur diejenigen, die Arbeitslosengeld bezogen haben. Es wird auch nicht mehr, weil das vorhin angesprochen wurde, den allgemeinen Zuschlag von 10% geben, der längere Zeit in der Diskussion war. Der ist spätestens seit der Regierungserklärung des Kanzlers im März vom Tisch. Es wird also nur diesen befristeten Zuschlag für diejenigen geben, für die der Arbeitslosengeld I-Bezug beendet ist, und die in die neue Leistung kommen. Der Zuschlag ist befristet auf zwei Jahre und wird nach einem Jahr um 50% reduziert. Es gibt also Höchstgrenzen. Der monatliche Zuschlag für einen Alleinstehenden kann nicht höher sein als 160 Euro, bei einem Ehepaar kann der Zuschlag nicht höher sein als 320 Euro, und wenn Kinder dabei sind, dann pro Kind nicht höher als 60 Euro.

Außerdem sollen im Sinne von Fördern und Fordern die finanziellen Arbeitsanreize verbessert werden. Der maximale Freibetrag soll nicht mehr wie heute in der Sozialhilfe 50% vom Regelsatz, d. h. 146 Euro, betragen. Stattdessen soll er gestaffelt nach Familiengröße sein. Ein jeweils höherer Freibetrag, der z.B. bei einer fünfköpfigen Familie 90% des Regelsatzes betragen kann. Ebenso sollen Maßnahmen nach § 18,5 BSHG, also Arbeitnehmerzuschuss, nach wie vor ermöglicht wer-

den, vielleicht etwas mehr konkretisiert als heute im BSHG und auch dort mehr mit Familienkomponenten belegt werden, so dass jemand, der in einer größeren Familie lebt, z.B. auch einen größeren Zuschuss bekommen kann, damit für ihn die Motivation zur Arbeitsaufnahme größer ist. Im Übrigen wird man sich bei der Einkommensanrechnung an der Sozialhilfe orientieren.

Bei der Vermögensanrechnung wird man sich an dem orientieren, was in den Hartz-Gesetzen im Dezember zur Arbeitslosenhilfe beschlossen wurde. Das sind üblicherweise 200 Euro pro Lebensjahr als Freibetrag für den Betroffenen, für das Ehepaar im Alter von 65 Jahren maximal 13.000 Euro, für den Alleinlebenden nach 65 Lebensjahren maximal 6.500 Euro Freibetrag. Es wird aber zum Beispiel das eigene Hausgrundstück wie in der Sozialhilfe geschützt, voraussichtlich auch der Pkw. Hinsichtlich der Altersvorsorge ist man noch in der Diskussion.

Die Sanktionen sind im Prinzip wie im BSHG, kürzen aber in der 1. Stufe nicht mehr 25%, sondern 30% des Regelsatzes. Bei Jugendlichen soll bei Verweigerung von Eingliederungsmaßnahmen oder bei Ablehnung angebotener, zumutbarer Arbeit die Leistung auf null gesetzt werden, jedenfalls die Geldleistung aus dem System. Das heißt nicht, dass der Jugendliche nicht Wohngeld oder sonstige vorrangige, ihm zustehende Leistungen bekommen kann. Bei der Sozialversicherung ist die Einbeziehung aller in die Krankenversicherung, in die Pflegeversicherung und in die Rentenversicherung vorgesehen. Allerdings ist das im Moment noch sehr umstritten in der politischen Diskussion.

Ich komme jetzt zu der Frage 'Trägerschaft und Zusammenspiel mit den Kommunen'. Die Trägerschaft hat im Moment ganz eindeutig die Bundesanstalt. Der Deutsche Landkreistag hat noch eine abweichende Position. Inwieweit diese wirklich von Dauer sein wird, weiß ich nicht. Es ist jedenfalls so, dass zahlreiche oppositionsgeführte Länder mittlerweile davon abgehen. Es gibt etliche CDU-geführte Länder, die auch für eine Trägerschaft der Bundesanstalt votieren. Die Frage ist nun, wie das Zusammenspiel zwischen Kommune und Bundesanstalt ausgestaltet wird. Es gibt zwei Modelle, die in dem Abschlussbericht dargestellt sind. Das eine ist das 'Einkaufsmodell' oder 'Kooperationsmodell', und das andere Modell hat die 'arbeitsteilige Durchführung des einheitlichen Systems unter einheitlicher Trägerschaft mit gesetzlichem Auftrag an die kommunalen Mitarbeiter' zum Ziel, die in der Bundesanstalt mitarbeiten und die im Auftrag des Bundes die neue Leistung mit durchführen.

Bei dem einen Modell, dem Einkaufsmodell, würde die Bundesanstalt mit Dritten vor Ort, also mit kommunalen Beschäftigungsgesellschaften oder mit Drogen- und Suchtberatungsstellen kooperieren und dort Vereinbarungen zur Erbringung von Leistungen und Maßnahmen abschließen, die in der Bundesanstalt gar nicht als solche vorgehalten werden, die aber als Leistung im System vorgesehen sind und daher auch abgefragt werden müssen und für die meisten auch eine wichtige und sinnvolle Maßnahme darstellen werden.

Das zweite Modell ist insgesamt etwas zwingender. Die Mitarbeiter der Sozialämter im Job-Center werden zusammen mit Mitarbeitern der BA arbeiten, wobei man überlegen muss, wie man die Arbeit aufteilt oder nach welchen Kriterien. Im Abschlussbericht ist sie aufgeteilt worden nach Arbeitsmarktnah und -fern und die Arbeitslosenhilfe-BezieherInnen wurden erst einmal zu den BA-Mitarbeitern geschickt. Das ist aber nicht zwingend, das kann man auch ganz anders gestalten. Jedenfalls sind diese beiden Modelle nach wie vor aktuell. Es ist noch nicht ganz entschieden, welches Modell umgesetzt wird.

Wichtig ist, dass es in beiden Modellen zu einem Know-how-Transfer dessen, was die Kommunen heute auch mit Hilfe der kommunalen Beschäftigungsgesellschaften aufgebaut haben, in das neue System wird kommen müssen. Ohne diesen Know-how-Transfer kann das neue System überhaupt nicht funktionieren. Das ist dem Gesetzgeber völlig bewusst. Es mag sein, dass in diesen Zeiten des Übergangs manches wegzubrechen droht, weil vielleicht manche Kämmerer sensibel reagieren, weil es auch mit der Arbeitsverwaltung in dem einen oder anderen Fall möglicherweise zu Problemen gekommen ist. Das ist in Zeiten des Übergangs auch nichts völlig Ungewöhnliches. Wichtig ist nur, dass ohne die heute existierenden Netzwerke und ohne die künftige Nutzung dieser Netzwerke

das System nicht funktionieren wird. Man muss davon ausgehen, dass Ihre Aufgabe eher noch an Bedeutung und an Volumen zunehmen wird, weil sehr viel mehr Menschen in das neue System kommen werden, als heute in der Arbeitslosenhilfe sind. Aber auch in der Arbeitslosenhilfe sind im Grunde viele da, denen solche Maßnahmen, wie Sie sie anbieten, helfen würden.

**Rainer Radloff:**

Vielen Dank Frau Hoffmann, ich glaube, es gibt eine ganze Menge an Diskussionsbeiträgen oder Nachfragen. Ich möchte Frau Gotthardt das Wort geben. Frau Gotthardt, wenn Sie die Praxis mit dem vergleichen, was gerade von Frau Hoffmann gesagt worden ist, welche Umbrüche haben Sie erlebt? Wie sehen Sie die Zukunft der kommunalen Arbeitsmarktpolitik?

**Gabriele Gotthardt:**

Viele Modelle klingen gut, allein mir fehlt ein wenig der Glaube, wenn es um die Umsetzung geht. Das war ähnlich bei Hartz, das ist heute mehrfach hier angesprochen worden. Viele Ideen, Gedanken und Grundansätze sind sehr vernünftig und auch richtungsweisend, aber in dem Augenblick, in dem sie in die gesellschaftliche Realität überführt werden sollen, knirscht es ganz erheblich. Die 'Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe' entspricht ja einer langjährigen Forderung von Kommunen, die sich immer dagegen verwahrt haben, dass sich der Bund auf Kosten der Kommunen gesund sparen kann. Allein durch die vielen Einschränkungen im AFG und vor dem Hintergrund der Verstetigung der Massenarbeitslosigkeit stellt sich die kommunale Situation so dar, dass heute im Grunde genommen auch durch die Explosion der Sozialhilfeausgaben keinerlei Investitionen mehr möglich sind. Die Schließung von Schwimmbädern, die Verwahrlosung von Bildungseinrichtungen, all dieses gehört zur gesellschaftlichen Realität. Von daher meine ich, ist es ein vernünftiger Schritt, dass der Bund die finanzielle Verantwortung für die Massenarbeitslosigkeit an dieser Stelle übernimmt.

Ich finde es ebenfalls richtig, dass wir von der Zweiteilung der Arbeitslosen abkommen. Ein Teil der Arbeitslosen bezieht noch Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit und gelangt eher in den Genuss der arbeitsmarktpolitischen Elemente und diejenigen Arbeitslosen, die keinen Leistungsanspruch erworben haben, müssen bei den Sozialämtern vorstellig werden. Wir haben in dieser Weise eine Zweiklassen-Gesellschaft, wobei die Instrumente, die die Kommunen anbieten und die, die die Arbeitsverwaltung anbietet, für die Zielgruppe, von der wir hier im Kern reden, qualitativ sehr unterschiedlich sind. Es freut mich zu hören, dass man das Know-how in den Job-Centern zusammenführen will. Nur stört es mich, zu hören, dass alles unter der Federführung der Bundesanstalt für Arbeit geschehen soll.

Ich will niemandem zu nahe treten, aber ich will es an einem Beispiel deutlich machen. Herr Radloff hat eben schon darauf hingewiesen, dass neben dem klassischen Instrument 'Hilfe zur Arbeit' die Kommunen ein weiteres, im Übrigen sehr effektives und sich auch rechnendes Instrument geschaffen haben, nämlich die Direktvermittlung von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern in den ersten Arbeitsmarkt. Wie kann es eigentlich sein, dass die Bundesanstalt, die jahrelang ein Monopol hatte, es nicht geschafft hat, diese Menschen zu vermitteln, wohl aber die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunen? Es steckt ein anderer Ansatz und eine andere Wahrnehmung von Personen und von Lebenslagen dahinter, sonst wäre das nie gelungen. Denn wir haben die Menschen ja nicht unter Druck gesetzt, sondern wir haben ihre Lebenssituation ernst genommen.

„Fördern und Fordern“ ist ja der Aspekt, der im Grunde genommen in der kommunalen Beschäftigungsförderung entwickelt wurde. Dieser Aspekt hat jetzt Konjunktur erhalten, indem er von Hartz aufgegriffen wurde. „Fördern und Fordern“ bedeutet aber nicht, lediglich mit finanziellen Sanktionen auf der einen Seite und mit dem Angebot Bildungsgutscheinmaßnahme auf der anderen Seite zu operieren. „Fördern und Fordern“ heißt, dass ich den Menschen klar mache, wo sie Selbsthilfepotentiale haben. So haben wir in der Praxis viel damit zu tun, dass die Menschen vom Arbeitsamt

zu uns in die kommunale Vermittlungsagentur kommen und sagen: 'Ich bin jetzt 48 Jahre alt und mein Arbeitsvermittler hat mir gesagt: du hast auf dem Arbeitsmarkt keine Chance mehr'. Was hat dies mit Fördern zu tun? Ich glaube, dieses Know-how muss dringend mit eingebunden werden. Von diesen Ansätzen muss gerade für Arbeitslose mit mehreren oder gravierenden Vermittlungshemmnissen dringend etwas adaptiert werden. Ich bezweifle, dass dies gelingen kann, wenn die Bundesanstalt für Arbeit dabei die Regie führt. Und zwar, weil es ihr an Erfahrung im produktiven, konstruktiven Umgang mit der Gruppe der Langzeitarbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen fehlt.

Wenn gesagt wird, es soll so etwas wie eine Beauftragung der kommunalen MitarbeiterInnen geben, muss ich auch fragen, wer bezahlt die Personen und wer übernimmt die Finanzierung dafür? Kann es sein, dass der Bund die Dienst- und Fachaufsicht für Beschäftigte übernimmt, die einen anderen Arbeitgeber haben?

Wenn Sie sagen, der zweite Arbeitsmarkt ist wichtig, so ist das ein Fortschritt, weil er ursprünglich in der gesamten Diskussion überhaupt ausgeblendet wurde. Allerdings höre ich solche Begriffe wie 'Verschiebebahnhof' ungern, denn der zweite Arbeitsmarkt bedeutet nicht nur Beschäftigung, damit die Menschen in ein anderes Leistungssystem übergehen, sondern er hat immer auch den Kontext gehabt, dass Menschen befähigt werden, wieder an sich selbst zu glauben und wieder eigene Kräfte mobilisieren zu können, und dass sie Qualifizierungen erhalten und damit Arbeit als sinnstiftend erfahren wird. Das ist ganz wichtig. Verknüpft war er immer mit Aufgaben kommunaler Infrastruktur. Zahlreiche ökologische Aufgaben sind erledigt worden. Die Kommunen wollen, dass diese auch in Zukunft erledigt werden. Wenn die Frage, ob dieses so sein wird und wer die Mittel dafür aufzubringen hat, glaubhaft und nachvollziehbar beantwortet wird, dann kann ich sagen: Ich glaube nicht nur an das Modell, sondern auch an seine Umsetzung.

Ich möchte aber noch etwas zur derzeitigen Situation der Kommunen und auch der Beschäftigungsträger sagen, die leider hier bislang wenig zu Wort gekommen sind. Natürlich hat es im Zuge von Hartz und den Debatten um Hartz eine heftige Diskussion über arbeitsmarktpolitische Instrumente, über Effektivität und Effizienz gegeben. Das ist gut so, weil alle ihre eigenen Leistungen kritisch überprüfen können.

Neben all der Verunsicherung ist natürlich die Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit für alle in diesem Feld der kommunalen Beschäftigungsförderung Engagierten und Beteiligten mehr als fatal. Die Eingliederungstitel sind so ausgelegt, selbst wenn sie nicht reduziert werden, sondern gleich bleiben, dass die Programme insbesondere für Langzeitarbeitslose und insbesondere auch für NichtleistungsbezieherInnen sehr restriktiv gehandhabt werden. Beispielsweise gibt es dann keine zusätzlichen Ausbildungsplätze mehr. Damit werden nicht nur die Träger gefährdet, sondern auch die Arbeitsplätze bei den Trägern. Das ist nicht nur bei klassischen Bildungsträgern der Fall, sondern auch bei den Beschäftigungsgesellschaften. Sie müssen Personal entlassen, ja ganze Abteilungen schließen. Zur Zeit sind im Grunde die Kommunen die einzigen verlässlichen Partner, sofern die Kommunen sich nicht schon im Hinblick auf Hartz in ihrem finanziellen Engagement zurückgezogen haben. Bei uns ist das glücklicherweise nicht der Fall, aber die Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit gefährdet den Bestand von Einrichtungen, in die sehr viel kommunales Geld geflossen ist und die ganz wichtig sind für die Integration für Menschen mit Vermittlungshemmnissen. Ich fürchte, wenn dieser Prozess so weitergeht und wir nicht bald zu einer Veränderung und zu einer Verstetigung von Fördermöglichkeiten kommen, ähnlich wie in der Vergangenheit, zerschlagen wir Strukturen, die wir im Nachhinein vielleicht nie wieder aufbauen können.

#### **Rainer Radloff:**

Vielen Dank Frau Gotthardt, ich hatte vergessen, Sie vorzustellen, Sie sind Leiterin der Stabsstelle für Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderung im Landkreis Gießen. Ich komme jetzt zu Frau Altevogt, sie ist tätig im Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen. Frau Altevogt, eigentlich muss die Bundesanstalt über den Vermittlungsskandal ganz glücklich sein, weil am Ende dieses Skandals

steht, dass Sie 11.000 neue Kolleginnen und Kollegen bekommen und dass im Prinzip alles, was an Steuerungselementen parallel da war, dann im Prinzip auf sie konzentriert wird und die Bundesanstalt die Arbeitsmarktpolitik macht. Sehen Sie das auch so oder wie stehen Sie zu der neuen Situation?

**Hildegard Altevogt:**

Herr Radloff, ich denke, über die Heilsamkeit von Skandalen, Notsituationen und Umbrüchen oder was dazu geführt hat, sollten wir uns nicht unterhalten. Ich sehe ehrlich gesagt keine direkte Verbindung von Vermittlungsskandal und Weiterentwicklung in der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern und der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Die Zusammenarbeit ist jetzt an einer Stelle, an der sie sich mit den Perspektiven beschäftigt, die Frau Hoffman in Grundzügen geschildert hat. Sie hat aber auch eine ganz lange Tradition und das schon vor den Gesetzen wie § 371a SGB III und MoZart-Paragraph, vor Datenschutzklausel im § 402 durch das Gesetz 'Moderne Dienstleistungen'.

Die Tradition der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Kommunen ist sehr lang, mit sehr unterschiedlichen Erfahrungen. Ich meine, dass es gute Erfahrungen für beide Beteiligten, die Arbeitsämter und die Sozialämter, waren. Wenn ich sehe, dass die Zwischenberichte zu MoZart ergeben, dass die MitarbeiterInnen beider Behörden grundsätzlich zufrieden sind, natürlich auch kritische Bemerkungen hinsichtlich der jeweiligen eigenen Behörde haben, und dass die befragten Kunden zufrieden sind mit der ganzheitlichen Betreuung, mit dem Angebot aus einer Hand und mit der kontinuierlichen institutionalisierten Betreuung, dann haben diese Modellversuche meines Erachtens schon sehr viel gebracht. Sie haben natürlich auch zutage gebracht, dass der Punkt 'zwei passive Leistungssysteme' kritisch ist. Sie wissen, das soll sich ändern. Wir haben einen gemeinsamen und einheitlichem Zugriff zu Wege gebracht in dem Bereich Datenaustausch, IT, Organisation und Umgang mit Daten, der momentan ja noch ziemlich schlecht geregelt ist.

Ich will damit sagen, dass es ganz viele und gelungene Versuche der Zusammenarbeit gibt und die gilt es in dieser Situation der Unsicherheit aus unserer Sicht erst recht fortzusetzen. Wenn man Stillstand eintreten lässt und sagt: Wir wissen nicht, was kommen wird, dann verpasst man viele Chancen und ich meine, auch die Kommunen verpassen viele Chancen, wenn sie nicht die Kooperation weiter vorantreiben. Wir wissen zwar nicht hundertprozentig, wohin es geht, aber wir wissen, dass es eine Zusammenlegung geben wird, wir wissen, dass Kooperation notwendig und sinnvoll ist. Man sollte in dem Rahmen weitermachen, wie man es vor Ort bewerkstelligen kann. Das ist sehr unterschiedlich und der regionalen und lokalen Kompetenz überlassen. Die Position der Bundesanstalt ist die, dass man das Modell der gemeinsamen Anlaufstellen weiter voran treibt, also nicht das Modell der gemeinsamen Auszahlung der passiven Leistungen, weil die Systeme nicht zueinander passen, und dass man bei allen Unzulänglichkeiten auch im IT-Bereich die Zusammenarbeit weiterführt. Es gibt Kommunen und sicher auch Arbeitsämter, die eher zurückhaltend sind, und es gibt auch Kommunen, die ihre finanziellen Leistungen für den Personenkreis der Aufstocker oder auch der Sozialhilfeempfänger erst einmal sehr zurück gefahren haben. Beides, nichts tun und zurück fahren, ist unseres Erachtens nicht der richtige Weg. Die BA hat zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden Empfehlungen und Hinweise zur Zusammenarbeit in gemeinsamen Anlaufstellen herausgegeben. Diese halte ich für eine geeignete Basis für die Kooperation in diesem Stadium der Ungewissheit.

**Rainer Radloff:**

Es gibt eine Empfehlung, die gemeinsam von der Bundesanstalt für Arbeit und der Bertelsmannstiftung herausgegeben worden ist, hinsichtlich einer GmbH-Lösung vor Ort: Wie sehen Sie das unabhängig vom Gesetzgeber, der natürlich darüber letztendlich entscheidet? Und die zweite Frage, die ich habe: Welche spezifischen Leistungen glauben Sie denn, bieten die Kommunen an, die man dringend gemeinsam anbieten sollte?

**Hildegard Altevogt:**

Das sind genau die zwei Punkte, auf die ich noch kommen wollte. Zum einen ist es in Bezug auf die Gründung von GmbHs so, dass die Bundesanstalt eine andere Auffassung vertritt, wie ein Job-Center aussehen soll. Nach Ansicht der Hartz-Kommission ist ein Arbeitsamt etwas, das gleichbedeutend mit einem Job-Center ist und für alle Erwerbsfähigen zuständig ist. Die Bundesanstalt sieht es anders, nämlich so, dass das Job-Center ein Teil des Arbeitsamtes ist und nur eine Zusammenarbeit in dem Bereich der erwerbsfähigen Betreuungskunden zum Inhalt hat. Der andere Punkt ist natürlich der vermittlerische Aspekt, der durch die Bundesanstalt im Wesentlichen abgedeckt wird, aber auch alles, was die Kommunen bisher an Erfahrungen eingebracht haben und an Leistungen kreiert haben. Auch das Angebot der Dritten, alles, was an sozial-integrativen Dienstleistungen mit bedacht werden muss von der Kinderbetreuung über die Drogenberatung bis zur Schuldnerberatung. Ich meine, dass nur aus diesem Dreiklang an Erfahrungen und an Leistungsspektren das Netzwerk gebildet werden kann bzw. das Job-Center. Gerade deshalb muss die Zusammenarbeit unbedingt auch in diesem Stadium weitergehen, um das, was man schon hat, nicht zu verlieren.

**Rainer Radloff:**

Vielen Dank Frau Altevogt. Jetzt kommen wir zu Frau Prof. Dr. Helga Spindler. Sie ist Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Essen. Frau Spindler ist dadurch bekannt, dass sie insbesondere die individuellen Rechte der Arbeitslosen bzw. Betroffenen vertritt und fokussiert. Frau Spindler, Sie haben gehört, was geplant wird und was Frau Hoffmann geschildert hat. Gerade der Aspekt, dass bei Jugendlichen das ALG II auf null gesetzt werden soll, muss Sie ja wohl provoziert haben?

**Helga Spindler:**

Das provoziert mich insofern nicht, als ich aus Köln komme und dieses bekannte „Sprungbrett“ schon sehr lange betrachte und weiß, worauf solche Konzepte hinauslaufen. Das Sprungbrettmodell hat mich sogar veranlasst, ein bisschen genauer hinzuschauen und ich kann Sie zunächst beruhigen. Ich sehe durchaus eine große Zukunft für die kommunale Beschäftigungsförderung. Ich kann Ihnen das nachher erklären, ich bin nur nicht glücklich darüber, was ich da sehe. Ich selbst bin als Juristin dabei und kann bei den Planungen und Abstimmungen nicht mitreden.

Ich betrachte das schon seit einiger Zeit aus der Sicht der betroffenen und berechtigten Bürger und vor allen Dingen unter der Fragestellung, ob sie davon profitieren und ob sie Lebensgrundlagen entwickeln können. Ich meine, nicht erst seit Hartz, sondern etwas länger sind die Bürger mit ihren Rechten, Perspektiven, Wünschen und ihren Zielen aus dem Blickfeld der Beschäftigungsförderung verschwunden. Setzt sich diese Entwicklung fort und stellen diejenigen, denen geholfen werden soll, in Wirklichkeit überhaupt keine Größe mehr dar, dann können sie in der Tat heute dies und morgen jenes machen. Ich mache mir Gedanken darüber, wie man die Menschen wieder in das Blickfeld bekommt. Das liegt daran, dass ich von Haus aus Juristin bin und nicht nur aus dem Sozialrecht komme, sondern ursprünglich aus dem Arbeitsrecht.

Ich habe mich notgedrungen mit der Sozialhilfe angefreundet, als ich vor zwanzig Jahren angefangen habe, Sozialarbeiter auszubilden und ich habe dieses System ungeheuer ins Herz geschlossen. Deswegen tut es mir so weh, dass es jetzt abgeschafft wird. Es ist ein sehr ganzheitliches, vom Anspruch her sehr humanes System, das sowohl eine menschenwürdige Existenzsicherung als auch eine Perspektivenentwicklung zulässt. Ich kenne kein soziales System, das diese beiden Aspekte so miteinander verbindet und ohne Vorleistungen den Menschen Zugang zu bestimmten Leistungen ermöglicht. Ich kenne auch weltweit wenig Systeme, die ich entsprechend überzeugend finde.

Nun haben sie einerseits die Entwicklung, dass die Leistungen der Sozialhilfe wie die Leistungen Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld oder auch Rente ganz wichtige Funktionen haben, nämlich überhaupt die Voraussetzung für ein menschenwürdiges Leben zu bilden. Im Bereich der Arbeitslo-

sigkeit und der Sozialhilfe bekommen sie plötzlich die negative Konnotation 'passive' Leistungen. Meiner Meinung nach ist es ganz wichtig, dass die Menschen wenigstens überleben können, bevor sie anfangen, eine Perspektive zu finden. Aber die passiven Leistungen unterliegen einer Umdefinition der Werte. Das ist eine Entwicklung, die man m.E. relativ schwer in den Griff kriegen kann. Ich habe mich seit 1988 mit der Beschäftigungsförderung in der Sozialhilfe beschäftigt. Ich bin ein halbes Jahr zum Sozialamt gegangen und habe erste Anfänge mitbekommen. Ich habe morgens die Menschen aus dem Bett geholt und war in den Betrieben mit dabei. Ich war ungeheuer begeistert davon, als die etwas aktivere Ausrichtung in der Sozialhilfe 1993 ins BSHG hinein kam, nämlich Perspektiven und Beschäftigungsmöglichkeiten zu finden und Gesamtpläne zu entwerfen. Ich habe damals schon Verschiebebahnhöfe kritisiert, als man über so was noch gar nicht reden durfte, hätte aber nie und nimmer gedacht, dass diese von mir eigentlich sehr bewunderte Entwicklung diese Wendung nehmen würde.

Mir ist aufgefallen, dass seit der Einführung des Begriffs des ‚Forderns und Förderns‘ eine andere Art von Sozialpolitik damit verbunden wird, als die bisher im SGB I, im AFG und vor allem noch im BSHG angedacht war. Denn fördern und fordern konnten sie mit den alten gesetzlichen Grundlagen schon immer! Haben Sie in letzter Zeit eigentlich mal jemanden getroffen, der gegen ‚Fördern und Fordern‘ ist? Außer mir kenne ich ungeheuer wenige. Ich suche noch Menschen, die auch dagegen sind, weil sie nämlich das Problem haben, dass sie mit einem relativ harmlosen Sinnpruch eine ganz neue sozialpolitische Ausrichtung kaschieren. Es besteht momentan eine völlige Einigkeit zwischen der Stiftung Marktwirtschaft, allen führenden Ökonomen in Deutschland und Herrn Blair über diesen Begriff. Ich stehe nicht vor dem Problem, dass mir das ‚Fordern‘ nicht gefällt. Wenn jemand einer Person eine vernünftige Arbeitsstelle anbietet und diese Person die Stelle ablehnt, dann habe ich doch überhaupt keine Probleme mit dem Fordern. Ich hatte noch nie Probleme mit dem Fordern. Das Problem, das ich habe, ist, was unter dem Begriff des ‚Förderns‘ sich so einschleicht. Da stehen nicht mehr die Person und ihr Wunsch und Wahlrecht im Vordergrund. Alle, die von Aktivieren reden, meinen in Wirklichkeit eine extrem autoritäre Form der Machtausübung.

Hinsichtlich des Fallmanagers habe ich so meine Probleme. Wenn sie gleichzeitig Leistungen gewähren, entsteht ein Machtverhältnis. Das wissen wir alle. Es muss ermittelt werden, es kommen auch negative Sachen zur Sprache und dann wird die Leistung eben abgelehnt. Ein Machtverhältnis muss offen, klar und verfahrensmäßig vernünftig geregelt sein. Deswegen befürworte ich so sehr Verwaltungsakte und ebenso das Recht auf Widerspruch und Klage und nicht einfaches Verwaltungshandeln, wenn es um Existenzsicherung geht. Das gesamte öffentliche Recht ist entstanden, um Menschen gegen Verwaltungswillkür zu schützen. Deswegen reden wir vom Verwaltungsakt. Wenn es um so grundsätzliche Sachen geht wie Essen oder nicht Essen oder Wohnung behalten oder nicht behalten, dann ist mir ein recht hoheitliches, offenes, klares und auch ein kontrollierbares Verfahren relativ wichtig. Eine weitere Aufgabe ist es, Perspektiven zu entwickeln und zu beraten. Wenn sie beraten und mit jemandem sinnvolle Perspektiven entwickeln wollen, dann ist dieses Machtverhältnis eher schädlich, außer sie wollen jemanden mit ihrer Macht in irgendwas hineindrängen, von dem sie ganz genau wissen, dass er das freiwillig überhaupt nicht machen würde. Der Fallmanager muss ein neues Selbstbild haben. Ehrlich gesagt möchte ich keinen vom Typ ‚Teacher, Preacher, Friend and Cop‘ bei einem Arbeitsamt oder Job-Center treffen, wenn ich auf eine vernünftige Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung angewiesen bin. Da wird ein ganz autoritäres Selbstverständnis aus dem amerikanischen Casemanagement und aus der amerikanischen Sozialarbeit aufoktroiert, die natürlich gegenüber diesen ‚Losern‘ ein anderes Verhältnis hat, als hierzulande noch gegenüber einem Arbeitslosen. Da wird eine autoritäre Methode der Machtausübung übertragen und damit ist das kein neutrales Fallmanagement und keine Entwicklung von Perspektiven mehr.

Es wird noch schlimmer, wenn gesagt wird: der Fallmanager muss das gar nicht selber alles machen, nicht nur diesen Arbeitslosen, sondern auch alle Sozialdienstleister beaufsichtigen und denen



auch noch Anweisungen geben. Das heißt, sie müssen als Dienstleister selbstverständlich her, wenn die Menschen betreut werden sollen. Allerdings werden, und das sehen wir in Köln auch, nur die genehmen Dienstleister noch herangezogen, die keinen Datenschutz mehr beachten, denen es nicht mehr auf Freiwilligkeit ankommt und denen es nicht mehr um Perspektivenentwicklung geht, sondern die sich voll und ganz in die Behörde einbauen, in der die Profilingdaten hin und her geschoben werden.

**Rainer Radloff:**

Vielen Dank Frau Spindler. Jetzt kommen wir zu Heiner Brülle. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Begleitung des Projektes 'Sozialagenturen' und außerdem Abteilungsleiter für Grundsatz und Planung in Wiesbaden. Herr Brülle, Sie haben in diesem Projekt insbesondere in Kommunen gearbeitet und sich aufgrund Ihrer Erfahrung der Frage gewidmet, welche Erfahrungen Kommunen mitbringen, um in einer Kooperation tatsächlich auch positiv wirken zu können?

**Heiner Brülle:**

In erster Linie spüren die Kommunen die Folgen negativer, nicht erfolgreicher Interventionen. D.h. der nicht mehr vermittlungsfähige oder auch nicht mehr erwerbsfähige oder rechtzeitig verrentete Arbeitslosengeld II-Empfänger verlässt das Arbeitsamt, aber er verlässt in der Regel nicht die Stadt. Es gibt immer wieder Versuche vertreibender Hilfen, aber selbst die Geschichten über Köln sind ganz interessant. So mobil sind unsere Leistungsberechtigten nicht, dass das wirklich starke Effekte hat. Es geht am ehesten noch über Bezirke des Landes oder des Stadtstaates Berlin. Das heißt, die Kommunen sind quasi das organisatorische Bild des BSHG, was Sie so schön beschrieben haben, Frau Spindler. Sie können sich von den Folgen gescheiterter sozialer Dienstleistungen, monetärer Existenzsicherungsversuche, die nicht klappen, oder misslungener Sozialisationsprozesse, wenn wir das auf Jugendhilfe ausdehnen, nicht ganz lösen. Und das ist, glaube ich, auch der Grund dafür, warum historisch Armutspolitik in Kommunen entstanden ist, und das ist meines Erachtens auch ein Grund dafür, warum ganz viele kreative Ideen rund um die Sozialhilfe in den Beschäftigungsgesellschaften und bei den Sozialämtern selbst entstanden sind.

Vor diesem Hintergrund haben wir dann vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Qualifikation, Technologie, heute heißt das Wirtschaft und Arbeit, den Auftrag erhalten, ein Projekt zu gestalten, das Ziele formuliert. Und da ist ein zweiter Unterschied, der unbedingt im Gesetzentwurf geklärt werden muss. Was sind eigentlich die Ziele des Projektes? Die BSHG-Ziele sind klar und einfach beschrieben, deshalb kommt dieses Gesetz auch mit relativ wenig Paragraphen aus, braucht aber dafür sehr viele Richter. Welche Ziele stehen also dahinter? Die Ziele müssen formuliert werden und sie müssen die Sicherung einer menschenwürdigen Lebensführung und die Sicherung der Hilfe zur Selbsthilfe beinhalten, also wie im BSHG sein und die Entwicklung von Verfahrensweisen und Dienstleistungen fördern, die die Sozialämter in die Lage versetzen, dieses erfolgreicher zu tun. Ich glaube weder in der Bundesanstalt für Arbeit, noch bei uns in den Sozialämtern und bei den Beschäftigungsgesellschaften selbst sind die Ziele und die Kosten-Nutzen-Orientierung klar. Das kann man nur dann machen, wenn man im hohen Maße Menschen gewinnt, die dieser Dienstleistung eigentlich gar nicht bedürfen. Genauso haben das viele Sozialämter und Beschäftigungsträger gemacht, als auf einmal der Auftrag kam, die Eingangsberatung zu verstärken und quasi den Zugang in die Sozialhilfe sehr schnell zu verändern, abzubauen und zu verhindern. Das heißt, wir müssen Ziele formulieren und dann klären, ob es um Kosten und Nutzen geht, sich also jede Intervention rechnen muss oder ob es um Güterproduktion geht, die natürlich wirtschaftlich sein muss.

Ich glaube, man kann von Skandinavien lernen, wenn man sagt: Das öffentliche Gut ist zum Beispiel, dass jeder unter 25jährige Sozialhilfeempfänger das Recht auf eine Beschäftigung und eine ihm mögliche Ausbildung hat, so wie es in Schweden der Fall ist. Dann hat man ein sozialpolitisches Ziel, kein Kosten-Nutzen-Kalkül und steht dann natürlich vor der Aufgabe, dieses öffentliche Gut wirtschaftlich zu gestalten. Das ist etwas völlig anderes, als wenn man sagt: diese/r Sozialhil-

feempfählerIn unter 25 Jahren ist so benachteiligt und wird so wenig Eingliederungserfolge haben, dass ich ihr, weil die betreffende Person auch nach der neuen Lösung ein Recht auf eine Eingliederung hat, einen Sprachkurs gebe und dann wieder ein halbes Jahr Ruhe habe. Der Unterschied ist, wie Leistungsprozesse gestaltet sind, und da glaube ich im Gegensatz zu Peter Bartelheimer, dass es noch nicht endgültig entschieden ist, ob wir nicht auch in den Gesetzentwürfen diese Positionen erreichen können.

Der dritte Punkt, der wesentlich ist und auf den wir in den Sozialagenturen eigentlich während des gesamten Organisationsprozesses Wert legen, ist der Leistungsprozess selbst. Wenn man ein Gesetz schreibt, hat man noch keinen Leistungsprozess generiert. Gerade wenn es um Bewertungsanalysen bei der Frage nach dem Bedarf geht und wenn es um Dienstleistungen geht, braucht man einen Leistungsprozess, den Experten kompetent gestalten können. Diesen Leistungsprozess muss man fehlerfreundlich gestalten, d.h. erproben. MoZart war für mich eigentlich der richtige Auftakt, dieses zu versuchen. Der politische Druck war so groß, dass sehr wenig Wert auf die wissenschaftliche Begleitung und auf die Beratung dieses MoZart-Modells gelegt wurde. Ich finde, dass eine sehr gute Evaluation vorhanden ist, aber keine sehr gute Organisationsberatung. Als Wiesbadener Kunde mussten wir uns dann die Organisationsberatung selber kaufen. Der Kulturkonflikt zwischen Arbeitsamt und Sozialamt ist aber urwüchsig, der muss passieren, sonst kann man eigentlich gar nichts Neues gestalten, d.h. wenn ich den nicht begleite, geht das schief. Genauso wird es auch in der Kooperation zwischen Bundesanstalt und Kommunen passieren. Ich würde eine arbeitsteilige Durchführung mit gesetzlicher Beauftragung begrüßen. Ich halte sie für die sinnvollste Strategie, weil damit den Kommunen ermöglicht wird, diesen Leistungsprozess fehlerfreundlich zu entwickeln und ihn vernünftig zu begleiten (Stichwort: Lernen in Institutionen). Ich habe den Prozess Arbeitsamt 2000 begleitet, der gezeigt hat, wie viel Zeit man jetzt braucht, da eine organisatorische Umgestaltung ansteht, man einen neuen Partner hat, neue Kunden und gleichzeitig 11.000 neue MitarbeiterInnen. Das ist für mich keine Energiezufuhr, sondern zunächst saugt das weitere Energie von den Schnittstellen ab, die die Organisation und die Prozesse gestalten sollen. Ich wünsche mir, dass der Gesetzgeber nicht nur eine Revisionsklausel ins Gesetz schreibt, sondern einen großen Gestaltungsraum ermöglicht, und dass wir Ziele formulieren, Verfahrensweisen entwickeln und dann unterschiedliche, kommunale Regelungen finden, in denen das Verfahren entwickelt und die Organisation gestaltet werden können.

Der letzte Punkt ist die Netzwerkentwicklung. Hier geht es nämlich in den Lösungen, die Bertelsmann anbietet oder die Ihr auch zum Teil in BIK (Beschäftigungsförderung in Kommunen) anbietet, immer auch um Beauftragung, um Auftraggeber und Lieferanten. Das ist die relativ banalste Form des Netzwerkes, nämlich ein lineares. Was wir brauchen ist ein Netzwerk-Management, in dem gleiche miteinander kommunizieren und eine Angebotsplanung und -entwicklung gemeinsam machen und auf Zeit, auf gleicher Ebene miteinander Kontrakte schließen, die dann wirklich Kontrakte sind und keine Befehle, wie die meisten Hilfepläne.

#### **Rainer Radloff:**

Vielen Dank Herr Brülle. Wir haben jetzt nur noch wenig Zeit und ich würde gerne den Kolleginnen und Kollegen auf dem Podium Gelegenheit geben, darauf zu reagieren. Aber ich möchte Nachfragen aus dem Publikum zulassen, wenn Sie möglicherweise etwas nicht verstanden haben.

#### **Publikumsbeitrag:**

Eine kurze Nachfrage an Frau Hoffmann - das erste Statement fand ich sehr präzise für dieses komplexe Feld, das Sie bearbeiten, aber eine Frage habe ich dennoch: Wie wird die Kommune sich ins Spiel bringen, welche Interessen hätten die Kommunen aus Ihrer Sicht, sich an dem großen Kuchen zu beteiligen? Ich frage mich, welchen Grund es gibt, dass das Arbeitsamt die Aufgabe zusätzlich übernimmt, die Sozialhilfeempfänger zu betreuen, wenn es nicht eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme oder eine Existenzsicherung für die Mitarbeiter des Arbeitsamtes ist. Denn die Phi-

losophie geht doch da hin: Die Versichertengemeinschaften abzusichern und deren Dienstleister zu sein. Mit 70 % Chancen bei einer Bildungsmaßnahme und auch der Zuweisung bzw. Zulassung von Teilnehmern zu einer Bildungsmaßnahme ist es ja eine Philosophie, die die Qualifizierung eines Sozialhilfeempfängers gar nicht zulässt.

**Publikumsbeitrag:**

Frau Hoffmann, würde Ihr Minister den Satz, den Sie interessanterweise gesagt haben, auch wiederholen, nämlich dass viele der in diesem Falle 2,6 oder 2,7 Mio. Betroffenen vorübergehend oder dauerhaft nicht in den ersten Arbeitsmarkt einmünden werden?

**Publikumsbeitrag:**

Ist der Entscheidungsprozess auch demokratietheoretisch abgesichert, wird der gesamte Bereich der Selbstverwaltung mit einbezogen?

**Susanne Hoffmann:**

Wir planen, dass der Gesetzentwurf Ende Juli/Anfang August so weit fortgeschritten ist, dass wir ihn in der Bundesregierung beschließen. Dann ist vorgesehen, ihn im Bundesgesetzblatt zum 1. Januar zu veröffentlichen. Das klappt aber nur, wenn es kein aufwändiges Vermittlungsverfahren mit dem Bundesrat gibt, was aber unwahrscheinlich ist. Daher kann man wohl doch nicht davon ausgehen, dass das schon Anfang nächsten Jahres im Gesetzblatt steht. Aber es ist die Zielvorstellung, an der sich dieses Verfahren orientiert. Ab September werden der Bundestag und die Ausschüsse sich damit befassen und dadurch auch der Bundesrat. Dann wird es Anhörungen geben und danach ein stufenweises Inkrafttreten einzelner Elemente. Man wird dann schauen, ob es sinnvoll ist, schon gleich die einheitlichen Geldleistungen nur bei der BA zu verwalten, oder ob es vielleicht nicht sinnvoller ist, die Leistungen für einen Übergangszeitraum bei den Sozialämtern und bei der BA zu verwalten. Gleiches wird für die aktiven Leistungen und für die Frage gelten: wie arbeiten die Kommunen und die BA zusammen. Da muss man noch einen genauen Plan entwickeln. Es ist völlig klar, das kann nicht von heute auf morgen gehen, sonst bricht das neue System in der Tat zusammen.

Die Frage der Interessensquote der Kommunen ist in der Tat diskutiert worden, auch in der Arbeitsgruppe ALHI/Sozialhilfe. Es war schon angedacht, dass die Kommunen auch einen Anreiz und ein finanzielles Interesse am Gelingen des neuen Systems haben sollten, denn die Interessensquote ging davon aus, dass man pro Teilnehmer im neuen System eine sogenannte Kopfpauschale von 50 Euro, 100 Euro, festsetzt, die die Kommunen im Wege der Refinanzierung an den Bund geben. Das hätte andererseits bedeutet, dass die Kommunen im neuen System über die kommunalen Beschäftigungsgesellschaften, eigene Mitarbeiter usw. mitwirken. Sie müssen ein Interesse daran haben, dass das System gut funktioniert, denn je besser es funktioniert, je schneller die Menschen integriert werden können und nicht mehr hilfebedürftig sind, desto schneller reduziert sich diese Fallpauschale.

Die Diskussion um Teil-Refinanzierung ist von der Arbeitsgruppe ALHI/Sozialhilfe hin zur Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen verlagert worden. Wie sie ausgeht, weiß man im Moment nicht. Die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen wird voraussichtlich Ende Juni oder Anfang Juli nochmals tagen. Da muss man sehen, was getan werden muss, um die Kommunen für ein gutes Gelingen zu interessieren. Und man müsste dann natürlich sagen, auch die Kommunen bekommen Mitsteuerungselemente im Arbeitsamt hinsichtlich der Leistungen.

Zweite Frage: Die Reduktion der Versichertengemeinschaft. Die Philosophie der BA ist doch so: wenn die Chancen weniger als 70% sind, dann ist das nicht von Interesse. Das ist der allgemein erhobene Vorwurf. Ich bin auch nicht zuständig für Arbeitslosengeld und für die mit der Versichertengemeinschaft der Arbeitslosen zusammenhängenden Probleme. Die Philosophie des neuen Sys-

tems wird das nicht sein. Die Philosophie des neuen Systems ist, dass es eine ganze Reihe von Menschen gibt, die vorübergehend oder möglicherweise auch dauerhaft nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können. Für die müssen wir Maßnahmen machen - Beschäftigungsangebote, auch Qualifizierungsangebote mit einer langfristigen Perspektive. Unsere Informationen sind, dass es allein im Sozialhilfebereich ca. 30 - 40% der Teilnehmer gibt, die man in Maßnahmen beschäftigen kann, die aber aufgrund ihrer schlechten Qualifizierung oder persönlicher Probleme einfach nicht die Chance haben, auf den ersten Arbeitsmarkt zu kommen. Das sind die Gespräche, die wir mit Vertretern der Bundesarbeitsgemeinschaft für Arbeit geführt haben, die uns mehrfach bestätigt haben, dass ca. 30% der Teilnehmer es nicht schaffen. Wer das von den 100% ist, die die Maßnahme antreten, das weiß man nicht. Man kann sich täuschen und denken: der schafft es nie und der schafft es gerade und derjenige schafft es nicht, dem man gute Chancen gegeben hat. Deswegen muss das System davon ausgehen, dass es eine Reihe Menschen geben wird, die es nicht oder erst nach sehr langer Zeit schaffen. Die Aufgabe des Systems ist es, für diese Menschen Angebote parat zu halten, die die Perspektive bieten, doch noch in den ersten Arbeitsmarkt zu kommen.

Zur letzten Frage, ob das demokratiethoretisch abgesichert ist. Das Ganze ist doch auf die Frage fokussiert, dass, wenn ich ein einheitliches Leistungssystem schaffen will, es nur sinnvoll ist, das auch unter einer einheitlichen Trägerschaft zu machen. Ob ich nun sage, das ist die Trägerschaft der BA oder wie andere es fordern, die Trägerschaft der Kommunen, das ist eine Bewertungsfrage. Ich meine, dass es nicht mehr die Aufspaltung in die Beschäftigungspolitik der Kommunen und diejenige unter der Trägerschaft und Arbeitsmarktpolitik des Bundes gibt, sondern eine Zusammenführung dieser Kompetenzen. Da ist es einfach sinnvoll, einen einheitlichen Träger zu haben und es ist in dem Zusammenhang wichtig, dass der andere Teil, also die kommunale Beschäftigungsförderung, so gleichberechtigt wie möglich in diesem neuen System mit vertreten ist. Wenn das so umgesetzt werden kann, wie es jetzt in dem System angedacht ist, dann ist es meiner Meinung nach kein Problem, dass es nur einen Träger gibt. Es sollte andererseits auch kein Problem sein, wenn umgekehrt sich irgendwann dafür entschieden werden sollte, doch alles bei den Kommunen zu belassen, weil man noch nicht weiß, was beim Vermittlungsverfahren herauskommen wird.

**Rainer Radloff:**

Frau Altevogt, was haben Sie aus dieser Diskussion gelernt, was haben Sie mitbekommen, was bedeutet das für die Perspektiven der Bundesanstalt für Arbeit?

**Hildegard Altevogt:**

Ich habe sicherlich ein paar Informationen bekommen, über die bislang nicht jeder so verfügt. Natürlich ist das verständliche kommunale Interesse deutlich geworden. Auch ich bin der Meinung, dass kommunale Erfahrungen, kommunales Know-how, auch kommunale Finanzen und Dritte in ein neues System eingebunden werden müssen. Es gibt bei der Bundesanstalt Probleme, die sicher nicht nur im Organisatorischen liegen werden.

Wie sehen dann die Bestände der Arbeitslosen aus? Man ist momentan um eine Reduzierung bemüht. Hier wird aber durch die Definition, dass der Erhalt von ALG II gleichbedeutend mit Erwerbsfähigkeit ist, sicher eine größere Anzahl auch im Bestand der Arbeitslosenzahl sein. Das muss man politisch bewerten und wollen oder nicht wollen. Der andere Punkt, der noch offen ist und an dem ein Interesse der BA ganz massiv besteht, ist, dass wir nicht zusätzliche Leistungen in den Haushalt bekommen, die wir aus Beiträgen finanzieren müssten, obwohl sie nicht originär aus dem System Beitragsfinanzierung kommen. Das gilt sowohl für aktive als auch für passive Leistungen für die Gruppe der ALG II-Empfänger. Ich meine, die Erwerbsfähigkeit so zu definieren, wie es Frau Hoffmann vorgetragen hat, ist sicher eine Sache, nur hat das Rückwirkungen auf die zukünftige Arbeit oder die Arbeit der zukünftigen BA als vermittlungsorientierte Einrichtung. Das sind alles po-

litische Entscheidungen, an denen die Bundesanstalt natürlich beteiligt ist, letzten Endes werden sie aber natürlich nicht von uns allein getroffen. Wir müssen damit zurecht kommen, wenn sie so oder so getroffen werden. Genauso wie wir momentan mit der finanziellen Situation und den gesetzlichen Veränderungen durch Hartz leben müssen.

**Rainer Radloff:**

Frau Gotthardt, wo entsteht denn nun Handlungsbedarf?

**Gabriele Gotthardt:**

Also sehr viel klüger, was eine Trägerschaft anbelangt, bin ich heute leider nicht geworden. Nach wie vor ist es für mich nicht nachvollziehbar, dass die BA die Regie führt. Sie nimmt zwar das Geld, das Personal und das Know-how der Kommunen mit, sträubt sich aber gegen eine Gleichberechtigung der Kommunen. Ich kann mich auch nicht der Forderung des Landkreistages anschließen, dass die Kommunen alles machen sollen. Es fehlt eben an finanziellen, personellen und sachlichen Ressourcen. Das ist aber auch bei der Bundesanstalt für Arbeit so. Am meisten überzeugt mich nach wie vor die Lösung, die auch von der Bertelsmannstiftung vorgeschlagen worden ist, nämlich eine GmbH zu gründen, weil sich darin die gemeinsame Verantwortung für den Inhalt dieser Veranstaltung widerspiegelt. Wenn dieses nicht gewünscht wird, dann sollte man zumindest auf gleicher Augenhöhe etwas regeln und für die kommunale Seite die Steuerung, Umsetzung und Verantwortung des neuen Leistungssystems festschreiben.

Eine Anmerkung möchte ich gerne noch machen. Ich habe noch sehr gut das Wort des Vorstandsvorsitzenden der BA im Ohr, die Bundesanstalt für Arbeit dürfe kein Mega-Sozialamt werden, mit sehr starker Betonung des Aspektes der Versicherungsleistung. Gleichzeitig beansprucht man aber für den Teil, der keine Versicherungsleistung ist, sondern eine Steuerleistung, auch die Regie und die Kontrolle. Es fehlt mir in der Tat, wie eine Dame vorhin sagte, an der demokratischen Legitimation und Kontrolle, denn die ist nicht gegeben. Bei der Kommune allerdings wäre diese gewährleistet. Vielleicht nicht immer im wünschenswerten Maß, aber immerhin vom System her.

**Rainer Radloff:**

Frau Spindler, wenn Sie sich die Diskussion noch einmal vor Augen führen: Herr Bartelheimer hat ja vorhin gesagt, dass man diesem System auch als Berater ausgeliefert ist. Wenn Sie den Fokus einmal anders setzen, wie sehen Sie die Haltung, mit der die Berater an die Vermittlung herangehen sollten. Sehen Sie es ähnlich wie Herr Bartelsheimer, d.h., dass die Berater schlechten Gewissens mitmachen sollten?

**Helga Spindler:**

Ich bin immer dagegen, etwas mit einem schlechten Gewissen zu machen, aber wenn man sich natürlich ein gutes Gewissen verschaffen möchte, dann ist natürlich die Frage, was man überhaupt möchte. Ein Problem ist schon, dass nicht nur die Kommunen nicht richtig aufgestellt sind, wenn Sie sehen, dass der Landkreistag ja und der Städtetag nein sagt und manche dazwischen sind und noch ihre eigene Meinung haben. Manche wollen zwar die Beschäftigungsförderung noch haben, aber nicht mehr finanzieren. Und wenn Sie Beratung anbieten oder wenn Sie in dem Bereich tätig sind, dann ist auch die Frage, was Sie wollen. Wollen Sie in irgendjemandes Auftrag irgendwelche Maßnahmen durchführen? Oder hängen Sie noch an solchen alten Vorstellungen wie den Menschen tatsächlich zu helfen, Integrationsperspektiven zu entwickeln und Menschen wieder in den Arbeitsmarkt hinein zu vermitteln bzw. die Voraussetzungen dafür zu schaffen.

Das Problem für mich ist, dass in Deutschland im Moment alles durcheinander geht. Ich glaube, die Tatsache, dass die Trägerschaft im Moment bei der Bundesanstalt angesiedelt werden soll, ist nur eine Zwischenphase der gegenwärtigen Regierung, wie viele andere Sachen auch. Die meisten

Fachleute, auch die ökonomischen Berater der Bundesregierung, alle Wirtschaftsweisen, sagen, das ist einzig sinnvoll nur bei den Kommunen angesiedelt. Die sagen das nicht, weil sie meinen, dass die Kommunen das bisher so gut gemacht hätten. Sondern sie sagen das nur, weil die Kommune nach dem bisherigen BSHG die Möglichkeit der Beschäftigung ohne Zumutbarkeit und sonstige Anforderungen zur Mehraufwandsvariante haben, weil die einfachen öffentlichen Dienstleistungen zum Sozialhilfetarif erledigt werden können und nicht zu den höheren Verdi-Tarifen, die sie alle für zu teuer halten. Sie müssen sich einmal anschauen, dass sämtliche Wirtschaftsweisen erheblich die bisherigen ABM kritisieren und alles, was bisher als sozialversicherungspflichtige Arbeit auch in entsprechend qualifizierten Bereichen durchgeführt worden ist und sie loben die gemeinnützige Arbeit der Sozialhilfe. Glauben Sie, die haben ihren Sinn für das Gemeinwohl entdeckt? Es gibt Menschen, die sagen, dass alles an öffentlichen Aufgaben privatisiert werden kann. Denen geht es nicht ums Gemeinwohl, denen geht es um billige Erledigung. Alle sind dafür, weil die Kommunen nach der gegenwärtigen Rechtslage das am besten machen können.

Nach einer kleinen Zwischenstation, während der es bei den Arbeitsämtern ein bisschen haken wird, ist meine These, wird es bei den Kommunen landen. Dann haben Sie zwar ganz viele Aufgaben, aber Sie können sich jetzt schon in den Niederlanden oder in anderen Ländern anschauen, wie das funktioniert. Sie sind nämlich trotzdem finanziell am Tropf. Gerade das Institut der Deutschen Wirtschaft hat gezeigt, dass in Wisconsin - alle kümmern sich ja im Moment darum - in den letzten fünf Jahren genauso viel Geld ausgegeben wurde, wie vor dem Programm. Da liegt das Problem der Einsparung. Sie geben es den Menschen nicht mehr in die Hand, sondern sie finanzieren die vielen Dienstleister rundherum. Die Frauen in Wisconsin werden für 5 Dollar fünfzehn den ganzen Tag zum Arbeiten geschickt und noch zwei Stunden hin und her gefahren. Wenn das ihre Vorstellung von Familienpolitik ist, dann müssen Sie nur das nachmachen, was die dort vormachen.

### **Publikumsbeitrag:**

Herr Brülle, worin besteht der Konflikt zwischen Arbeitsamt und Sozialamt?

### **Heiner Brülle:**

Der Kulturkonflikt war, dass der Leistungsprozess bei unseren Kollegen und bei denen im Arbeitsamt anmelde- und abmeldeorientiert ist. D.h. eine Leistung beginnt mit einer Anmeldung und die Leistung endet mit der Abmeldung und nicht so sehr mit dem, was der Grund der Abmeldung war. In den Sozialämtern hat sich diese Kultur auch eingeschlichen. Bei der Beschäftigungsförderung haben wir die Agenda der Nachhaltigkeit, der Integration usw. ganz gut gelebt und gelernt. Wir haben festgestellt, dass wir große Probleme hatten: „Moment, wieso abgemeldet, da müssen wir doch hintergehen, was macht der denn jetzt?“ Das hat zu sehr vielen Konflikten geführt. Das geschieht immer, wenn Sie zwei Organisationen in diesem Prozess zusammenbringen. Der kann konstruktiv sein, wenn man ihn begleitet und organisiert. Wenn diese Begleitung nicht stattfindet, dann entstehen viele kleine - auch menschliche - Brüche. Wenn die Organisation nicht klappt und es keine Arbeitszufriedenheit gibt, dann haben immer die Adressaten dieser Leistungen zu leiden. Das, was wir veranstalten, egal, wer es verantwortet, ist nicht mehr Arbeitsmarktpolitik, sondern ist Teilhabe- und Existenzsicherungspolitik. Arbeitsmarktpolitik ist tatsächlich der Punkt, inwieweit man den Arbeitsmarkt nutzen kann, um eine bestimmte finanzielle Notlage oder eine Existenzproblematik zu lösen. Wir haben im Arbeitslosengeld II Menschen, die wir durch Arbeitsmarktpolitik nicht von ihrer Notlage befreien können. Von daher müssen wir das auch in unserer Sprechweise versuchen zu verändern. Es wird sicherlich ein gigantisches Sozialamt. Wenn Sie sich mit dem Thema weiter beschäftigen wollen, etwas über den Städtetag und den Landkreistag hinaus, sehen Sie hier auf dem Podium zwei Herren, die beide die stellv. Vorsitzenden des Vereins Beschäftigungsförderung: kommunal sind. Mit diesem Verein versuchen wir dieses Feld auch weiter professionell und gemeinsam als Beschäftigte in diesem Feld zu strukturieren.

## **6. Zusammenfassung und Kommentierung der Diskussion des Vortages** *Rainer Radloff (REGE mbH Bielefeld)*

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie werden nicht erwarten, dass ich die Diskussion protokollarisch festgehalten habe. Ich will Ihnen aber darstellen, welche Eindrücke ich gesammelt habe und auf welche Ideen ich dabei gekommen bin. Zuerst will ich Ihnen die Fabel vom Schwein und dem Huhn erzählen:

Eines Tages kam das Huhn zum Schwein und schlug ihm eine Fusion vor: „Ich denke, wir können gut zusammenarbeiten, sagte das Huhn. Das Schwein freute sich und sagte zu. Es fragte: „Und was wollen wir produzieren?“ Da sagt das Huhn: „Ich denke, wir produzieren Ham and Eggs“. Nach einigem Nachdenken, erwiderte das Schwein: „Das läuft ja für mich dann nicht so gut!“ Darauf hin sagte das Huhn: „Du musst doch wissen, bei einer Fusion geht immer einer drauf!“

Bei der Fusion von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und den damit zusammenhängenden Institutionen sollte also dann die Frage sein: „Was müssen wir machen, um nicht das Schwein zu sein?“ Die Lösung sollte nicht sein, in die Rolle des Huhns zu schlüpfen, denn die Rolle des Huhns ist auch eine begrenzte. Nachkommen werden so auch nicht gezeugt. Aus der Fusionsforschung wissen wir, dass die Fabel auch in beiden Teilen stimmt. Je nach Untersuchung werden in 50-80 % aller Fusionen die wirtschaftlichen Ziele, die man sich vor der Fusion vorgenommen hatte, nicht erreicht.

Fusionen gelingen nur, wenn Partner ihre Identität und ihre Leistung gleichberechtigt einbringen können und sie einen angemessenen Platz bekommen, so bald etwas qualitativ Neues und als besser Wahrgenommenes in Bezug auf das Produkt, die Dienstleistung, die Organisationskultur und die Arbeitsbedingungen entsteht.

Darin aber liegt meines Erachtens eines der Hauptprobleme. Wir haben keine bundeseinheitliche Definition, was unsere Dienstleistung, unsere Organisationskultur und unsere Arbeitsbedingungen sowie unser Erfolg sind. Darüber haben wir gerade angefangen in unterschiedlichen Netzwerken, wie dem durch die Bertelsmann Stiftung entstandenen Netzwerk „Beschäftigung in Kommunen“ zu diskutieren.

Wir waren vorher glücklich, wenn wir unsere Politiker vor Ort überzeugt haben, dass wir gute Arbeit machen. Bei einer bundesweiten Diskussion sind wir schlecht aufgestellt, denn wir haben nicht vermitteln können, was unsere spezifische Leistung ist. Wir spielen in diesem Machtprozess keine Rolle. Das ist gestern meines Erachtens auch übersehen worden. Hier sind Machtprozesse am Werk. Es hat nicht - wie gestern gesagt worden ist - Herr Tiefensee oder Herr Hartz einen Fehler gemacht, indem er kommunale Arbeitsmarktpolitik übersehen hat. Kommunale Arbeitsmarktpolitik hatte und hat kein bundesweites Machtpotential.

Städtetag und Landkreistag haben sich durch ihre radikalen Positionen, die von Fiskalpolitik und Verfassungspolitik, aber nicht von Fachpolitik geprägt sind, als schlechte Vertreter erwiesen.

Also zwei Schlüsse ziehe ich daraus, wenn wir in dieser Situation eine Rolle spielen wollen:

1. müssen wir unsere spezifische Leistung und Haltung bundeseinheitlich definieren und vertreten.
2. müssen wir unsere Netzwerkstrukturen schleunigst ausbauen, um Machtfaktoren zu werden.

Ich hoffe, dass es noch nicht zu spät ist. Wenn ich diese Forderung mit der Diskussion von gestern vergleiche, will ich an zwei Punkten Handlungsfelder aufzeigen. Gesagt worden ist, dass es mehr oder minder unausgesprochen einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik gibt.

Arbeitslose und ihr Verhalten werden verantwortlich für ihre Arbeitslosigkeit und die Höhe der Arbeitslosenzahl gemacht, und Unternehmer werden immer weniger in den Fokus für verantwortliches

Handeln genommen. So ist es auch nicht verwunderlich, dass das Modul der Hartzkommission „Kein Nachschub für Nürnberg“ mit Sozialbilanzen für Unternehmen, die Beschäftigung fördern, bisher nicht umgesetzt wurde oder umgesetzt werden soll.

Entsprechend dieser individuellen Forderung nach Selbstverantwortung wurde gestern betont, dass man nur „Erfolg hat, wenn man Krisen verkraften kann“.

Auch hinter der aktuellen Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit wird ein weiterer Paradigmenwechsel vermutet. Diese beschäftigt sich nur mit Arbeitslosen, die Förderung nicht nötig haben. Ich glaube, dass diese Geschäftspolitik eher den Preis für die Übernahme der ALG II-Verantwortung hoch treibt, damit deutlich wird, dass Versicherungsgelder nicht für ALG II-Finanzierungen zur Verfügung stehen.

Diese Paradigmen Diskussion muss von uns als kommunale Beschäftigungsförderer offen geführt werden. Beispielsweise beim Paradigma „Fördern und Fordern“ sind professionelle Bedingungen zu formulieren, unter denen dieses Paradigma in einem von Berater und Klienten gemeinsam abgesprochenen Integrationsprozess umgesetzt werden kann.

Es ist klar geworden, dass es das Arbeitslosengeld II geben wird aufbauend auf der Skizze der Gemeindefinanzreformkommission. Vieles ist noch unklar, aber es zeichnen sich Konturen ab, bei der Individualleistung, bei der Definition der Erwerbsfähigkeit und bei der Trägerschaft der Bundesanstalt für Arbeit mit kommunaler Einbindung, entweder durch Beauftragung oder gesetzliche Aufgabendefinition.

Meines Erachtens, sprechen die zurzeit vorgelegten Programme Jump+ und das Programm für Langzeitarbeitslose eine deutlichere Sprache. Unsere Kompetenzen werden in zwei Feldern gebraucht der Beschäftigung und des Fallmanagements

Da teile ich die Befürchtung von Frau Spindler, dass Beschäftigung nicht als Integrationsprozess, sondern als Arbeitsbereitschaftsüberprüfung und als billige öffentliche Arbeit verstanden werden können. Auch die zweite Vermutung, dass Fallmanager mehr als Kontrollpersonen und nicht als Begleiter von Integrationsprozessen gesehen werden kann, ist möglich. Auch aus diesem Grund müssen wir bundesweit eigene Qualitäten und Ansprüche definieren und vertreten.

Lassen sie uns aus der „Opfer-Rolle“ heraustreten, über Ziele, Standards und Qualitäten reden und diese gemeinsam bundesweit vertreten! In diesem Sinne wünsche ich gute Diskussion in den Arbeitsgruppen und dem nachfolgenden Podium.



## **7. AG 1: Steuerung und Koordinierung von Beschäftigungsförderung auf lokaler Ebene**

Moderation:  
*Dr. Gertrud Kühnlein*

Protokoll:  
*Anton Cizmesija*

### **7.1. Inputreferat: Steuerung und Koordination von Beschäftigungsförderung auf lokaler Ebene Dr. Dagmar Schlapeit-Beck (Stadt Göttingen)**

#### **Kommunale Beschäftigungsförderung: Entstehung und Geschichte**

Die kommunale Beschäftigungsförderung wurde Ende der 80er Jahre angesichts forcierender Arbeitslosigkeit entwickelt und hat seit ihrem Bestehen mehrere Phasen der inhaltlichen Modifizierung und Erweiterung durchlebt.

Die Instrumente, mit der kommunale Beschäftigungsförderung zu Beginn ihres Bestehens antrat, waren die Qualifizierung von Sozialhilfeempfängern/innen auf dem 2. Arbeitsmarkt sowie ihre Eingliederung unter Hinzuziehung von Hilfeplänen. Ziel dieser Maßnahmen kommunaler Beschäftigungsförderung war es neben der späteren Weitervermittlung vom 2. in den 1. Arbeitsmarkt auch, für anschließend erneut Arbeitslose Versicherungsansprüche zu begründen und so kommunale Ausgaben aus HLU zu mindern. Diese Instrumente wurden Mitte der 90er Jahre durch Novellierung des BSHG um verstärkte eigene Bewerbungsanstrengungen der Hilfeempfänger und Möglichkeiten der Sanktionierung bei Überprüfung der Arbeitsbereitschaft erweitert.

Heute orientiert sich kommunale Beschäftigungsförderung an der Vermittlung auf den 1. Arbeitsmarkt. Neben der direkten Vermittlung von HilfeempfängerInnen über Personalvermittlung, werden insbesondere für solche Zielgruppen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen unterschiedliche Vorschaltmaßnahmen zum Erwerb von Schlüsselqualifikationen, angefangen von Alphabetisierung, Sprachkursen, Führerscheinen, PC-Kompetenz, Qualifizierungsmaßnahmen für Alleinerziehende mit Kinderbetreuung, Bewerbungstrainings, Nachholung von Schul- und Ausbildungsabschlüssen etc, eingesetzt. Für Langzeitarbeitslose sind Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit zur Erlangung sozialer Kompetenzen bei der Wiedereingliederung oft unentbehrlich.

Die kommunale Personalvermittlung greift mit passgenauer Vermittlung, „Profiling“ und Zielvereinbarungen Methoden auf, die in den Niederlanden und in Skandinavien entwickelt wurden und den aktuellen Anforderungen an die Job-Center im Zusammenhang mit den Hartz-Reformen entsprechen.

#### **Kompetenzen der kommunalen Beschäftigungsförderung**

Kommunen besitzen in der Beschäftigungsförderung einen einzigartigen Expertenstatus. Keine andere Institution oder staatliche Stelle verfügt über eine solche Nähe zum Kunden, verfügt über solch umfassende Kenntnisse und Interventionsmöglichkeiten im Hinblick auf die Zielgruppe der

Langzeitarbeitslosen mit multiplen Integrationshemmnissen oder der Lebenslage von arbeitslosen Jugendlichen.

Über die Gewährung von Transferleistungen (Sozial- und Jugendhilfe, Wohngeld usw.) und die Bereitstellung sozialer Infrastruktur (sozialer Mietwohnungsbau, Unterkünfte für Obdachlose, Kindertagesstätten, Ganztagschulen und Horte) bestehen auf kommunaler Ebene ganzheitliche Kenntnisse über die Lebenslage gerade solcher Familien, die hochgradig von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Wenn die Bundesanstalt für Arbeit ihre Kernkompetenz in den wirtschaftlichen Anforderungen der Betriebe und Unternehmen besitzt, so besteht die Kernkompetenz der kommunalen Beschäftigungsförderung in der genauen individuellen Einschätzung des individuellen Qualifikationsprofils langzeitarbeitsloser Klientel mit Vermittlungshemmnissen und in den Zugriffsmöglichkeiten auf die komplexen kommunalen Hilfs- und Interventionsmöglichkeiten, wie z.B. die Bereitstellung von Niederschweligen Arbeitsversuchen im gemeinnützigen Sektor, zur Wiedererlangung beruflicher Schlüsselqualifikationen .

Die Kommune verfügt über umfassende Kenntnisse der individuellen und sozialen Hintergründe der Klientel (Familie, Wohnumfeld etc.), die z.B. auch durch Hausbesuche gewonnen werden können, auf die die Bundesanstalt für Arbeit keinen Zugriff erhalten kann. Die Detailkenntnis der lokalen und sozialen Lebenssituation im jeweiligen Wohnquartier, die Einbeziehung der ehrenamtlich getragenen Vereine, Organisationen und der Kommunalpolitik begründen die einzigartige Kompetenz der Kommune in Bezug auf die Vermittlung von schwer vermittelbaren Zielgruppen. In einem künftigen Job-Center muss der Erhalt dieser spezifischen Kompetenz gewährleistet sein.

Der Rückgriff auf diese ausschließlich den Kommunen vorliegenden Informationen, wegen der Bündelung von Zuständigkeiten und Kompetenzen im Zusammenhang mit der Daseinsvorsorge, aber u. a. auch aus datenschutzrechtlichen Gründen, sichert einen effektiven Ressourceneinsatz. Kommunen garantieren somit einen optimalen Vermittlungsaufwand und Vermittlungserfolg zur Integration schwer vermittelbarer Zielgruppen auf dem Arbeitsmarkt. Der Vorteil dieser Kundennähe konnte im Zusammenhang mit dem „MoZart“ Projekt, dem Kooperationsprojekt von Arbeits- und Sozialämtern, unter Beweis gestellt werden. In der Zusammenarbeit von Arbeitsamt, Amt für Beschäftigungsförderung und des Sozialamtes der Stadt Göttingen mit dem Ziel der Vermittlung von Personengruppen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, sowie des Bezugs von Arbeitslosenhilfe und ergänzender Hilfe zum Lebensunterhalt, wurde dieser Erfahrungsvorsprung der Kommune evident. Selbst die Bundesanstalt für Arbeit bestätigt diesen Kompetenzvorsprung der Kommune im Hinblick auf die Lebenslage der Langzeitarbeitslosen als auch in Bezug auf die kommunalpolitischen Interventionsmöglichkeiten, indem sie etwa die Bitte nach Bereitstellung von Informationen über arbeitslos gemeldete Kunden an die Kommune gerichtet hat oder Wünsche an die Kinderbetreuung formuliert.

## **Beschäftigungsförderung als Instrument zur Unterstützung des Gemeinwesens**

Neben der Frage der Instrumente kommunaler Beschäftigungsförderung in der Praxis ist auch der gesellschaftliche Ertrag erfolgreicher kommunaler Beschäftigungsförderung zu würdigen. Nützliche und notwendige Arbeiten für das Gemeinwesen, die anderenfalls unerledigt geblieben wären, werden heute von Kräften der kommunalen Beschäftigungsförderung z.B. in den Bereichen Ökologie, Soziales und Kultur verrichtet. Bei einem ersatzlosen Wegfall des 2. Arbeitsmarktes könnten viele kommunale Angebote in der Landschaftspflege, in Garten- und Parkanlagen, bei sozialen Einrichtungen, in der Kinder- und Jugendhilfe oder bei Kulturinitiativen nicht mehr vorgehalten werden. Leider ist jedoch zu attestieren, dass dieser positive gesellschaftliche Nutzen zu wenig in den Medien Berücksichtigung findet und durch veröffentlichte Kritik gegenüber unzulänglichen Einzelfällen überdeckt wird.

## Die Kommunale Beschäftigungsförderung vor dem Hintergrund der Umstrukturierung der Arbeitsmarktpolitik

Die Reformpläne um Hartz IV und Agenda 2010 wollen Arbeitslosen- und Sozialhilfe unter der Regie der Bundesanstalt für Arbeit zusammenlegen. Die gegenwärtige Stellung der Kommune als steuernder Akteur in der Beschäftigungsförderung ist künftig nicht mehr vorgesehen. Kommunen geraten zu Dienstleistern, deren Leistungen von den Arbeitsämtern z.B. für die Job-Center eingekauft werden können oder sollen.

Strittig ist zudem die Frage der Definition von „erwerbsfähig“ und „nicht-erwerbsfähig“. Erste Verlautbarungen des Vorstandsvorsitzenden der Bundesanstalt für Arbeit, Florian Gerster, beanspruchen die Definitionsmacht über diese Kategorien für die BA. Die Arbeitsämter werden vorgeben, wer von den arbeitslos gemeldeten Personen im rentenrechtlichen Sinne als erwerbsfähig oder nicht-erwerbsfähig einzustufen ist. Da die Zuständigkeit für erwerbsfähige Arbeitslose bei der BA und die für nicht-erwerbsfähige bei der Kommune liegen wird, sind Rechtsstreitigkeiten über diese neue Schnittstelle vorprogrammiert.

Bereits heute ist die Verkürzung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf sechs Monate und eine restriktivere Gewährungspraxis umgesetzt. Ähnlich wie bei der Hilfe zur Arbeit nach BSHG wurden ABM-Stellen primär in gemeinnützigen Einrichtungen eingesetzt. Der Verlust dieser Angebote schwächt die soziale Infrastruktur nachhaltig. Überdies wäre zu formulieren, dass diese mit einem nur sechsmonatigen Zuschnitt keine Eingliederungsperspektiven böten. Wenn künftig auch die beschäftigungspolitischen Maßnahmen nach §19 ff. BSHG ersatzlos wegfallen, gäbe es vor Ort kein Instrumentarium mehr, um Integration auf dem Arbeitsmarkt mit der Unterstützung kommunaler insbesondere sozialer Infrastruktur zu verknüpfen. Kommunen würden zudem ihr Instrument verlieren, um mit Mitteln der Hilfe zur Arbeit eine Ko-Finanzierung bei der Einwerbung von insbesondere EU-Fördermitteln darzustellen. Vorgenannte Aspekte lassen schließen, dass die gesamte Kompetenz, die sich Kommunen im Bereich der Beschäftigungsförderung im Laufe der Zeit aufgebaut haben, wegfiel und in der Zukunft verloren ginge.

### Bewertung der Reform

Es ist zu befürchten, dass die Reform der Arbeitsmarktpolitik nach Hartz IV nicht, wie erwartet, zu einer Vereinfachung und zu einer besseren, schnelleren und kundennäheren Vermittlung von schwierigen Zielgruppen führen wird. Im Vergleich zum Status Quo ist ein Zuwachs an Schnittstellen zu befürchten und es kommt nicht wie erhofft die Hilfe aus einer Hand. Die künftige Grundversicherung, die die Hilfe zum Lebensunterhalt ablösen wird, wird zudem nicht armutsfest ausgestaltet. Soziale Folgeprobleme durch Neue Armut und Unterfinanzierung beim gleichzeitigen Wegfall von Integrationsinstrumenten wie Hilfe zur Arbeit lassen die Bildung neuer sozialer Ungleichheit befürchten.

Die Kommunalen Spitzenverbände vertreten unterschiedliche Positionen zur künftigen Rolle der Kommunen nach Hartz IV. Wo der Deutsche Städtetag ausschließlich finanzpolitisch argumentiert, Langzeitarbeitslosigkeit sei ein Problem des Bundes, das durch diesen finanziert werden müsse, ist man bereit, die eigene fachliche Kompetenz in der Beschäftigungsförderung preis zu geben, falls es zu einer vollen Bundesfinanzierung des künftigen ALG II käme. Der Deutsche Landkreistag fordert hingegen bei voller Kostenerstattung des Bundes die ausschließliche Verantwortung der Kommunen, angesichts der bisherigen Integrationserfolge kommunaler Beschäftigungsförderung.

Die Bundesregierung sieht den Übergang der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger/innen in den Verantwortungsbereich der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen des ALG II.

Durch eine solche Lösung würde nicht nur einschlägige Vermittlungskompetenz der Kommunen verloren gehen, diese würden auch finanzielle Verfügungsmasse verlieren, um den kulturellen und sozialen Bereich personell und finanziell zu unterstützen und die Drittmittelakquisition zu ermöglichen.

## **7.2. Protokoll der Diskussion**

### **Diskussion und Erfahrungsaustausch im Plenum**

Die Diskussion in der AG 1 zur Steuerung und Koordination der Beschäftigungspolitik auf lokaler Ebene verlief entlang mehrerer Schwerpunktthemen. Ausgangspunkt war die Analyse der gegenwärtigen Struktur der Steuerung kommunaler Beschäftigungsförderung. Die Diskussion konzentrierte sich danach auf die durch die Reform zu erwartenden Veränderungen und Probleme für die Kommunen sowie auf mögliche Handlungsmodelle, mit denen Kommunen auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik gestaltend aktiv bleiben können.

#### *Struktur der Steuerung kommunaler Beschäftigungspolitik*

Zu Beginn der Diskussion wurde durch die TeilnehmerInnen der AG 1 die vielfältige Struktur der Steuerung von Beschäftigungspolitik in verschiedenen Kommunen diskutiert. Beschäftigungspolitik wird von Kommunen primär an lokalen Erfordernissen orientiert und Steuerung erfolgt aus diesem Grunde von Kommune zu Kommune mit unterschiedlichen Zielsetzungen und der Beteiligung unterschiedlicher Akteure. An der Steuerung beteiligte Akteure sind z.B. Kommunen, örtliche Arbeitsämter, Wohlfahrtsverbände, Arbeitgeberverbände sowie private und halbprivate Organisationen. Die Beteiligung dieser Akteure findet in unterschiedlichem Maße statt. Nicht alle dieser Akteure - abgesehen von Kommunen selbst und örtlichen Arbeitsämtern - sind in jeder Kommune präsent. Festzuhalten bleibt aber das Erfordernis, in Ausschüssen der beteiligten Akteure einen mitunter langwierigen Entscheidungsprozess einzugehen, der sich zeitraubend und schwierig gestalten kann und in dessen Zuge der für die Steuerung vornehmlich verantwortliche Part schwer identifizierbar bleibt. Die Komplexität und Unübersichtlichkeit im Steuerungsprozess, so wurde vermutet, könnte ein Grund dafür sein, dass die Bundesregierung zukünftig die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik bei der Bundesanstalt für Arbeit konzentrieren will. Andererseits gewährt das jetzige Verfahren durch die Berücksichtigung verschiedener Interessen auch einen hohen Grad an Demokratie in der Gestaltung und Steuerung der kommunalen Beschäftigungspolitik.

#### *Zukünftige Stellung der Bundesanstalt für Arbeit in der Steuerung der Beschäftigungspolitik*

In Zuge der Reform der Arbeitsmarktpolitik wird der Bundesanstalt für Arbeit (vermutlich) die alleinige und zentrale Rolle der Steuerung der Arbeitsmarktpolitik zukommen. Damit einhergehen werden Veränderungen auf lokaler Ebene, indem Kommunen nicht mehr wie in der Vergangenheit eine zentrale Rolle bei der Gestaltung von Beschäftigungspolitik spielen werden, sondern Arbeitsämter allein auf dieser Ebene entscheiden und lediglich Dienstleistungen Dritter zur Realisierung ihrer Maßgaben, z.B. über „Gutscheinvergabe“, einkaufen werden.

Diese Perspektive stieß auf Seiten kommunaler VertreterInnen während der Diskussion auf massive Kritik, sowohl in Bezug auf das Ergebnis, wie auch in Bezug auf die Gestaltung des vorhergegangenen Diskussionsprozesses. Hervorgehoben wurde, dass die kommunalen Interessen in den Verhandlungen zu den Reformen der Arbeitsmarktpolitik nicht vernehmbar waren und deshalb auch keine Berücksichtigung gefunden haben. Dies machte ein Versäumnis der Kommunen deutlich. Es

gäbe keine einheitliche Vertretung kommunaler Interessen in der Beschäftigungspolitik, die zum Einen als eine Interessenvertretung Einfluss auf Entscheidungen der Politik nimmt und zum Anderen kommunale Leistungen in der Beschäftigungspolitik öffentlich vernehmbar macht. Es wurde an diesem Punkt die Forderung formuliert, Anstrengungen zu unternehmen, die Reformen rückgängig zu machen. Der Städtetag sollte daher angehalten werden, seine Zustimmung zu den Reformen zurück zu ziehen. Dieser Vorschlag wurde von der Mehrheit der Anwesenden jedoch als aussichtslos verworfen. Die Kritik der Kommunen sei im Verlauf der Diskussion zum Konzept der Arbeitsmarktreform sehr wohl von der Bundesregierung vernommen worden und als Reaktion auf die Gefahr eines Rückzugs der Kommunen aus dieser Diskussion wurde ihnen die Einführung sogenannter Interessensquoten in Aussicht gestellt. Vorläufig ist eine Interessensquote in Höhe von 50 Euro pro vermitteltem Fall im Gespräch. Es ist jedoch gegenwärtig nicht absehbar, ob diese Summe ausreichend für Kommunen ist. Das finanzielle Problem der Kommunen scheint aber erkannt worden zu sein. Neben dieser finanziellen Frage besteht im Zusammenhang mit der Interessensquote die grundsätzliche Frage, ob diese Lösung verfassungskonform ist. Grundsätzlich und unabhängig von finanziellen Detailfragen sollten Kommunen auch bei einem Steuerungsmonopol der Arbeitsämter in der kommunalen Beschäftigungspolitik aktiv bleiben.

#### *Abgrenzung der unterschiedlichen Ausrichtungen und Kompetenzen von Kommunen und Arbeitsämtern in der Beschäftigungspolitik*

Auch unter den zukünftig veränderten Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik wird es nach Meinung der DiskussionsteilnehmerInnen eine Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Arbeitsämtern geben müssen. Grundlage dieser Zusammenarbeit ist das beiden Institutionen gemeinsame Ziel der Vermittlung von Erwerbslosen in Arbeit. Gleichwohl wurde unterstrichen, dass die Klienten, Kompetenzen und Grundannahmen beider Institutionen unterschiedlich sind. Die Arbeitsämter seien vornehmlich auf die Vermittlung der Empfänger von Versicherungsleistungen (Arbeitslosengeld) fixiert, wohingegen Kommunen vornehmlich BeziehenderInnen von Sozialhilfe sowie Arbeitslosenhilfe zu ihren Kunden zählten. Insofern sind Kommunen Experten für Langzeitarbeitslose und Arbeitsämter Experten für Arbeitslose. Aus diesen unterschiedlichen Kundenkreisen haben sich entsprechend unterschiedliche Methoden und Kompetenzen entwickelt. Der Expertenstatus der Kommunen liegt hier besonders in der Kenntnis der Lebenslagen der Kunden, der Möglichkeit der Einschaltung weiterer Hilfesysteme sowie der Verknüpfung von Beschäftigungsförderung und nützlicher Arbeit vor Ort. Durch die in Zukunft unsichere Verfügbarkeit von Mitteln zur Förderung von Beschäftigung droht die in Kommunen über Jahre entwickelte Infrastruktur zerstört zu werden. Durch die Erfahrungen in der Arbeitsvermittlung sind Kommunen zu der Einschätzung gekommen, dass viele Ihrer Kunden nur sehr schwer in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln sind, teils als Folge der schwierigen Situation am ersten Arbeitsmarkt, teils weil ein funktionierender aufnahmefähiger erster Arbeitsmarkt nicht mehr existiert. Daher wird seitens der Kommunen im zweiten Arbeitsmarkt vielfach ein Instrument gesehen, mit dem der Kundenkreis in Beschäftigung gebracht werden kann.

Vor diesem Hintergrund wurde kritisiert, dass durch die Arbeitsmarktreform die Steuerungsgewalt in Richtung der alleinigen Steuerung durch Arbeitsämter verändert wird. Ein Verhandeln „auf gleicher Augenhöhe“ ist damit nicht mehr gegeben. Dies wird den sich ergänzenden Kompetenzen der Akteure nicht gerecht. Vielmehr wäre eine Gleichberechtigung in den Steuerungsmöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik nötig.

#### *Ansätze zukünftiger Zusammenarbeit von Kommunen und Arbeitsämtern*

So wie Arbeitsämter in der Vergangenheit nicht vermochten, alleine eine Integration von Erwerbspersonen in den Arbeitsmarkt zu leisten, wird es ihnen auch in der Zukunft nicht möglich sein, dies zu leisten. Das Erfordernis, mit anderen Partnern zu kooperieren, bleibt bestehen. Schon allein die

Praxis der „Gutscheinvergabe“ setzt voraus, dass eine Struktur existiert, die eine Einlösung der Gutscheine bei Dritten ermöglicht. Weiterhin ist davon auszugehen, dass in den kommenden „Jobcentern“ viele Erwerbslose nicht adäquat ihrer Vermittlungshemmnisse betreut werden können. Nur für 30 % der ALG II-BezieherInnen sind Maßnahmen vorgesehen. Gelänge es für diese genannten Problemfelder eine Form der Kooperation zu finden, könnten die Reformvorhaben auch Chancen für die kommunale Beschäftigungsförderung bieten.

#### *Definitionsprobleme*

Noch nicht abzusehen ist, wie bestimmte Termini, die in der Diskussion verwendet werden, definiert werden. Es erscheint problematisch, „Betreuungskunden“, „Informationskunden“ und „Beratungskunden“ inhaltlich sinnvoll abzugrenzen. Von entscheidenderer Bedeutung wird aber für die Zukunft einer kommunalen Beschäftigungsförderung die Definition des Begriffs der „Erwerbsfähigkeit“ sein.

#### *Handlungsansätze und Modelle*

Kommunale Beschäftigungspolitik steht vor der Aufgabe, zu erreichen, dass auch zukünftig Räte von Städten und Gemeinden an ihrer Steuerung beteiligt werden. Dazu ist auch eine verbesserte Anbindung an die Politik sowie eine Verbesserung der Außendarstellung kommunaler Beschäftigungsförderung vonnöten. Als eine Methode dies zu erreichen, wurde der Verein „Beschäftigung: Kommunal“ erwähnt, der vor kurzem gegründet wurde.

In der Diskussion wurden die spezifischen Kompetenzen und Zielgruppen kommunaler Beschäftigung herausgearbeitet und die zukünftigen ALG II-BezieherInnen als zukünftige Kunden identifiziert. Das von der Bertelsmannstiftung empfohlene GmbH-Konzept wurde favorisiert, wobei hinsichtlich seiner Realisierung vieles noch unklar ist.

Es wurde vorgeschlagen, zunächst zu erheben, wie hoch die Zahl schwer vermittelbarer Erwerbsloser ist und welche unterstützenden Maßnahmen für diesen Personenkreis nötig sind. Auf dieser Grundlage sei es möglich, Aufgaben zu beschreiben und zu verteilen.

Um zu einer Kooperation zu kommen, müssen Arbeitsämter und Kommunen Zielvereinbarungen und Kontrakte aushandeln. Es besteht aufgrund unterschiedlicher Interventionsformen die Gefahr einer kontraproduktiven Abgrenzung der beteiligten Verwaltungen voneinander, sofern der Prozess nicht moderiert wird.

Falls es gelänge, eine GmbH, paritätisch zwischen Arbeitsämtern und Kommunen finanziert, zu gründen, bestünde eine gute Chance, die Zusammenarbeit beider Verwaltungen auf „gleicher Augenhöhe“ realisieren zu können.

Eine derartige GmbH-Lösung könne in einem Modellversuch erprobt werden.

## **8. AG 2: Wie kann soziale Ausgrenzung durch Beschäftigungsförderung vermieden werden?**

Moderation:  
Sigrid Kleiß

Protokoll:  
Beatrice Künzel

### **8.1. Inputreferat: Wie kann soziale Ausgrenzung durch Beschäftigungsförderung vermieden werden?**

*Frauke Brandt, Dr. Matthias Lange (Stadt Göttingen)*

Der Titel dieser Arbeitsgruppe „Wie kann soziale Ausgrenzung durch Beschäftigungsförderung vermieden werden?“ ist doppeldeutig - und das auch voller Absicht. Er bietet zwei Lesarten: „Wie kann soziale Ausgrenzung mit dem Mittel und mit den Instrumenten der Beschäftigungsförderung vermieden werden“ zum einen und „Wie kann soziale Ausgrenzung, verursacht durch Beschäftigungsförderung, vermieden werden“ zum anderen. Diese zweite, etwas provokant formulierte Lesart – also die Frage nach unbeabsichtigten ausgrenzenden Effekten von Beschäftigungsförderung – war Ausgangspunkt unserer Untersuchung. Beide Aspekte gehören allerdings zusammen und dies ist auch der Ansatz unseres Beitrages für die heutige Arbeitsgruppe.

Unser Vortrag geht hervor aus den Ergebnissen eines transnationalen EU-Projektes, das die Stadt Göttingen zusammen mit zwei Partnern, zwei Forschungsinstituten in Dänemark und Österreich, im Rahmen der vorbereitenden Maßnahmen der Europäischen Union zur Bekämpfung und Vorbeugung sozialer Ausgrenzung seit Anfang 2002 durchgeführt hat. Grundlage der Projektergebnisse sind drei lokale Fallstudien zur Sozialhilfe und kommunalen Beschäftigungsförderung – also zu zwei Bereichen, die praktisch eng miteinander verschränkt sind. Die Fallstudien, die im Wesentlichen auf qualitativen Interviews basieren, wurden jeweils in einer deutschen Stadt, in einer österreichischen Stadt sowie in zwei dänischen Gemeinden erstellt und durch einen Ländervergleich miteinander verknüpft.

Bei der Konzeption unserer Untersuchung sind wir von der Hypothese ausgegangen, dass die Rolle von sogenannten aktivierenden Maßnahmen innerhalb des jeweiligen Sozialhilfesystems davon abhängt, wie begrenzend das System selbst und der Zugang zu diesem System ausgestaltet sind. Mit „aktivierenden Maßnahmen“ ist hierbei das gesamte Spektrum von der Aufforderung zu Bewerbungen über Formen der gemeinnützigen Arbeit bis hin zu Qualifizierungsmaßnahmen gemeint. Je restriktiver das jeweilige Sozialhilfesystem, so die Hypothese, desto weniger aktivierende Maßnahmen sind dort vorzufinden, womit vor allem die Situation in Österreich in den Blick genommen wird. Zugleich ist davon auszugehen, dass eine Politik, die Aktivierung auf der einen und den Bezug von Sozialleistungen auf der anderen Seite zunehmend miteinander verschränkt, die Gefahr sozialer Ausgrenzungen verstärkt.

Im folgenden möchte ich nun in sehr kurzer Form einige zentrale Aspekte unserer Projektarbeit aufgreifen, wobei ich mich, um dem zeitlichen Rahmen gerecht zu werden, auf die in der deutschen Kommune durchgeführte Untersuchung beschränke. Mein Kollege Matthias Lange wird anschließend dann Thesen formulieren, die sich mit einer Verallgemeinerung über den lokalen Rahmen hinaus befassen.

Kommunale Sozialhilfepraxis und Beschäftigungsförderung in Deutschland sind vielfältig und heterogen. Die Durch- und Ausführung von rechtlichen Vorgaben, aber auch die Steuerung und die Ausgestaltung von Diensten und Projekten weisen große Unterschiede auf. Es gilt deshalb, die Besonderheiten der Praxis vor Ort und insbesondere die strukturelle Verankerung zu berücksichtigen. So sind die Aufgaben der Beschäftigungsförderung in der von uns untersuchten Kommune bislang noch nicht aus der Stadtverwaltung ausgegliedert worden, sondern werden von einem eigenständigen Bereich parallel zum Sozialamt wahrgenommen. Dabei ist eine im folgenden Sinne arbeitsteilige Struktur entstanden: Das Sozialamt übernimmt mit der Zuständigkeit für die Leistungsgewährung auch die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft, während sich die Beschäftigungsförderung in erster Linie auf die Umsetzung des „fördernden“ Aspektes konzentrieren kann. Als zweites Charakteristikum ist zu nennen, dass die Variante der gemeinnützigen Arbeit, die eine Mehraufwandsentschädigung zur Hilfe zum Lebensunterhalt vorsieht, in der von uns untersuchten Kommune nur in sehr geringem Umfang umgesetzt wird. Viel größere Bedeutung kam bislang der Variante des sozialversicherungspflichtigen Arbeitsvertrages nach §19 BSHG zu. Und drittens werden Maßnahmen zu großen Teilen auch mit Landes-, Bundes- und EU-Mitteln durchgeführt, was wiederum zur Folge hat, dass unterschiedliche Institutionen und Mittelgeber über die Ausrichtung der einzelnen Maßnahmen mitentscheiden. Vergleichbar mit den gegenwärtigen Bedingungen in fast allen bundesdeutschen Kommunen sind hingegen die angespannte Haushaltssituation und deren bekannte Auswirkungen im sozialpolitischen Bereich.

Befasst man sich nun mit der Frage, in welcher Weise in der Praxis der Beschäftigungsförderung neben Integrationserfolgen auch Ausschlüsse entstehen, ist als erster Punkt die Überprüfung der so genannten Arbeitsbereitschaft von SozialhilfebezieherInnen in den Blick zu nehmen. Diese fällt eigentlich zwar in den Wirkungsbereich des Sozialamtes, betrifft aufgrund der Tatsache, dass Hilfesuchende im Rahmen gemeinsamer Steuerungsregelungen an spezielle Beratungs- und Vermittlungsdienste überwiesen werden, aber auch den Bereich Beschäftigungsförderung.

Fällt die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft negativ aus, können nach §25 des bislang geltenden Sozialhilfegesetzes mehrstufige Kürzungen der Hilfe zum Lebensunterhalt bis hin zur gänzlichen Einstellung eingeleitet werden. Die Verfahren und die Prozesse, wie es zu solchen Kürzungen kommt, können aus den Perspektiven der verschiedenen institutionellen Kontexte recht genau beschrieben werden. Zugleich ist aber festzustellen, dass über die quantitativen Dimensionen – also die Anzahl der Kürzungen, die Zahl der betroffenen Personen und auch die zeitliche Dauer der einzelnen Kürzungsphasen – kaum Informationen vorliegen. Diese Fragen, die also das Ausmaß vorgenommener Kürzungen und die jeweiligen Fallverläufe betreffen, sind bislang nicht Bestandteil einer systematischen Dokumentation. Und grundsätzlich wird deutlich, dass über den Verbleib derjenigen Personen, die nach der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft aus der Sozialhilfegewährung heraus fallen bzw. trotz möglicher Bedürftigkeit gar nicht erst den Einstieg finden, bei den professionellen Akteuren nur sehr wenig bekannt ist – diese sozusagen „verschwinden“. Hier können meist nur Vermutungen geäußert werden, die sich vor allem auf die Gefahr der Obdachlosigkeit beziehen. Damit ist eine Situation statistisch lückenhafter Erfassung vorzufinden, welche sich zugleich in den individuellen Wahrnehmungen und Wissensbeständen derjenigen spiegelt, die in direktem Kontakt mit den AdressatInnen und Adressaten des Sozialhilfesystems und der Beschäftigungsförderung stehen.

Für die MitarbeiterInnen in der Beschäftigungsförderung bleibt der Übergang von der Sozialhilfe in die Beschäftigungsförderung und umgekehrt dabei häufig eine Grauzone: In der Regel ist kein Überblickswissen darüber vorhanden, wann und unter welchen Umständen es genau zu Kürzungen kommt. Der als positiv wahrgenommene Freiraum, für die Seite des „Förderns“ zuständig zu sein, wird somit um den Preis des Verlustes von Transparenz gewonnen – in Bezug auf Handlungsketten, die mit dem eigenen professionellen Handeln ja direkt verknüpft sind.

Dass Hilfebeziehende auf Basis der in §25 BSHG angelegten Kürzungssystematik einen Ausschluss aus dem Sozialhilfesystem erfahren können, ist in der Logik des Ausschlussbegriffes zunächst keine



sehr ergiebige Feststellung. Von Bedeutung ist allerdings, so unsere Schlussfolgerung, auf welche Weise ein solches Herausfallen in der Praxis geschieht. Die Ergebnisse unserer qualitativen Studie lassen darauf schließen, dass Fälle, in denen Sozialhilfeansprüche in Folge der Verknüpfung von Leistungsgewährung und Aktivierung verloren gehen, sich in der Regel als nicht kontrollierte Ausschlüsse vollziehen. Die konkreten Bedingungen – z.B. die Ressourcen, welche die Fachkräfte haben, um mit AbbrecherInnen in Kontakt zu bleiben, oder die Qualität und Intensität der Arbeitsbeziehungen zwischen den Fachkräften beider Bereiche – können diesen Effekt dabei verstärken oder auch abmildern.

Als zweite, von den Akteuren der Beschäftigungsförderung immer wieder aufgegriffene Thematik sei abschließend noch die verstärkte Ausrichtung der kommunalen Maßnahmen auf das Erfolgskriterium der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt genannt. Diese gilt im aktuellen Diskurs zwar als alternativlos. In der Praxis bleibt sie allerdings vielfach unbefriedigend und erweist sich insbesondere dann als problematisch, wenn zugleich ein Mangel an tatsächlich niedrighschwelligem Maßnahmen besteht, die flexibel und nach individuellen Bedürfnissen auszugestalten sind. Da der Unterstützungsbedarf der Hilfesuchenden in den vergangenen Jahren gestiegen ist – und zwar nach Jahren sehr großer Vermittlungsaktivitäten – wird die Angebotsstruktur im Ergebnis einem immer kleineren Teil der HilfeempfängerInnen gerecht. Für den Zugang zu Maßnahmen entstehen faktisch damit Begrenzungen.

Sowohl die Verknüpfung von Leistungsgewährung und Aktivierung als auch die Ausrichtung auf den ersten Arbeitsmarkt, dies wird deutlich, wirken sich auf die Anforderungen an die Arbeit in der kommunalen Beschäftigungsförderung aus: Insofern, als eine Orientierung am Einzelfall, wie sie ja auch in den aktuell diskutierten Konzepten für „Case Management“ nahegelegt wird, unter zunehmend erschwerten Bedingungen stattfindet. Ein häufig geäußerter Veränderungswunsch der Akteure, die wir befragt haben, ist dementsprechend – trotz oder gerade wegen der zunehmenden Begrenzung der Ressourcen in ihrem Arbeitsfeld – eine stärkere und flexiblere Einzelfall- und Zielgruppenorientierung, sowohl in Hinblick auf die Praxis der Sozialhilfegewährung als auch für den eigentlichen Bereich der Beschäftigungsförderung.

Die Hypothese unserer Studie lautete, dass die Verknüpfung von Sozialhilfesystem und Beschäftigungsförderung zu Ausgrenzungseffekten führt: Ein System der Beschäftigungsförderung, das nach der Logik des Sozialhilfesystems funktioniert, sieht im Grunde eine erweiterte Bedürftigkeitsprüfung vor und schließt Menschen durch zusätzliche Kriterien vom Anspruch auf Existenzsicherung oder Sozialhilfe aus. Im Vergleich zu Dänemark haben wir aber auch festgestellt, dass das bundesdeutsche Sozialhilfegesetz als ein sehr umfassendes Gesetz der Hilfe zur Selbsthilfe zu bewerten ist. So kann man gerade im Vergleich zu Dänemark sehen, dass dort, obwohl vor 20 bis 30 Jahren ein sehr breiter und universeller Anspruch auf Sozialhilfe etabliert wurde, dieser durch die Einführung einer „zweiten Bedürftigkeitsprüfung“ – d.h. die verpflichtende Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen – mit einem Federstrich „weggewischt“ worden ist. Dies war nur deshalb möglich, weil die Handlungsziele des Sozialhilfesystems nicht normiert worden waren. So ist der Widerspruch, der bei uns zwischen Sanktionsnorm und Hilfenorm des BSHG besteht und der zur Folge hat, dass im Falle von Kürzungen für die Betroffenen von Amts wegen immer noch weitere Hilfe zur Selbsthilfe geleistet werden muss, in Dänemark nicht vorzufinden. Dort folgt man entweder der Logik und nimmt teil, oder man nimmt nicht teil und verzichtet in der Folge auf Leistungsansprüche.

Blickt man auf die Situation in der von uns untersuchten deutschen Kommune, so ist festzustellen, dass durch die Entkoppelung von Sozialhilfe und Beschäftigungsförderung dort zumindest in Ansätzen zwei Kulturen und Logiken des Handelns entstanden sind. Diese hat man im Prinzip als zwei unterschiedliche Handlungsweisen nebeneinander stehen lassen. In ähnlicher Weise sollte man meiner Meinung nach nun versuchen, den Bereich der beruflichen Integration von den Ansprüchen auf soziale Sicherung loszulösen. Existieren beide Systeme nebeneinander, besteht zwar ein Konkurrenz- und Abhängigkeitsverhältnis. Im Prinzip wäre es m.E. aber möglich, auf kommunaler Ebene eine solche Grenze zu ziehen und festzulegen, dass es zwei Bereiche innerhalb der Verwaltung

gibt, die entweder in Form von zwei Fachbereichen oder in Form eines Fachbereiches und einer ausgegliederten Beschäftigungsgesellschaft bestehen. Beide Bereiche würden dann mit jeweils unterschiedlichen Herangehensweisen arbeiten – genauso wie es innerhalb des Sozialamtes einen Unterschied zwischen dem Allgemeinen Sozialen Dienst und dem Ermittlungsdienst gibt – und wären über gemeinsame Aushandlungsprozesse miteinander verbunden. Solche Entscheidungen auf kommunaler Ebene wären möglich und sind nicht utopisch. Die Frage ist sicherlich, ob sie finanzierbar und ob sie politisch gewollt sind.

Für Dänemark ist festzustellen, dass 66 Prozent der Kommunen der Vorgabe der Aktivierung nicht folgen – ein Sachverhalt, der uns sehr überrascht hat und für den wir keine Erklärung gefunden haben. Auch wenn sich die dänische mit der deutschen Situation sicherlich nicht direkt vergleichen lässt, scheint es mir, daran anknüpfend, aber möglich zu sein, auf kommunaler Ebene Konzepte durchzusetzen, die gängigen Forderungen durchaus widersprechen. Hier möchte ich noch einmal auf meine These zurück kommen: Um Ausgrenzungsprozesse durch Beschäftigungsförderung zu vermeiden, muss man letztere von der Verpflichtung zur Teilnahme an Aktivierung entkoppeln. Dagegen steht sicherlich die aktuelle Diskussion gemeinnütziger Arbeitsverpflichtung von Jugendlichen, wie sie in einigen Kommunen in Deutschland zum Teil bereits praktiziert wird. Fraglich ist allerdings, ob speziell die gemeinnützige Arbeit uns in eine Gesellschaft führen kann, die von selbstbewussten und aus eigener Motivation heraus handelnden Individuen getragen wird.

In der gestrigen Diskussion wurde festgestellt, dass die Kommunen mit ihren Forderungen zur Zeit schlecht aufgestellt seien. Tatsächlich ist es ja so, dass im Grunde kein gemeinsames Bewusstsein dafür vorhanden ist, was man auf kommunaler Ebene eigentlich macht. Zu fragen ist, wie das Handeln auf der Grundlage des BSHG angelegt ist. Inwieweit leitet es sich aus der Tradition der Armenfürsorge ab, inwieweit hat es sich davon emanzipiert und inwieweit geht es darüber hinaus? Wie kann man dieses Handeln wiederum mit der Beschäftigungsförderung verknüpfen, und wie ist das Sozialhilfesystem mit den sozialen Sicherungssystemen für Menschen, die arbeitslos geworden sind, verbunden?

Darauf aufbauend möchte ich zum Abschluss drei, m.E. zentrale Fragen formulieren: In welchem Ausmaß wird das letzte Netz, also die Sozialhilfe, immer noch von den ganz alten Traditionen der Armenfürsorge gesteuert bzw. inwieweit hat man es geschafft, das BSHG so fortschrittlich auszulegen und anzuwenden, dass es tatsächlich in die Zukunft weist und nicht die soziale Ordnung, sondern die Hilfe zur Selbsthilfe in den Vordergrund stellt? Die zweite Frage lautet: Folgen wir einem Bild von gleichberechtigten Bürgerinnen und Bürgern mit verbrieften Rechten oder einem Bild von Menschen, die vorgegebenen Aktivitäten nachkommen, um ihre Wohnung finanzieren zu können? Und die dritte und letzte Frage lautet: Wie ist das letzte Netz mit den Sicherungssystemen der „Normalgesellschaft“ verbunden und hier als Stützstelle organisiert? Über diese Frage wird zur Zeit viel diskutiert. Mit dem Kriterium der Erwerbsfähigkeit, so könnte man sagen, wird dabei eine neue Stützstelle eingeführt – mit der Konsequenz, dass all diejenigen, die als erwerbsfähig definiert werden, mit einem System konfrontiert sind, in dem Ausgrenzungen im Grunde genommen von vorne herein impliziert sind.

## **8.2. Protokoll der Diskussion**

In der Diskussion, die sich an das Input-Referat anschließt, wurde zunächst die Frage der *Dokumentierung von Ausschlüssen* aufgegriffen. Da man bisher kaum Informationen darüber habe, welche Personengruppen in welchem Maße von Ausschluss betroffen seien und hier nur Vermutungen angestellt werden könnten – nämlich, dass vor allem junge, alleinstehende Männer und solche Personen betroffen seien, welche die Anforderungen des Sozialamtes z.B. aufgrund von Alkohol- oder Suchtproblematiken nur eingeschränkt erfüllen könnten –, hielten die ReferentInnen es für wichtig, den Prozess vom ersten Gang zum Sozialamt bis zum „Verschwinden“ der betreffenden

Personen systematisch zu dokumentieren. Im Rahmen der Diskussion wurde vorgeschlagen, sich hier für integrierte Datensätze, mit denen bereits in den MoZArT-Projekten gearbeitet wurde und die das Nachvollziehen des Verbleibs der KlientInnen auch zwischen den verschiedenen institutionellen Bereichen ermöglichen, einzusetzen. Ansatzpunkt könne zudem sein, dass die Bundesanstalt für Arbeit zur Zeit ihre verschiedenen Daten zusammen führe. Des weiteren sei es wichtig, auch die Hilfeplanung und insbesondere die dabei zu Grunde liegenden Verständigungsprozesse über Ziele zu dokumentieren. Hier gebe es bisher keinerlei Standards. So würden Hilfepläne, wenn überhaupt, nur auf dem Papier festgelegt und blieben einer systematischen Auswertung bislang entzogen.

Eine lebhafte und kontroverse Diskussion ergab sich im Folgenden auch zu der *Verknüpfung von Sozialhilfe und Beschäftigungsförderung* – bzw. der Einschränkung der Freiwilligkeit bei der Teilnahme an Maßnahmen – und den hiermit zusammen hängenden Ausgrenzungsproblematiken. Eine Diskussionsteilnehmerin sprach sich zunächst für eine genauere Definition des Begriffs „Ausgrenzung“ aus, da nicht jede Ausgrenzung per se als schlecht zu bewerten sei, wenn hierdurch Missbrauch verhindert werden könne. So sei ein System wie die Sozialhilfe so ungewöhnlich und so konträr zu einer auf den individuellen Vorteil ausgerichteten Grundgesellschaft, dass es auch geschützt werden müsse. Eine Überprüfung der Arbeitsbereitschaft sei aus dem Sozialhilfesystem deshalb nicht wegzudenken und eine Entkoppelung von Arbeitsverpflichtung und Existenzsicherung im gegenwärtigen Gesellschaftssystem nicht möglich. Von der Existenzsicherung entkoppelt werden sollte allerdings, so die weitere Argumentation, die Verpflichtung, an Fördermaßnahmen teilzunehmen. So müssten Maßnahmen, wenn sie der Integration dienen und eingrenzend sein sollten, so weit wie möglich an die Lebensbedingungen der Normalgesellschaft angepasst werden. Gerade in zwangsweise zugewiesenen Maßnahmen, in denen die Betroffenen zudem keinerlei Verdienstmöglichkeiten hätten und als unangenehm wahrgenommene Arbeiten verrichten müssten, sei eine Ausgrenzung zu sehen. Eingliedernd sei alles, was weiterführend sei, zur Persönlichkeitsentwicklung beitrage und den Betroffenen Selbstsicherheit vermittele, um sich in der Gesellschaft zu behaupten. Eine weitere Teilnehmerin sprach sich vehement gegen eine Überprüfung der Arbeitswilligkeit über die Beschäftigungsförderung aus, da die Beschäftigungsförderung ein Fördersystem sei, das den offenen Zugang und die Freiwilligkeit der Arbeitsaufnahme unterstelle. Dies schließe auch ein Zuweisungssystem durch den Staat aus. Die Arbeitsbereitschaft müsse vielmehr am ersten Arbeitsmarkt überprüft werden, denn das BSHG ziele auf Hilfe zur Selbsthilfe und damit auf eine unabhängige Existenzsicherung durch reguläre Beschäftigung ab. Eine solche unabhängige Existenzsicherung biete der zweite Arbeitsmarkt aber auf keinen Fall.

Zu der Frage, wie ein *alternatives Konzept der Beschäftigungsförderung ohne ausgrenzende Effekte* aussehen könnte, wurde in der Diskussionsrunde folgender Vorschlag formuliert: Um etwaige Probleme aufgrund verschiedener Arbeitskulturen zu vermeiden, sollte es neben einer organisatorischen Trennung für beide Bereiche – also Leistungsgewährung und Integrationsförderung – auch verschiedene Regelwerke geben. So solle man sich zum einen für ein einheitliches Netz bzw. System der Grundsicherung für alle, die sich in einer prekären Einkommenssituation befinden, einsetzen. Das zweite Regelwerk betreffe den Zugang zu Hilfe- und Unterstützungsleistungen für die Integration in den Arbeitsmarkt. Es müsse nun ein System konzipiert werden, in dem diese beiden Regelwerke voneinander entkoppelt seien. Entkopplung der beiden Systeme bedeute dabei nicht, dass die Existenzsicherung nach gänzlich anderen als den in unserer Gesellschaft üblichen Regeln funktionieren könne. Vielmehr müsse auch in einem novellierten BSHG eine Regelung enthalten sein, welche die Verpflichtung, die eigene Arbeitskraft einzusetzen, normiere. Das Scharnier zwischen den beiden Regelkreisen wäre dann die Verpflichtung für Erwerbsfähige, sich arbeitslos zu melden. So würden diejenigen, die sich arbeitslos melden, grundsätzlich ja mit bestimmten Zumutbarkeitskriterien konfrontiert und müssten sich zu möglichen Arbeitsangeboten verhalten – dies könnte als eine einfache Überprüfung der Arbeitsbereitschaft ausreichen. Daneben könnte ein Rechtsanspruch auf einen individuellen Hilfeplan bestehen, der von der Frage der materiellen Leistungsgewährung entkoppelt wäre.

Im zweiten Teil verlagerte sich die Diskussion expliziter auf die aktuell in der Planung begriffenen *Jobcenter*. Als entscheidender Aspekt der Auseinandersetzung wurde von einem Diskussionsteilnehmer auch hier die Frage bewertet, wie die in den Jobcentern verrichtete Arbeit angemessen dokumentiert bzw. anhand von Qualitätskriterien für die Hilfeplanung tatsächlich kontrolliert werden könne. Die Instanz, welche eine solche Kontrollfunktion übernehmen würde, müsste dabei keine Zentralinstanz sein, sondern könnte auf der lokalen Ebene angesiedelt sein. Auf diese Weise würde auch verhindert werden, dass die Kommunen sich allein aus fiskalischen Gründen ihrer Verantwortung für diesen Bereich entzögen. Zudem müssten, wie dies im ersten Teil der Diskussion bereits für das noch bestehende System der Sozialhilfe angesprochen wurde, auch Verbleibsuntersuchungen durchgeführt werden. Grundsätzlich sei es wichtig, möglichst schnell ein konkretes Konzept für das Monitoring der *Jobcenter* zu entwickeln. Dem wurde entgegen gehalten, dass ein Überwachen der *Jobcenter* den Charakter eines „zahnlosen Instrumentes“ habe und es sinnvoller sei, für die Kundinnen und Kunden Rechte gegenüber den *Jobcentern* als Institutionen zu verankern. Auf diese Weise werde die Kontrolle von den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern selbst wahrgenommen.

Bei der Auseinandersetzung mit der Frage, wie das *Case Management* im Rahmen der *Jobcenter* ausgestaltet sein sollte, wurde vorgeschlagen, drei wichtige Elemente zu integrieren: Erstens ein an ethischen Kriterien orientiertes Menschenbild, zweitens eine Zielperspektive als Bestandteil des Prozesses und drittens das bereits diskutierte qualitative Monitoring. Anzustreben sei auch, so eine Teilnehmerin, die individuellen Rechte der Kundinnen und Kunden der *Jobcenter* z.B. durch Schiedsstellenverfahren zu verbiefen. Als wichtiger Punkt wurde zudem die Verankerung einer Wahl- oder Wechselmöglichkeit des/der zuständigen *Case Managers/Case Managerin* betrachtet. Grundsätzlich gelte es, einen Mangel an Rechtssicherheit zu verhindern, der im Ermessensspielraum auf Seiten der *Case ManagerInnen* und dem Fehlen einer Einklagemöglichkeit auf Seiten der AntragsstellerInnen liege.

Zum vorgesehenen *Case Management* in den *Jobcentern* wurde schließlich noch kritisch angemerkt, dass in einer Konstellation, in der alle Hilfen „aus einer Hand“ geleistet würden, Exklusion nicht vermieden werden könne. Als negatives Beispiel könne dabei der Flüchtlingsbereich betrachtet werden, in dem dies über die Gewährung von Sozialleistungen bis hin zur Feststellung des rechtlichen Spielraumes bereits seit langem praktiziert werde. Der Anteil der Menschen, die aus dem Hilfesystem vertrieben würden, liege dabei bei ca. 50 Prozent.

Die angesprochenen Punkte verdeutlichten, so der Tenor zum Abschluss der Diskussion, dass die Planung und Einrichtung der *Jobcenter* gerade unter dem Aspekt von Ausgrenzungsproblematiken auch weiterhin einer intensiven öffentlichen Debatte und Begleitung bedürften.

## 9. AG 3: Beschäftigungsförderung und soziale Infrastruktur

Moderation:  
Sandra Kotlenga

Protokoll:  
Stefanie Schmolina

### 9.1. Inputreferat: Beschäftigungsförderung und soziale Infrastruktur

Brigitte Pawlik (LEG Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung GmbH, Ratingen)

Eine kleine Vorbemerkung: Vor dem Hintergrund der Diskussion um die Umsetzung der Hartz-Vorschläge erscheint es nicht so selbstverständlich, Ansätze zu diskutieren, die in einer seit Jahren bewährten Struktur Beschäftigung und Qualifizierung besonderer Problemgruppen des Arbeitsmarktes miteinander verbinden. Die Frage, welche Instrumente zukünftig zur Verfügung stehen, ist nicht geklärt, dennoch sollte darauf gedrängt werden, dass das Angebot für Langzeitarbeitlose ohne Qualifikation nicht ausschließlich aus Leiharbeit und über die direkte Einmündung in Betriebe bestehen kann. Die 10jährige Erfahrung mit integrierten Arbeitsmarktprojekten in Nordrhein-Westfalen ermutigt uns dennoch diese inhaltliche Aufgabenstellung auch weiterhin zu verfolgen. Das Förderinstrumentarium kann dabei sehr unterschiedlich gestaltet werden.

Die LEG Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung GmbH ist eine 100%-ige Tochter der LEG Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen GmbH. Schwerpunkt der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten ist die Schaffung von Verbindungsstrukturen zur öffentlich geförderten Strukturpolitik des Landes NRW. Projekte im Rahmen der Stadtentwicklung, der Flächenreaktivierung, des Wohnungsbaus, der Konversion sowie der ökologischen Erneuerung werden systematisch mit der Qualifizierung und sozial motivierter Beschäftigung vernetzt.

Die Verbindung von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik ist insbesondere dort gestaltbar, wo die öffentliche Hand dem Markt durch rechtliche Vorgaben und im Rahmen der Auftragsvergabe wesentliche Impulse gibt. Durch die praktische Vernetzung unterschiedlicher Politikfelder wird die Isolation zugunsten einer Integration überwunden.

Der Auftrag der Arbeitsmarktpolitik beschreibt nach wie vor, dass strukturfördernde Maßnahmen zu unterstützen sind. Isolierte arbeitsmarktpolitische Instrumente führen selten dazu, dass neue Dauerarbeitsplätze entstehen. Strukturpolitische Programme können die Entstehung von Arbeitsplätzen begünstigen. Als arbeitsmarktpolitische Teilstrategie sind integrierte Arbeitsmarktprojekte sowohl geeignet, quantitative Entlastungen des Arbeitsmarktes herbeizuführen als auch qualitative Ziele zu erreichen.

Die Funktion integrierter Arbeitsmarktprojekte ist mehrdimensional zu sehen. Neben der qualitativen und der sozial motivierten Ausgleichsfunktion werden auch Beiträge zu Strukturförderung und -verbesserung geleistet. Dieser Ansatz begünstigt sozial benachteiligte ArbeitnehmerInnen und trägt dazu bei, Chancengleichheit zu erhöhen. Die umfanglichsten Erfahrungen mit integrierten Arbeitsmarktprojekten wurden im Bereich Flächenrecycling, Bauhaupt-, Baunebengewerbe und im Garten- und Landschaftsbau gesammelt. Darüber hinaus werden Angebote für die soziale und touristische Infrastrukturverbesserung entwickelt und umgesetzt.

Die Programme zum Handlungsfeld der integrierten Stadteilerneuerung in Nordrhein-Westfalen als Vorläufer des Bund-Länder-Programmes zur Sozialen Stadt, haben zur Voraussetzung, dass gezielt

Beschäftigungs- und Qualifizierungsaspekte, sowie lokalökonomische Fragestellungen – neben den sozialen, den umweltbezogenen und städtebaulichen Strategien – zu berücksichtigen sind.

Mehrzielprojekte, die ökonomische und gemeinwesenorientierte Zielsetzungen verbinden, sind notwendig und wichtig. Dabei ergänzen auf den Stadtteil orientierte Ansätze, solche Ansätze, die die Austauschprozesse zwischen dem Quartier und der Gesamtstadt bzw. Region stärken.

Eine stärkere Verknüpfung von kleinräumigen Politiken der sozialen Stabilisierung und ökonomischen Entwicklung mit gesamtstädtischen Politiken ist dringend erforderlich.

Dabei tritt die Diskussion um die Soziale Ökonomie und das sog. dritte System in den Mittelpunkt des Interesses. Es geht dabei um Organisationen und Initiativen zwischen Markt und Staat, deren Unternehmensphilosophie und –handeln gesellschaftliche und wirtschaftliche Zielsetzungen als gleichberechtigte Ziele im Unternehmenszweck widerspiegelt (dazu gehören Genossenschaften, Gesellschaften auf Gegenseitigkeit, Vereine und Stiftungen, gemeinnützige Organisationen). Das Prinzip der non-profit-Orientierung beinhaltet die soziale bzw. gemeinwirtschaftliche Verfügung über die erwirtschafteten Überschüsse.

Organisationen und Initiativen zwischen Markt und Staat können im Rahmen einer kooperativen Politik in besonderer Weise dazu geeignet sein, eine Reihe von sonst kaum vereinbaren Zielsetzungen und Aufgaben zu erfüllen: u.a. die Beschäftigung von arbeitsmarktpolitisch benachteiligten Bevölkerungsgruppen, die Entwicklung von (teils neuen) Dienstleistungen und Angeboten, die Stärkung lokaler Demokratien und lokaler Gemeinwesen.

Organisationen und Initiativen im Dritten Sektor wird also eine spezifische Bedeutung bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme zugesprochen, die weder Markt noch Staat besitzen.

Insgesamt sind soziale Unternehmen heute stärker wirtschaftlich ausgerichtet als in den 70er und 80er Jahren. Dabei ist die konkrete Ausgestaltung dieser Unternehmen sehr verschieden, d.h. einige Unternehmen orientieren sich strukturell eher am Markt und andere eher an staatlich-öffentlichen Institutionen. Grundsätzlich aber sind es Betriebe, die nicht im Privatbesitz sind, sondern eine gemeinschaftliche Form des unternehmerischen Handelns gewählt haben und über betriebliche demokratische Entscheidungsstrukturen verfügen. Das bürgerschaftliche Engagement, die freiwillige Arbeit, ist in der Gründungsphase von sozialen Unternehmen häufig die wesentliche Form der Bildung von sozialem Kapital, ohne dessen Einsatz diese Unternehmungen nicht hätten entstehen können.

Diese sozialen Betriebe entwickeln aber nicht nur neue Dienstleistungen und neue Märkte, sondern sie bieten häufig auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Personen Qualifizierungen und/oder Erwerbsarbeitsplätze an. Damit befinden sich Unternehmen, die soziale, kulturelle oder gemeinwesenorientierte Zielsetzungen auf wirtschaftlicher und unternehmerischer Basis erreichen wollen, an der Schnittstelle zwischen bürgerschaftlichem Engagement, Erwerbsarbeit und marktorientiertem Unternehmertum.

Alleine die Tatsache, dass soziale Unternehmen sowohl gemeinnützige Zwecke (z.B. die Qualifizierung und soziale Begleitung von Langzeitarbeitslosen, kulturelle Zwecke, Förderung der Breitenkultur) wie auch wirtschaftliche Ziele (Herstellung und Verkauf von Gütern und Dienstleistungen) verfolgen, bringt sie in ein teilweise unlösbares Dilemma. So kann die Integration von schwervermittelbaren Arbeitslosen in das Erwerbsleben nicht erfolgen, wenn die marktorientierte Erwerbsarbeit durch restriktive rechtliche Rahmenbedingungen behindert und nicht gefördert wird. Soziale Unternehmen, die erfolgreich einen hohen Teil ihrer betrieblichen Kosten über die Teilnahme am Markt selbst erwirtschaften, riskieren ständig den Entzug ihrer Gemeinnützigkeit für den sozialen Zweck dieses unternehmerischen Handelns.

Mittel- und langfristig ist es zudem notwendig, die Rahmenbedingungen zu verändern, damit Organisationen und Unternehmen des Dritten Systems nachhaltig funktionieren können. Während es

in einigen europäischen Ländern (z.B. Italien) bereits Gesetze gibt, die diese neue Form wirtschaftlich orientierten bürgerschaftlichen Engagements fördern, fehlt bisher eine ähnliche Gesetzesinitiative in Deutschland.

## 9.2. Protokoll der Diskussion

### Diskussion

Die anschließende Diskussion lehnte sich stark an das Inputreferat an, das Plenum ging auf die bereits genannten Schwerpunkte gesondert ein. Besonders wichtig erschien dabei die Debatte über den Standort von Beschäftigungsförderung in der aktuellen Diskussion. Das Bedürfnis, sich gegenseitig über die aktuelle Lage in den unterschiedlichen Regionen aufzuklären, wurde deutlich. Die großen Diskussionspunkte können wie folgt zusammengefasst werden:

#### a) regionale Unterschiede

Innerhalb der Diskussion wurde immer wieder betont, dass für die Gestaltung von Beschäftigungsförderung keine bundesweit einheitlichen Standards und Regelungen durchgesetzt werden sollten. Die Bundesanstalt für Arbeit eigne sich daher auch nicht als steuernde Behörde von regionaler Beschäftigungsförderung, da dazu die strukturellen Unterschiede in den Regionen zu groß seien. Gerade der Osten der Bundesrepublik zeige dabei eine besondere Problematik. Viele junge Leute verließen diese Gebiete, der Anteil älterer Menschen werde immer größer. In vielen Gebieten mit einer hohen Arbeitslosigkeit (teilweise über 30 %) sei der Anspruch auf Eingliederung in den zusammenbrechenden ersten Arbeitsmarkt völlig realitätsfern, hier ginge es primär darum, Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und das vorhandene Qualifikationsniveau zu halten. Kurz vor der Rente sei eine qualifizierende Maßnahme nicht mehr sinnvoll. Hier müssten andere Modelle greifen. Vorstellbar wären Beschäftigungsmöglichkeiten im Übergang zwischen Erwerbsarbeit und Ehrenamtlichkeit verbunden mit einer Aufwandsentschädigung. Durch die demographischen Unterschiede würden auch unterschiedliche Einsatzbereiche für Beschäftigungsförderung denkbar. Der dritte Sektor wird v.a. dort an Relevanz gewinnen, wo z.B. viele Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Menschen geschaffen werden müssen.

#### b) aktuelle Bestandsaufnahme

Es sei fraglich, ob Beschäftigungsförderung immer auf eine Übernahme in den ersten Arbeitsmarkt hinauslaufen solle und überhaupt könne. Daran anschließend stellte sich die Frage, welche Förderung für Menschen sinnvoll sei, die einfach Beschäftigung brauchen und keine Qualifizierung. Dieser Aspekt wurde im Folgenden immer wieder im Zusammenhang mit dem Thema Ostdeutschland aufgeworfen. Dort sei die Anzahl der qualifizierten Arbeitslosen im Verhältnis gut, aber es gebe am Markt keine Beschäftigungsmöglichkeiten. Noch schwieriger werde die Situation mit den erwartbar ansteigenden Zahlen sehr hoch qualifizierter Menschen (AkademikerInnen). Aktuelle Tendenzen dafür seien im IT-Bereich zu beobachten, der eine große Zahl gut ausgebildeter Menschen in die Arbeitslosigkeit entlasse.

Eine Schwachstelle aktueller Förderpolitik sei die zum Teil fehlerhafte Zeitplanung von ABMs. Menschen kämen teilweise aus Förderungen erfolglos wieder zurück, weil die Zeit des Abschlusses nicht günstig für den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt ist. Besonders schwierig gestaltete sich dies z.B. in der Baubranche im Winter.

### c) *Umgesetzte Strategien*

Lange Zeit sei die Qualität der im Rahmen von Beschäftigungsförderprojekten entwickelten Produkte und Dienstleistungen aus der öffentlichen Diskussion herausgehalten worden. Derzeit könne aber festgestellt werden, dass die Qualität sowohl der Arbeitsergebnisse als auch der Arbeitsbedingungen in vielen Fällen höher ist als im regulären Arbeitsmarkt. Weil mehr Zeit und mehr Geld zur Verfügung gestellt wird, herrschten keine einseitig markttypischen ökonomischen Abhängigkeiten und Strukturen. Mit der dadurch bedingten höheren Qualität könne für den freien Markt geworben werden. Im Handwerk z.B. sei die Qualifizierungsleistung besonders gut, weil im Rahmen der Projekte noch eine Mischung aus Handarbeit und Maschinenbedienung verfolgt werde, die in vielen Betrieben auf dem freien Markt nicht mehr gewährleistet werden kann.

Es wurde von vielen TeilnehmerInnen eingebracht, dass die Möglichkeiten einer öffentlichkeitswirksam zu vermarktenden Produktqualität regional unterschiedlich umsetzbar seien. Im Osten gebe es z.B. wegen des zusammenbrechenden regulären Marktes rigide Beschränkungen für die Entwicklung neuer Produkte im Rahmen von Förderprojekten. Demgegenüber stand in der Diskussion die Forderung, nicht nur Parallelangebote zu machen, sondern mit den vorhandenen Ressourcen innovative Nischen zu besetzen, Strukturentwicklung zu fördern und damit auch langfristige Effekte für den regulären Markt zu erzielen. Z.B. könnten auch gemeinwesenorientierte Dienstleistungen und Produkte entwickelt werden, weil es sich hierbei oft um Bereiche handele, an denen der reguläre Markt gar kein Interesse habe, erfolgreiche Beispiele dafür seien Flächenrecycling und der Ausbau sozialer Infrastruktur.

### d) *Strategien, die langfristig angewendet werden müssen*

Für die unterschiedlichen Gruppen müssten teilweise neue Strategien gefunden und alte angepasst werden. Beispielhaft wurde die Situation behinderter Menschen diskutiert, die keine oder nur wenig Qualifizierung brauchen, aber umso dringender behindertengerechte Arbeitsplätze. Es müsse zukünftig auch eindeutiger geklärt werden, ob Beschäftigungsförderung primär auf die Beschäftigung der Kunden abzielen oder ob die Qualifizierung im Vordergrund stehen solle. Es sei auf jeden Fall wichtig, um den Erhalt von Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung, wie ABM und die § 19 BSHG-Stellen, zu kämpfen. Die Finanzierung und Steuerung der Beschäftigungsförderung solle im Wesentlichen in den Händen der Kommunen liegen.

Langfristig müsse darauf hingewirkt werden, Maßnahmen wieder für längere Zeiträume zu ermöglichen. Der Trend zu sechs oder drei Monaten könne nicht hingenommen werden.

### e) *Begriffsdiskussion „ehrlicher 2. Arbeitsmarkt“*

Diskutiert wurden schließlich unterschiedliche Begriffe, die zur Charakterisierung von öffentlicher Beschäftigungsförderung dienen. Zum einen gab es eine Diskussion um die Bezeichnung „ehrlicher 2. Arbeitsmarkt“. Dieser Ausdruck versuche deutlich zu machen, dass aufgrund der Begrenztheit des „ersten“ Arbeitsmarktes und der Personengruppen, die keine Chancen auf diesem haben, ein zweiter Arbeitsmarktes tatsächlich alternativlos sei. Kritisch wurde angemerkt, dass der Begriff nahe legen würde, es gäbe demgegenüber auch einen „unehrlichen“ 2. Arbeitsmarkt, d.h. einen Arbeitsmarkt, der zu Unrecht gefördert werde.

Weitere Vorschläge für Bezeichnungen waren „Zwischenarbeitsmarkt“ oder „Übergangsarbeitsmarkt“. Der Begriffsvorschlag „öffentlich geförderter Arbeitsmarkt“ hingegen sollte einen offensiven Umgang mit der Notwendigkeit staatlicher Steuerung markieren. Viele Arbeiten seien gesellschaftlich wichtig, blieben aber liegen, weil sie für den regulären Markt unattraktiv seien. Begriffe wie „erster“ und „zweiter“ Arbeitsmarkt verschleierte auf jeden Fall die Situation, da auch der sog. erste Arbeitsmarkt hochgradig von öffentlich bereitgestellter Infrastruktur und von Subventionen abhängig sei. Die Begriffe „erster“ und „zweiter“ implizierten daher eine ungerechtfertigte Hierarchie.



## Schlussbemerkung

Die Diskussion endete mit dem Hinweis, dass für Beschäftigungspolitik und Beschäftigungsförderung sensibilisiert werden müsse, AkteurInnen der Beschäftigungsförderung müssten dabei ihre Kompetenzen und die bereits entwickelten Lösungsmöglichkeiten in den aktuellen Prozess der Umstrukturierung einbringen. Es wurde schließlich darauf verwiesen, dass auch ein Leben ohne Erwerbsarbeit möglich sein und ermöglicht werden sollte.

## 10. AG 4: Woran misst sich Qualität von Beschäftigungsförderung?

Moderation:  
Anja Weberling

Protokoll:  
Alexander Zollons

### 10.1. Inputreferat:

#### Woran misst sich Qualität von Beschäftigungsförderung?

PD Dr. Ingo Bode (Institut für Soziologie, Universität Duisburg/Essen)

#### Einleitung<sup>23</sup>

„Vollbeschäftigung ... wird es so schnell nicht wieder geben. (...) Es wird mehr befristete Jobs geben, mehr vom Staat geförderte ehrenamtlich Engagierte und mehr Niedriglohnkräfte, die mal mit, mal ohne ergänzendes Geld vom Staat arbeiten.“ Dieses aktuelle Zitat aus einem – für die öffentliche Meinung durchaus repräsentativen – Printmedium ist symptomatisch für die gegenwärtige arbeitsmarktpolitische Debatte in Deutschland.<sup>24</sup> Das Leitbild einer Identität, Sicherheit und Teilhabe stiftenden Erwerbsarbeit scheint längst der Vergangenheit anzugehören, und dementsprechend ist im dominierenden gesellschaftspolitischen Diskurs auch kein Platz (mehr) für eine Beschäftigungspolitik *jenseits* von Niedriglohnarbeit und staatlicher Nachhilfe für freiwilliges Engagement. Insofern scheint die Frage nach der Qualität der öffentlichen bzw. gemeinnützigen Beschäftigungsförderung bereits hinfällig, bevor sie überhaupt ausreichend wissenschaftlich reflektiert worden ist. Über die Leistungsfähigkeit des sog. Zweiten Arbeitsmarktes<sup>25</sup> hat man offenbar bereits entschieden; der (in der veröffentlichten Meinung) allgemein vorherrschende Eindruck ist der einer „Arbeitslosen-Beschäftigungs-Maschine ... ohne Erfolg“.<sup>26</sup>

Allzu seriös erscheinen solche Urteile allerdings nicht. Es gibt durchaus Indizien dafür, dass gemeinnützige Beschäftigungsförderung sozial und gesellschaftlich Sinn macht – jedenfalls dann, wenn von klassischen sozialpolitischen Zielvorstellungen ausgegangen wird. Doch die bislang vorherrschende Bewertung gemeinnütziger Beschäftigungsförderung krankt daran, dass ihr einseitige und in gewisser Weise auch unrealistische Erfolgsmaßstäbe zugrunde gelegt werden. Zudem wird – und das gilt auch dort, wo „ganzheitlichere“ Messmodelle zum Einsatz kommen – bei den entsprechenden Evaluationsversuchen *eine* Ebene meist außer Acht gelassen: die der Trägerorganisationen. Das jedoch ist eine folgenschwere Lücke in der auf soziale Interventionen bezogenen Evalua-

---

<sup>23</sup> Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf ein durch die EU finanziertes, internationales Forschungsprojekt über die Entwicklung und das Leistungspotenzial „sozialer Unternehmen“ im Bereich der Beschäftigungsförderung. In diesem Projekt arbeiten – neben dem Autor – Prof. Dr. Adalbert Evers und Diplom-Verwaltungswissenschaftler Andreas Schulz (Universität Gießen). Die europäische Koordination liegt beim „Centre de recherche interdisciplinaire pour la solidarité et l'innovation sociale“, Universität Louvain-La-Neuve (Belgien).

<sup>24</sup> Und die SPD bewegt sich doch. Warum das Arbeitsmarktkonzept der Regierung besser ist als sein Ruf. Elisabeth Niejahr für „Die Zeit“, 28.5.2003.

<sup>25</sup> Der Begriff des „Zweiten Arbeitsmarktes“ wird hier und im Weiteren unpräzise zur Beschreibung von Beschäftigungsfeldern benutzt, die sich von der Standardform der Beschäftigung im öffentlichen Dienst bzw. ihm assimilierten Organisationskontexten oder in der Privatwirtschaft unterscheiden und institutionell entsprechend behandelt werden (bezüglich ihrer Alimentierung, rechtlichen Steuerung etc.).

<sup>26</sup> So die Formulierung in einer weiteren Ausgabe von „Die Zeit“ (Klaus-Peter Schmid, 5.6.2003, Hervorhebungen ebd.), mit Bezug auf Ostdeutschland.

tionsforschung. Gerade bei der Evaluation von Maßnahmen der Beschäftigungsförderung verspricht die Fokussierung von Organisationsprozessen wertvolle Aufschlüsse über die Leistungspotenziale des Zweiten Arbeitsmarktes sowie über die Voraussetzungen, unter denen diese Potenziale abgerufen werden können (oder nicht). Die Frage nach der Qualität der Beschäftigungsförderung wird dann allerdings anders gestellt: Es geht nicht um das „was hinten rauskommt“, sondern um das „Wie“ der Leistungserbringung. Gefragt wird danach, wie Träger der (gemeinnützigen) Beschäftigungsförderung welchen „Job“ machen, und nicht danach, was ungeachtet ihrer Leistungen und Fehlleistungen mit Maßnahmenteilnehmern der Beschäftigungsförderung nach Ablauf ihrer betrieblichen Präsenz geschieht.

Warum aber diese Verlagerung des Evaluationsinteresses? Wie im Folgenden noch ausführlicher erörtert wird, lässt die bislang vorherrschende, an einfachen quantitativen Kennziffern orientierte Evaluationsforschung viele Fragen offen. Sie beschreibt die Leistungen und Fehlleistungen der Träger von Beschäftigungsförderungsmaßnahmen unzureichend, und das liegt auch an den von ihr eingesetzten Methoden. Die verschiedenen Ansätze dieser Evaluationsforschung werden im Folgenden kurz skizziert. Daran anknüpfend wird erläutert, was die Verlagerung des Untersuchungsfokus auf Organisationskontexte erbringen kann und wie sich ein dementsprechender Evaluationskorridor abstecken lässt. Dabei geht es zunächst um die Besonderheiten gemeinnütziger Träger im Vergleich zu (potenziell) alternativen Organisationskontexten der Beschäftigungsförderung. In einem weiteren Schritt ist dann zu verhandeln, was überhaupt evaluiert werden kann und soll. Dies erfordert auch und nicht zuletzt Klarheit über den normativen Rahmen, in dem sich eine Evaluation der Beschäftigungsförderung im Zweiten Arbeitsmarkt bewegt.

Erst nach diesen Vorklärungen kann erörtert werden, wo die Evaluation von entsprechenden Organisationsleistungen konkret anzusetzen hat. Wesentlich sind hier die Differenzierung zwischen Kontexteinflüssen und Handlungsfreiräumen sowie die Ausrichtung der Evaluation auf spezifische Aspekte der Prozessqualität. Daraus ergibt sich der Entwurf eines allgemeinen, organisationsbezogenen Evaluationskonzepts. Anschließend sind dann Fragen zur *Methode* der Evaluation zu diskutieren. Dabei wird dafür plädiert, die Qualität der gemeinnützigen Beschäftigungsförderung immer *auch* qualitativ zu erfassen – ein Vorgehen, das abschließend exemplarisch zur Darstellung kommt. Im letzten Teil der Ausführungen geht es um den Verwendungskontext qualitativer Evaluationen. Dabei wird argumentiert, dass letztere auch gegenwärtig (noch) sowohl im organisationsinternen als auch im öffentlichen Raum gewinnbringend sein können.

### **„Messen, was zu messen ist“: Evaluationen im zeitgenössischen Stil**

Die bislang vorliegenden Analysen zur Qualität der Beschäftigungsförderung im Zweiten Arbeitsmarkt sind *in ihren Ergebnissen widersprüchlich*, wobei sie überwiegend der *gleichen Evaluationsphilosophie* folgen. Dabei spiegelt das Gros der gegenwärtig vorliegenden Ansätze – so unterschiedlich die Ansätze auch angelegt sind – einen allgemeinen Zeitgeist wider: Die gesellschaftlichen Eliten propagieren eine auf zählbare Werte fokussierte Leistungskontrolle nicht-wirtschaftlicher Organisationen, und damit einher geht ein zunehmend verschärfter Rechtfertigungsdruck auf öffentlich finanzierte, soziale Interventionen. Man misst, was zu messen ist, und die Resultate diktieren die politischen Konsequenzen – angesagt ist „performance management as government policy“ (Paton 2003:21).

Allerdings gibt es dabei unterschiedliche Herangehensweisen mit voneinander abweichenden Botschaften. Grob betrachtet, lassen sich zwei Ansätze unterscheiden:

#### **a.) Was rauskommt, zählt: Evaluation als Benchmarking der Vermittlungspraxis**

Die für den sozialpolitischen Zeitgeist typischen Untersuchungen über die „Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik“ (Eichhorst et al. 2001) folgen einem allgemeinen Deutungsschema: Es gibt einen Arbeitsmarkt mit offenen Stellen und ein (erheblich kleineres) Reservoir an arbeitslos gemel-

deten Erwerbslosen, und die Evaluation der Beschäftigungsförderung hat an der „erfolgreichen Eingliederung von Arbeitslosen in reguläre Beschäftigungsverhältnisse“ (ebd.:220) anzusetzen. Dies ist der zentrale Maßstab, der an Beschäftigungsförderungsbetriebe angelegt wird – und dieser begründet dann auch das Urteil über die Qualität von Beschäftigungsförderung. Wenn also Autoren wie Schmid (2002:235ff) oder Fels et al. (2001:35ff) für die im Zweiten Arbeitsmarkt durchgeführten Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geringe Wiederbeschäftigungsquoten bzw. Wiedereingliederungserfolge diagnostizieren, dann ist damit bereits ein Urteil über die Qualität der Maßnahmen gefällt. Die allgemeine Quintessenz lautet: Interventionen der reinen Arbeitsvermittlung schneiden am besten ab, auch weil sie vergleichsweise kostengünstig sind; Maßnahmen, die nicht in eine Beschäftigung auf dem „real existierenden“ ersten Arbeitsmarkt münden, sind demgegenüber qualitativ minderwertig. Individuelle, mit „Workfare“-Komponenten versehene Profiling- und Vermittlungsprogramme – wie sie insbesondere in angelsächsischen Ländern zum Einsatz kommen – gelten als effektiv, während längerfristige Fortbildungs- und insbesondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen außerhalb des ersten Arbeitsmarktes als Verschwendung öffentlicher Mittel betrachtet werden.

Dies ist eine Sichtweise, die mittlerweile weit über die Welt der Mainstream-Ökonomen hinaus auf Zustimmung stößt. Entsprechend eindeutig ist die sozialpolitische Konsequenz: Arbeitsbeschaffung „lässt sich *allenfalls* mit einer sozialpolitisch motivierten Überbrückungsfunktion begründen“ (ebd.:223, Hervorhebung I.B.). Programme der Arbeitsmarktpolitik, die in Zeiten knapper Ausbildungs- und Arbeitsplätze Überbrückungs- und Orientierungsmaßnahmen etwa für Jugendliche finanzieren, sind nicht mehr als eine „befristete Notlösung“ (Schmid 2002:241). Auffällig dabei sind allerdings Hinweise, denen zu Folge die zur Gewinnung solcher Einschätzungen angewandte „Evaluierungstechnik ... immer noch nicht ausgereift“ ist (ebd. 2002:282) und Probleme bei der quantitativen Erfolgsmessung auftreten (Eichhorst et al. 2001:22).

In der Tat: Evaluationen der geschilderten Art lassen einiges zu wünschen übrig: Das „Benchmarking“ differenziert selten nach den Klientelstrukturen der verschiedenen Förderinstrumente (z.B. Profiling und Kurzumschulung vs. längerfristige Umschulungs- bzw. Beschäftigungsmaßnahme). Mit den verschiedenen Förderprogrammen und -maßnahmen verbundene Effekte der Selbstselektion bzw. des „creaming“ überdurchschnittlich vermittlungsfähiger Arbeitslose finden ebenfalls kaum Beachtung (vgl. dazu etwa Helbig 2001:225ff). Selbst elaboriertere Modelle auf der Basis von Vergleichen zwischen Maßnahmenteilnehmern und (erwerblosen) Kontrollgruppen sind relativ „unsensibel“ in Bezug auf personenspezifische Eigenschaften (erhoben werden nur grobe Indikatoren wie Geschlecht, Arbeitslosigkeitsdauer, Ausbildung etc.). Zudem erlauben sie „keinen Rückschluss auf den Eingliederungserfolg in reguläre Beschäftigung, sondern nur auf den [kurzfristigen, die Autoren] Abgang aus Arbeitslosigkeit“ (Caliendo et al. 2003:28). Schließlich behandeln sie ABM-Teilnehmer wie Arbeitslose, also als Personen auf ständiger Jobsuche – die in Bezug auf die Arbeitsplatzsuche naturgemäß restriktiven Wirkungen der Beschäftigungssituation bleiben außen vor. Der Vergleich hinkt in jedem Fall: Man weiß einfach nicht, was aus den Teilnehmern geworden wäre, wenn sie nicht an Maßnahmen teilgenommen hätten. Allenfalls die Wahrscheinlichkeit einer Arbeitslosigkeit ist abzuschätzen, und diese wäre wohl recht hoch.

Auch Aspekte der Qualität der Weiterbildung bzw. der Beschäftigung (in und nach der Maßnahme) sowie die persönliche Entwicklung und die sozialen Erfahrungen der betroffenen Personengruppen spielen im Mainstream der Evaluationsforschung keine Rolle. Besonders augenfällig ist deren Ignoranz gegenüber der großen Gruppe all jener, die besondere Vermittlungshemmnisse aufweisen und *allgemein* nur sehr eingeschränkt auf dem gegenwärtigen Arbeitsmarkt nachgefragt werden. Gering ausgeprägt ist schließlich das Interesse der „Benchmarker“ an der Messung von Begleitwirkungen öffentlicher Beschäftigungsförderung, sei es auf der individuellen Ebene (im Bereich der sog. psycho-sozialen Stabilisierung), oder sei es im Hinblick auf gesellschaftliche Effekte (z.B. der Erstellung von gemeinwohlrelevanten Gütern und Dienstleistungen). Gefragt wird schließlich auch nicht nach den tieferen Gründen des Mismatches zwischen Arbeitsmarktstrukturen und Nachfragerinte-

ressen: Es gibt Arbeitsmarktangebote bzw. Arbeitsmarktvisionen, die viele Menschen nicht ohne weiteres akzeptieren.

**b.) Zahlenmäßig mitbieten: Evaluation gegen den Strom, aber im selben Fahrwasser**

Zu den Benchmarking-Ansätzen gibt es durchaus Alternativen – und zwar bereits seit längerem und auf hohem Niveau. Man kann diese alternativen Evaluationsansätze in bestimmter Hinsicht als eine Evaluation gegen den vorherrschenden Mainstream deuten. Es ist allerdings bezeichnend, dass diese Untersuchungen in der gegenwärtigen sozialpolitischen Debatte keine Rolle spielen und auch von den o.g. Studien kaum gewürdigt werden.

Zu nennen sind hier in erster Linie die Evaluationsansätze von Trube (und Mitarbeitern). Die auf umfassenden – z.B. die fiskalischen und Wertschöpfungseffekte öffentlicher Beschäftigungsförderung berücksichtigenden – Rechenmodellen beruhende „Kosten-/Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung“ (vgl. Trube 1997, 2000) zielt darauf ab, die Leistungen der Beschäftigungsförderung gewissermaßen ganzheitlich und nicht nur im Hinblick auf Vermittlungsquoten zu erfassen. Trubes Untersuchungen über die – wie er es nennt – Fiskal- und Sozialbilanz von Förderprogrammen kommen zu dem Ergebnis, dass Beschäftigungsförderungsprogramme im zweiten Arbeitsmarkt unabhängig von den – insgesamt rückläufigen – Netto-Beschäftigungseffekten realen Mehrwert erzeugen. Dieser Mehrwert schließt mitunter auch intangible Größen mit ein. So zeigt Trube anhand exemplarischer Lokalstudien, dass Personen, die nicht in kommunale Förderprogramme übernommen werden, ein vergleichsweise hohes Maß an Frustration und Staatsverdrossenheit aufweisen – was umgekehrt bedeutet, dass die Teilnahme an solchen Programmen integrationsstiftend wirken kann.

Der Schwerpunkt der Argumentation Trubes lag allerdings lange Zeit darauf, den positiven wirtschaftlichen Effekt der Beschäftigungsförderung für die Kommunen aufzuzeigen. Letztere sind ja in der jüngeren Vergangenheit zunehmend zu den treibenden Kräften der Beschäftigungsförderung geworden. Trube ging es darum, dass die Kommunen mittels vom Bund und Land eingeworbener Finanzmittel „körperschaftliche Fiskal-Zuwächse“ sowie – was bis dato bekanntlich die Kommunen am meisten motiviert hat – spürbare Einsparungen bei der Sozialhilfe erzielen können. Die Schwachstelle dieser Argumentation ist offenkundig: Der – beschäftigungspolitisch relevante – volkswirtschaftliche Effekt ist zunächst ein Nullsummenspiel, denn die eingesparte Sozialhilfe oder zusätzlich transferierte Steuern machen sich anderswo als Budgetlücke bemerkbar. Eine darüber hinausgehende gesamtwirtschaftliche Wirkung (im Sinne eines Multiplikatoreffektes) ist erheblich schwerer nachzuweisen. Hinzu kommt, dass die Argumentation an „Überzeugungskraft“ einbüßt, sobald das Abgabensystem umgestellt wird – wofür derzeit ja einiges spricht.

Mehr noch: Indem hier die Evaluation von Beschäftigungsförderung auf die Ebene einer ökonomischen Kalkulation gebracht wird, bewegt sie sich im gleichen (engen) Fahrwasser wie die eingangs skizzierten Benchmarking-Konzepte. Sie unterstützen implizit ein Denken, dem zu Folge nur das „zählt“, was gemessen werden kann. Falls aufgrund unkontrollierbarer – und in ihren Konsequenzen kaum messbarer – externer Einwirkungen wie gegenläufige sozialpolitische Steuerungen, Wirtschaftsentwicklung, Einwanderung, Stigmatisierungseffekte etc. die Bilanz negativ ausfällt, muss das Scheitern der sozialen Intervention als solcher eingeräumt werden.

Einen solchen Effekt können auch Versuche auslösen, so etwas wie spill-over-Wirkungen im Zweiten Arbeitsmarkt nachzuweisen. Mit einer jüngst in vier Arbeitsamtbezirken durchgeführten Untersuchung rechnen Trube et al. (2003) beispielsweise vor, dass Arbeitsbeschaffungs- bzw. Strukturpassungsmaßnahmen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führen – freilich nur in einem Umfang von 7-12% der analysierten Maßnahmen. Argumentiert wird hier mit den „Kreislaufeffekten“, die von öffentlicher Beschäftigungsförderung ausgehen können: Beschäftigungsförderung wirkt als Anschubfinanzierung, und die Geförderten erschließen Märkte für neue Dienstleistungen. Der Hinweis auf solche Emergenzeffekte hat einiges für sich – doch die Zurichtung der Argumentation auf spe-

zifische quantitative Größen bietet auch hier Angriffsflächen. Abgesehen davon, dass das Aufzeigen letztlich marginaler Netto-Wirkungen desillusionierend wirken muss, handelt man sich den Hinweis auf mögliche Verdrängungswirkungen ein – so ist ja immer denkbar, dass es keinen Netto-Ertrag gibt, weil die Erschließung dieser neuen Märkte der lokalen Nachfrage Kaufkraft entzieht oder faktisch einer Leistungsausgrenzung der öffentlichen Hand folgt. Will man den Kreislaufwirkungszusammenhang also zahlenmäßig belegen, handelt man sich ermüdende und wahrscheinlich frustrierende Folgerechnungen ein.

Kurzum: Indem sich auch die alternativen Evaluationen auf das Abenteuer der rein quantitativen Bestimmung von Qualität bzw. Wirkungen gemeinnütziger Beschäftigungsförderung kaprizieren, bewegen sie sich *symbolisch* im Fahrwasser des Benchmarking. Doch ungeachtet dessen, dass (auch) Trübes Arbeiten ein Hang zur Messung alles eben nur Messbaren anhaftet, sind sie evaluationsstrategisch äußerst wertvoll, weil sie den Kreis der evaluationsrelevanten Parameter deutlich erweitern. Außerdem verweisen sie mit ihren „Sozialbilanzen“ darauf, dass es sich bei Beschäftigungsförderung in vielerlei Hinsicht um „people processing“ handelt und die Qualität der entsprechenden Interventionen immer auch daran zu messen ist.

Um diese letzte Dimension der Beschäftigungsförderung geht es schwerpunktmäßig in den Untersuchungen von Kieselbach et al. (z.B. 1998). Auf der Grundlage von Teilnehmerbefragungen in einem sozialpädagogisch betreuten kommunalen Beschäftigungsprojekt weisen sie nach, dass die Absolvierung der Maßnahmen für die Teilnehmer spezifische, integrationsstiftende Erfahrungen mit sich bringt. Zu diesen Erfahrungen gehört das schlichte Erleben von Kollegialität oder auch der Umstand, dass Teilnehmer beim Umgang mit Behörden und mit Einrichtungen der sozialen Hilfe unterstützt werden. Die Auswertungen sind allerdings auch hier in hohem Maße quantitativ: So wird in der erwähnten Studie darauf verwiesen, dass „die eingangs ermittelte Demoralisierungsrate bis zum Zeitpunkt der Abgangsbefragung signifikant abgesunken“ sei (ebd.:219). Wodurch allerdings dieser Effekt genau erzielt worden ist, bleibt im Dunkeln. Genau hier ergeben sich nämlich Probleme: So förderte beispielsweise die Untersuchung von Strasser et al. (1995), in der verschiedene Beschäftigungsprojekte für Langzeitarbeitslose evaluiert worden sind, paradoxe Resultate zu Tage. Sie beobachtete im Zusammenhang mit den Förderprogrammen z.T. im Zeitverlauf *zunehmende* gesundheitliche Probleme bei den Teilnehmern, v.a. am Ende der Maßnahmen sowie bei Personen, die nach Ablauf der Maßnahme nur eine befristete Beschäftigung aufnehmen konnten (vgl. ebd.:165). Hat die Maßnahme also krank gemacht? Oder haben nicht erfasste bzw. nicht erfassbare Kontextbedingungen die Stabilisierungseffekte der Projekte (negativ) beeinflusst? Hier kann eben nicht ohne weiteres gemessen werden – was umgekehrt bedeutet, dass der Nachweis von Stabilisierung oder Destabilisierung anhand reiner Outputdaten immer nur ansatzweise gelingen kann.

Instruktiver in der Sache erscheinen demgegenüber die etwa in die Studie von Kieselbach et al. (1998) integrierten *qualitativen* Untersuchungsteile, in denen anhand typischer Einzelfälle die Bedingungen eines erfolgreichen Wiedereingliederungsparcours dargestellt werden. Hier wird *verstehbar*, wie das „Alltags-Empowerment“, das ein Maßnahmenteilnehmer durch einen Werkstattleiter erfährt, die Bereitschaft zur Aufnahme eines Betriebspraktikums auslöst. Ähnliche Einsichten bietet eine Evaluationsstudie zweier Integrationsprojekte für Jugendliche mit sozial abweichendem Verhalten (vgl. Glaß/Voigt 2000). Aus Interviews mit Sozialarbeitern, Anleitern und Maßnahmenteilnehmern geht beispielsweise hervor, welche Interaktionsmuster in den Projekten vorherrschen und *welche Art* sozialer Erfahrung durch sie vermittelt werden. Hier wird also, wenn auch rein *maßnahmebezogen*, ein alternativer Weg der Evaluation beschritten, der – wie unten noch zu zeigen sein wird –, wertvolle Aufschlüsse über „reale“ Qualitätspotenziale oder -defizite gemeinnütziger Beschäftigungsförderung verspricht.

## Gemeinnützige Beschäftigungsförderung – wovon reden wir eigentlich?

Die meisten der erwähnten Evaluationen interessieren sich nicht für den Kontext, in dem Beschäftigungsförderung stattfindet. Gerade in diesem Kontext aber liegt der Schlüssel zum (relativen) Erfolg der Maßnahmen. Betrachtet man die Landschaft der Beschäftigungsförderungsbetriebe in Deutschland, so erscheint deren Charakter in der sozialpolitischen Debatte wie auch in der Evaluationsforschung stark unterbelichtet. Grundlegend ist, dass Beschäftigungsförderungsbetriebe nicht als Jobmaschinen, sondern als *Mehrzielorganisationen mit einem spezifischen Leistungspotenzial* begriffen werden sollten (vgl. Bode et al. 2003). Sie sind mehr als ein Vollzugsorgan der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Auch wenn institutionelle Vorgaben den Bewegungsspielraum der Träger stark eingrenzen, so handelt es sich bei diesen doch um potenziell selbststeuerungsfähige Organisationen.

Beispielsweise ist offenkundig, dass Beschäftigungsförderungsbetriebe auf spezifischen Märkten auftreten. Überdies unterhalten sie Beziehungen zum lokalpolitischen Umfeld sowie zu zivilgesellschaftlichen Akteuren. Daraus resultieren multiple Zielkonstellationen. Ziele von gemeinnützigen Trägern von Beschäftigungsförderungsprogrammen sind u.a. die Armutsbekämpfung, die Erweiterung des (lokalen) sozialen und kulturellen Dienstleistungsangebotes, die Förderung der (regionalen) infrastrukturellen und wirtschaftlichen Entwicklung oder auch die Vertretung spezifischer Klienten bzw. sozialpolitischer Ziele. Dies geschieht durch die Mitwirkung in politischen Netzwerken und in öffentlicher Auseinandersetzung mit der lokalen Sozialpolitik bzw. der nationalen Gesetzgebung.<sup>27</sup> Auch die arbeitsmarktpolitische Integrationspraxis (im engeren Sinne) geht über die Exekution von Förderprogrammen hinaus: So bemühen sich Träger der Beschäftigungsförderung um eine Einflussnahme auf lokale Sozial- und Arbeitsämter, um neue Integrationsprogramme durchzusetzen oder für spezifische Zielgruppen zu sensibilisieren.

Mit dieser Zielvielfalt geht ein pluraler Ressourcenhaushalt einher. Beschäftigungsförderungsbetriebe operieren zumindest teilweise als eigenständig wirtschaftende Organisationen, sie erzielen Erlöse an Produkt- und Dienstleistungsmärkten. Schon insofern handelt es sich nicht einfach nur um eine Unterabteilung von Sozial- und Arbeitsmarktverwaltung. Ferner mobilisieren die Träger materielle und v.a. immaterielle Ressourcen aus zivilgesellschaftlichen Umwelten. Dies erfolgt maßgeblich durch eine Vernetzung mit Wirtschaftsvertretern, Vereinen und Verbänden. Vielfach geht die Einrichtung der Betriebe auf einen Solidaritätsakt von „stakeholdern“ wie Kommunen, Kirchen oder Gewerkschaften oder etwa auch Berufsverbände oder Kammern zurück. Das verweist auf informelle bzw. intangible Tauschtransaktionen zwischen Organisation und Umwelt.

Natürlich variieren diese Beziehungen wie auch die Ziel- und Ressourcenvielfalt innerhalb des fraglichen Organisationsfeldes. Wesentlich erscheint, dass es unterschiedliche Typen von Beschäftigungsförderungsbetrieben gibt. Sieht man einmal von Behindertenwerkstätten und den durch öffentliche Anschubfinanzierung geförderten sog. „sozialen Betrieben“<sup>28</sup> ab, gibt es in Deutschland v.a. drei Formen von Beschäftigungsförderungsbetrieben. Zu nennen sind erstens die – meist relativ voluminösen – *kommunalen Beschäftigungsgesellschaften*. Zweitens betreiben die Wohlfahrtsverbände eine Vielzahl von Arbeitslosen- und Beschäftigungsprojekten. Drittens gibt es zahlreiche *kleinere Initiativen* (meist in Vereinsform), in denen arbeitsmarktpolitische Strategien mit anderen kulturellen und sozialen Belangen verknüpft werden. Vieles spricht dafür, dass die Pluralität von Zielen und Ressourcen in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften eher mäßig und in kleinen Initiativen

---

<sup>27</sup> Empirische Indizien dafür finden sich bei Evers u.a. (2000), Schmid/Schulz (2000) oder Bode (1999). Viele Träger engagieren sich in der lokalpolitischen Willensbildung sowie in sozialpolitischen Projekten (z.B. im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ oder lokaler „Runder Tische“). Dabei entwickeln sie Partnerschaften mit bürgerschaftlichen, fachlichen oder politischen Vereinigungen. Manche Beschäftigungsbetriebe sind Mitglied einer nationalen Dachorganisation, die sie organisationspolitisch unterstützt und ihnen die Möglichkeit des Austausches mit anderen Trägern eröffnet.

<sup>28</sup> Das Ziel dieser Initiativen ist der Aufbau selbständig lebensfähiger, kleiner Betriebe, um für Langzeitarbeitslose eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu schaffen. Die betreffenden Unternehmen entwickeln dabei relativ schnell ein kommerzielles Profil.

vergleichsweise am stärksten ausgeprägt ist; repräsentative Daten dazu liegen allerdings noch nicht vor.<sup>29</sup>

Zusammengefasst agieren Beschäftigungsförderungsunternehmen – mehr oder weniger, mit Variationen zwischen Typen und lokalen Settings – als Organisationen, die

- Dienste kreieren & aufbauen,
- sozial(politisch)e Botschaften leben & transportieren,
- Arbeitsmarktintegration konzipieren & umsetzen.

Auch wenn die Erfüllung dieser Funktionen in der Realität variiert und sich im Zeitverlauf verändert, so bestehen hier Leistungspotenziale, die über die Umsetzung von Beschäftigungsförderungsmaßnahmen hinausgehen und nicht nur in materiellen, sondern auch in kommunikativen Praxen (Innovationsideen, Aufklärung, politischen Forderungen) zum Ausdruck kommen.

Geht es nun um die „Qualitätsbeurteilung“ von Beschäftigungsförderungsbetrieben, dann müssen die verschiedenen Leistungspotenziale in *Bezug auf Alternativen geprüft* und zugleich als Teile eines (potenziell) „sozial produktiven“ *Funktionszusammenhangs* gesehen werden. Es stellt sich hier zunächst die Frage, inwiefern die Träger institutionell *spezifische* Leistungspotenziale aufweisen. So ließe sich (kritisch) nachfragen, ob die Kreierung und der Aufbau von Diensten mehr ist bzw. mehr sein sollte als ein bloßes Mittel zum (Arbeitsmarktintegrations-)Zweck. Es könnte ja argumentiert werden, dass die Dienste auch von anderen (staatlichen oder privaten) Trägern entwickelt werden könnten – und zwar „professioneller“. Könnten also andere die fraglichen Dienste nicht genauso gut oder besser erstellen? Die Frage ist einerseits müßig und andererseits tautologisch. Sie ist müßig, weil beispielsweise die Kommunen sich gegenwärtig für viele der von den Trägern abgewickelten Aufgaben (sei es sozialwirtschaftlicher, sei es kultureller Art) nicht (mehr) zuständig fühlen und die für sie kostengünstige gemeinnützige Beschäftigungsförderung sogar strategisch zur Erstellung entsprechender Dienste einsetzen. Die Frage nach „professionelleren“ Alternativen ist aber auch tautologisch: Die Idee der Beschäftigungsförderung im Zweiten Arbeitsmarkt besteht ja gerade darin, bei der Erstellung von Produkten und Diensten die sozial Schwachen bewusst „mitzunehmen“, also anders zu verfahren als eine „professioneller wirtschaftende“ öffentliche Hand oder effizienzorientierte Privatunternehmen. Was letztere anbelangt, so sind deren Anstrengungen bekanntlich alleine auf die zahlungskräftige Nachfrage konzentriert – und genau die ist in den meisten Betätigungsfeldern von Trägern der Beschäftigungsförderung gerade nicht gegeben.

Man mag ferner darauf verweisen, dass soziale und politische Botschaften nicht zum (eigentlichen) Tagesgeschäft von Einrichtungen der Beschäftigungsförderung gehören, weil dafür andere Akteure zur Verfügung stehen. Eine solche Sichtweise verkennt allerdings den genuin politischen Charakter zivilgesellschaftlich verankerter Nonprofitorganisationen ebenso wie das implizite politische Selbstverständnis vieler Akteure im Sozialsektor. Historisch und soziologisch ist diese Form der gesellschaftlichen Beteiligung gewissermaßen der Normalfall. Im Übrigen hat sich die Verschränkung von lebensweltlich fundierter Erfahrung und öffentlicher „advocacy“ bei der Begründung anschlussfähiger sozialpolitischer Konzepte in der Vergangenheit durchaus als hilfreich erwiesen. Schließlich muss gesehen werden, dass alternative Kanäle einer an Zivilgesellschaft zurückgebundenen Willensbildung – zumindest gegenwärtig – kaum zur Verfügung stehen. Politische Parteien sind mehr denn je mit Krisenadministration beschäftigt, soziale Bewegungen nur mehr rudimentär präsent.

Geht es nun um die *Arbeitsmarkt- und Sozialintegration der Klienten* von Beschäftigungsförderungsbetrieben, so stellt sich die Frage nach dem spezifischen Leistungspotenzial von Beschäftigungsförderungsbetrieben noch einmal anders – allerdings im Lichte der im Vorhergehenden be-

---

<sup>29</sup> In dem in Fußnote 23 erwähnten Forschungsprojekt werden solche Daten gegenwärtig für eine breite Population von Beschäftigungsförderungsbetrieben erhoben. Vorläufige Auswertungen bestätigen die genannte Hypothese.



schriebenen Funktionen. Zunächst geht es hier ganz grundsätzlich um den Sinn einer Beschäftigungsförderung jenseits von Markt und (transferorientiertem) Sozialstaat. Dabei besteht im Hinblick auf das Ziel einer Integrationswirkung durch höhere Beschäftigungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt sicherlich weitgehend Konsens. Sehr viel weniger Einvernehmen besteht aber in der Frage, ob die Vermittlung in beliebige Erwerbsarbeit einer Beschäftigung in Beschäftigungsförderungsbetrieben durchweg vorzuziehen ist. Wenn die Tätigkeiten in einem solchen Betrieb sich von den am Arbeitsmarkt verfügbaren Alternativen – wie „bad jobs“ oder Beschäftigungsverhältnisse mit überdurchschnittlich hoher Fremdbestimmung – unterscheiden und stattdessen den Normen dessen entsprechen, was man paradigmatisch „Europäisches Sozialmodell“ nennen kann (s.u.), dann ist das Beschäftigungsförderungsunternehmen aus der Sicht des Teilnehmers vergleichsweise leistungsfähiger. Und falls es dem Beschäftigungsförderungsbetrieb gelingt, gravierende Beschäftigungshemmnisse – und dazu gehört auch die Verweigerung gegenüber (formeller) Erwerbsbeteiligung oder das Sich-Einrichten im Sozialhilfealltag – durch eine differenzierte „Betreuungs“-Praxis abzubauen, dann hat dieser einen relativen Leistungsvorteil etwa gegenüber Arbeitgebern in der Privatwirtschaft. Hier zeigt sich, dass die Evaluation der Beschäftigungsförderung und ihrer Träger stark von allgemeinen sozial(- und vielleicht auch wirtschafts-)politischen Prämissen abhängt.

Sind solche Prämissen einmal gesetzt (dazu unten mehr), dann sollte bei der Bewertung der Leistungen von gemeinnützigen Beschäftigungsförderungsbetrieben die *Mehrdimensionalität* des Leistungsprofils als (potenziell) „sozial produktiver“ *Funktionszusammenhang* begriffen werden. Wesentlich erscheint hier, dass – auch im Falle einer die Arbeitsmarktintegration fokussierenden Evaluation – die Gesamtheit der Leistungsdimensionen im Blickfeld bleiben sollte. Es gilt nämlich zu prüfen, inwiefern diese Dimensionen auf der Organisationsebene mit Arbeitsmarktintegrationsprozessen zusammenhängen. Dabei sollte grundsätzlich berücksichtigt werden, dass ein spezifisches Leistungspotenzial von freien Vereinigungen bzw. Trägern in der Multidimensionalität ihres Handelns liegt (Bode 2003). Entsprechend laufen Diagnosen, die bei der „Leistungsbewertung“ freigemeinnütziger Organisationen auf einzelne Leistungsparameter abstellen und daraus die Schlussfolgerung eines funktionalen Dilettantismus ziehen, gleichsam paradigmatisch ins Leere (vgl. Seibel 1994). Sinnvoll erscheint deshalb, den (potenziell) produktiven Zusammenhang zwischen den verschiedenen Handlungsdimensionen von gemeinnützigen Trägern der Beschäftigungsförderung systematisch in den Blick zu nehmen.

Zwei Beispiele für dieses (auch) im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration multidimensionale Leistungspotenzial müssen an dieser Stelle genügen:

- Die gewissermaßen in die Verfassung gemeinnütziger Organisationen eingeschriebene, z.T. durch zivilgesellschaftliche Einbettung „genährte“ Orientierung auf die Befriedigung sozialer und nicht (alleine) wirtschaftlicher Nachfrage eröffnet potenziell Integrationskorridore, in denen für die betroffenen Individuen die Erfahrung sinnvoller Erwerbsarbeit und ein aktiver Bezug auf das Gemeinwesen miteinander verschmolzen werden. Die „Erfindung“ einer Leistung, die einen anderwärtig nicht (mehr) befriedigten Bedarf bedient, schafft einen Betätigungs- und Sozialisationsraum, der insbesondere für Personen mit bislang eher negativen Arbeitserfahrungen gewinnbringend sein kann.
- Zudem führt der politische bzw. sozialprofessionelle Einschlag in der „constituency“ von Beschäftigungsförderungsbetrieben vielfach dazu, dass von den Organisationen – z.B. durch ihre Expertise oder ihre Beiträge zur öffentlichen Meinungsbildung – wichtige Impulse für die (lokale) Sozial- oder auch Stadtentwicklungspolitik ausgehen. Das Hineinwirken in den lokalpolitischen Raum kann z.B. eine soziale Problemsensibilität in der Öffentlichkeit befördern, die die „Markt- bzw. Absatzchancen“ der Träger, aber möglicherweise auch das arbeitsmarktpolitische Commitment der maßgeblichen Institutionen erhöht.

Bleibt die Frage, wie sich dieser Leistungszusammenhang evaluieren lässt. Die allgemeine Marschroute ist im Vorhergehenden bereits begründet worden: Die Evaluation richtet sich auf die Träger

selbst und setzt nicht am Output am Ende des Förderungsparcours an, sondern an der Qualität ihrer Leistungen.

### **Anderes evaluieren, oder: Die Bestimmung der Integrationsleistung gemeinnütziger Beschäftigungsförderungsbetriebe**

Evaluative Forschung dient allgemein der Bewertung von Interventionen, die gezielt zur Herstellung gewünschter bzw. Verbesserung bestehender Zustände vorgenommen werden (vgl. allgemein Bortz/Döring 2002:101ff). Dabei greift sie gezielt auf wissenschaftliche Theorien und Befunde zurück, ohne selbst entsprechende Erkenntnisinteressen zu verfolgen. Der Evaluation zugrunde gelegt werden spezifische, wissenschaftlich begründete Kriterien, anhand derer Erfolg bzw. Misserfolg gemessen werden soll. Die Kriterien wiederum hängen von besonderen Voreinschätzungen bzw. Präferenzen ab; diese müssen offen gelegt werden, bevor ein Evaluationsprozess gestartet werden kann. Wichtig ist zudem, die Ebene der Evaluation systematisch zu reflektieren.

Zunächst sind also die allgemeinen Erfolgskriterien der gemeinnützigen Beschäftigungsförderung bzw. der Arbeitsmarktintegration zu diskutieren. Dabei stellt sich unwillkürlich die Frage: *Integration in was?* Hier erscheint eine normative Bezugsgrundlage unerlässlich. Vorgeschlagen wird an dieser Stelle der Rückgriff auf das sog. „Social-Quality“-Konzept einer Gruppe europäischer Sozialforscher. Das Konzept wird seit 1997 im Zusammenhang mit den Verträgen von Maastricht entwickelt.<sup>30</sup> Ein wichtiges Ziel des Konzepts besteht darin, grundlegende, für die europäischen Gesellschaften konsensfähige Leitvorstellungen zur gewünschten Lebensqualität auf eine handhabbare Formel zu bringen. Dabei wird argumentiert, dass in Europa eine Reihe von Normen zustimmungsfähig sind, die als in alltäglichen Lebensführungskonzepten verankerte „Qualitätsziele“ gedacht werden können: Dazu gehören: „socio-economic security“, „inclusion in political and economic systems“, ferner die Erwartung eines kohäsionsstiftenden „moral contract“ sowie das individuelle Recht auf „empowerment“ im Sinne einer „equity in life chances“.

Diese Ziele gelten allgemein für die bewusste (kollektive) Gestaltung des sozialen Lebens. Sie lassen sich folglich auch auf die Ebene der Beschäftigungsförderung herunter brechen. Die Gewährleistung von „social quality“ impliziert dann allerdings mehr als eine bloße Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt. Es geht vielmehr darum, sämtliche Hindernisse für eine gesellschaftliche Integration zu „bearbeiten“ und dadurch sozialer Ausgrenzung vorzubeugen. Daraus ergibt sich eine allgemeine Qualitätserwartung an Maßnahmen der Beschäftigungsförderung, die hier mit dem Begriff der „Nachhaltigkeit“ belegt werden soll. Ziel der Beschäftigungsförderung ist aus dieser Blickrichtung die Ermöglichung einer Lebensführung, die sich im Rahmen der (bislang) für abhängig Beschäftigte durchschnittlich bestehenden Spielräume der sozialen und wirtschaftlichen Selbstverwirklichung bewegt. Geht man davon aus, dass das Ziel sozialer Interventionen in dieser abstrakten Form allgemein zustimmungsfähig ist, so kann die Evaluation von Beschäftigungsförderung an diesen allgemeinen Kriterien ansetzen.

Nun wurde im ersten Kapitel auf die Grenzen politik- bzw. *feld*bezogener Evaluationen verwiesen. Es wird deshalb hier vorgeschlagen, die Integrationsleistung in Kontexten der gemeinnützigen Beschäftigungsförderung auf der Ebene von *Organisationen* zu analysieren. Dafür sprechen mehrere Aspekte: Zum einen wird diese Evaluationsebene in der gegenwärtigen arbeitsmarktpolitischen Debatte völlig vernachlässigt. Die Ressourcenverteilung an Träger oder auch die Begründung arbeitsmarktpolitischer Programme erscheint gewissermaßen organisationsblind; sie macht einen großen Bogen um mit Trägereigenschaften zusammenhängende Qualitätsdimensionen. Zweitens lassen sich bestimmte Konzipierungs- und Kausalitätsprobleme evaluativer Forschung auf diese

<sup>30</sup> Vgl. dazu die Beiträge in Beck et al. (2001). Die Bezugsgrundlage des Ansatzes erschließt sich aus folgendem Zitat: „Social quality has to be a goal, or a moving target, offering something positive to all the major forces of Europe. Something relating to major ideological currents of contemporary Europe“ (ebd.:317).

Weise entschärfen.<sup>31</sup> Angesichts mehrschichtiger und nicht genau definierbarer Zielkonstellationen einerseits und unklarer Wirkungsketten andererseits kann die Evaluation über die Erhebung reiner Output-Indikatoren hinausgehen und Kausalitäten im Setting selbst beobachten. Zum dritten ermöglicht eine organisationsbezogene Analyse von Integrationsleistungen, besser zwischen Kontexteinflüssen und Handlungsfreiräumen zu unterscheiden. Kontexte beinhalten nicht oder nur langfristig veränderbare Restriktionen, während in den Handlungssphären der Organisationen spezifische Gestaltungsoptionen bestehen. Indem nun die für die Integrationsleistung relevanten Organisationsprozesse genauer beleuchtet werden, lassen sich realistische Einblicke in die Restriktionen und Freiräume sowie den Umgang mit ihnen gewinnen.

Im Zentrum der Evaluation steht also die von den Trägern im Rahmen ihrer organisatorischen Spielräume realisierte *Prozessqualität*. Dabei erscheint es sinnvoll, zwei Leistungskomplexe grundsätzlich zu unterscheiden: einen *arbeitsmarktintegrationsbezogenen Komplex* und einen (hier sog.) *sozialunternehmerischen Komplex*. Während der erste Komplex auch allgemeinere sozialpolitische Aufgaben jenseits der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt beinhaltet, umfasst der zweite die (oben noch getrennt betrachteten) Dimensionen: „Dienste kreieren & aufbauen“ sowie „sozial(politisch)e Botschaften leben & transportieren“. Da es an dieser Stelle um die Leistungsfähigkeit der Träger in Bezug auf die Beschäftigungsförderung als solche geht, sind die Komponenten des zweiten Komplexes hier nur insoweit relevant, als sie (indirekt) die Qualität der Beschäftigungsförderung betreffen.

Fraglich ist nun allerdings, was genau auf der Ebene der Träger geleistet werden bzw. vorhanden sein muss (bzw. müsste), um den allgemeinen Erfolgskriterien (s.o.) gerecht zu werden. Von Bedeutung sind hier zunächst – wie oben bereits angedeutet – verschiedene *Performanzebenen*. Dabei wird an dieser Stelle von dem Umstand abstrahiert, dass zwischen diesen Ebenen grundsätzliche Spannungen bestehen können.<sup>32</sup> Folgende Ebenen sollen auseinander gehalten werden: Der Träger ist zunächst danach zu bewerten, inwiefern er grundsätzlich integrationsstiftend arbeitet. Übersetzt in die Zweckrationalität von Beschäftigungsförderungsbetrieben ließe sich diese Anforderung als *Nachhaltigkeitsorientierung* in der Organisationspraxis kennzeichnen. Darüber hinaus geht es darum, inwieweit die Träger für einen sachgerechten Umgang mit ihrem „Gegenstand“, d.h. hier: einer mitunter schwierigen und heterogenen Klientel, gerüstet sind, also ob sie über ausreichende *Problemsensibilität* verfügen. Schließlich – und damit werden die Bestands- und Dispositionsvoraussetzungen der Träger thematisch – ist von Bedeutung, mit welchem bzw. wie viel Einfluss sich die Organisationen in ihrem Operationsfeld bewegen, also über welche *Umweltsouveränität* sie verfügen.

Die Unterstellung, der zufolge der Integrationserfolg von Beschäftigungsförderungsbetrieben von deren *Spielräumen* gegenüber Umwelten abhängt, ist gewiss erklärungsbedürftig, werden doch vielfach Dysfunktionen gemeinnütziger Organisationen gerade damit begründet, dass diese einer ungenügenden *Umweltkontrolle* unterliegen. Eine Korrelation zwischen Leistungskompetenz und Bewegungsfreiheit besteht in der Tat nur dann, wenn a.) die Organisationen ziel- und sachgerecht operieren und dabei b.) auf umweltbedingte *Restriktionen* stoßen. Letzteres ist gegenwärtig insofern nicht unwahrscheinlich, als die Impulse insbesondere institutioneller Umwelten (Recht, Staat, Politik) auf eine Engführung der Integrationspraxis der Träger hinwirken. Jedenfalls spricht einiges dafür,

---

<sup>31</sup> Vgl. zu diesen Problemen in politiknahen Interventionsfeldern Wollmann (2002:79ff).

<sup>32</sup> Folgt man Kanter/Summers (1987), sollte bei der Analyse von Nonprofitorganisationen zwischen einem institutionellen, einem technisch-professionellen und einem manageriellen Wirkungsbereich unterschieden werden. Der institutionelle Bereich betrifft die Legitimierung eigener Leistungen gegenüber den zentralen „stakeholdern“ (Politik, Verbandsmitglieder, Behörden etc.). Der technisch-professionelle Bereich bezieht sich auf substantielle Wirkungsfelder (also z.B. das der sozialintegrative Leistungen). Die managerielle Ebene beschreibt den Umgang der Organisation mit Ressourcen. Zwischen diesen drei Ebenen bestehen potenziell Spannungen, die im Alltagsgeschäft pragmatisch aufgefangen werden müssen. Bezogen auf das Feld der Beschäftigungsförderung überschneidet sich diese Differenzierung mit der Unterscheidung von Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsintegration als spannungsgeladenes Zieldreieck der Beschäftigungsförderung (vgl. dazu Trube 1997:151).

dass die Konzentration der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik auf kurzfristige Vermittlungserfolge, die weit gehende Beschränkung der (quasi-)staatlichen Förderpraxis auf zeitlich und sachlich eng umrissene Maßnahmesubventionen oder allgemein der „Managerialismus“ der öffentlichen Hand potenziell die Erfüllung des „Endzweckes“ der nachhaltigen Arbeitsmarktintegration erschwert.<sup>33</sup> Das heißt zugleich: Um nachhaltig wirken zu können, müssen sich die Träger „freischwimmen“ (können).

Für die weitere Operationalisierung des Evaluationskonzepts ist es erforderlich, begründete Vorstellungen davon zu entwickeln, welche *Kernziele* im Sinne einer qualitativ hochwertigen Integrationskompetenz in welchen *Operationsbereichen* maßgeblich sind. Die Kernziele stehen für einen Kanon von allgemeinen Eigenschaften und Merkmalen, die Organisationen der gemeinnützigen Beschäftigungsförderung aufweisen sollten, wenn sie „gute Arbeit“ leisten wollen. Die Evaluation selbst erfolgt mit Hilfe von „*Prozessvariablen*“, deren Ausprägung über die Leistungsfähigkeit der Organisation Auskunft gibt (vgl. Schema 1):

- Was die Einzelziele betrifft, so geht das Evaluationskonzept von der These aus, dass Nachhaltigkeitsorientierung v.a. dann vorliegt, wenn die Organisationspraxis auf ein „*empowerment*“ der Teilnehmer hinwirkt und sowohl im Overhead als auch bei den Teilnehmern das entsprechende „*commitment*“ produziert. Unterstellt wird ferner, dass es im Alltagsbetrieb einer an den sozialen Lagen der Teilnehmer orientierten, operativen Flexibilität bedarf und darüber hinaus – aufgrund der Dynamik des Integrationsprozesses einerseits sowie der (z.T. umweltgeprägten) Handlungsbedingungen andererseits – entsprechende *Reorganisationskompetenzen* erforderlich sind. Mit anderen Worten: Die Träger müssen (organisatorisch) in der Lage sein, sich der besonderen sozialen Bedürfnisse von Maßnahmeteilnehmern anzunehmen, und gleichzeitig sollten sie die Fähigkeit aufweisen, ihre verschiedenen Programme (Qualifikation, Beschäftigung, Sozialarbeit) permanent und möglichst bruchlos umzugestalten. Angenommen wird schließlich auch, dass die Integrationsziele besser verfolgt werden können, wenn die Träger in ihren Umwelten über ein Mindestmaß an *Ressourcenkontrolle* und *Diskursmacht* verfügen.
- Diese Einzelziele lassen sich schwerpunktmäßig – wenn auch nicht trennscharf – einzelnen Operationsbereichen zuordnen. Die Nachhaltigkeitsorientierung wird bei der Strukturierung von *Sozialarbeitskonzepten*, *Tätigkeitsprofilen* und *Qualifizierungsansätzen* „bearbeitet“; hinzu kommt die Gestaltung des allgemeinen „*Organisationsklimas*“, das für die betriebliche Sozialisation der Teilnehmer von großer Bedeutung ist.

Die Problemsensibilität macht sich bemerkbar bei der *Ausrichtung* von *Ausbildungs- und Beschäftigungsprofilen*, in der *sozial(pädagogisch)en Arbeit* (einschließlich der Gestaltung von Schnittstellen zu organisationsexternen Hilfen), in Programmen der *Personalentwicklung* und *Supervision* sowie nicht zuletzt in den internen *Abstimmungsroutinen*. Um Umweltsouveränität geht es demgegenüber bei *Kontakten zu Kostenträgern*, *politischen Akteuren* und *Netzwerkpartnern* sowie bei den *Marketingaktivitäten*, wobei letztere sowohl die Mobilisierung von Spenden oder freiwilligem Engagement als auch den Vertrieb von Diensten und Produkten umfassen. Ressourcen- und diskurspolitisch bedeutsam sind schließlich die *Public Relations*.

- Eine erste Stufe der Operationalisierung des Konzepts besteht in der Definition von Prozessvariablen als basale Werkzeuge der „*Leistungsevaluation*“. Zu untersuchen wären: die manifeste und faktische Zielorientierung, Prozesse der Sinnstiftung in Arbeit und Ausbildung, die Vermittlung von für die Teilnehmer weiterführenden Perspektiven, die konkrete Praxis betrieblicher Umsteuerungen, die Wahrung organisationaler Stringenz in sich wandelnden Konstellationen (Konsistenzsteuerung) sowie die Gestaltung der internen Kommunikation. Hinzu kommen die Planung von Maßnahmen (im Umgang mit institutionellen Umwelten), die faktischen Beziehun-

---

<sup>33</sup> Evidenzen für diese These liefern Fallstudien wie die von Bode (1999) oder Eick/Brell (2002).

gen zu (potenziellen) Käufern, Sponsoren und Freiwilligen sowie der Auftritt der Organisationen in der Öffentlichkeit.

Schema 1: Erfolgsbedingungen und Leistungsvoraussetzungen von Beschäftigungsförderungsbetrieben

Performanzebenen	Kernziele	Relevante Operationsbereiche	Prozessvariablen
Nachhaltigkeitsorientierung → die Organisation sollte ihre „Integrationsarbeit“ so gestalten, dass Maßnahmeteilnehmer eine für sie sinnstiftende und emanzipationsträchtige Arbeits- und Lebenssituation (wieder-) gewinnen	Empowerment  Commitment-Produktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sozialarbeitskonzept</li> <li>• Tätigkeitsprofile</li> <li>• Qualifizierungsansätze</li> <li>• „Klima-Gestaltung“</li> </ul>	(1) Zielorientierung (2) Sinnstiftung in Arbeit & Ausbildung (3) Perspektivenvermittlung
Problemsensibilität → die Organisation sollte Möglichkeiten besitzen, in variierenden Bedarfs- und Handlungskonstellationen fallorientiert zu arbeiten	Soziale Flexibilität  Reorganisationskompetenz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausrichtung von Ausbildungs- und Beschäftigungsprofilen</li> <li>• sozialpädagogische (Schnittstellen-)Arbeit</li> <li>• Personalentwicklung &amp; Supervision</li> <li>• Interne Abstimmung</li> </ul>	(4) Umsteuerungspraxis (5) Konsistenzsteuerung (6) Kommunikationsmanagement
Umweltsouveränität → die Organisation sollte Bewegungsspielräume gegenüber reproduktionsrelevanten Umwelten kreativ und legitimationsträchtig entfalten können	Ressourcenkontrolle  Diskursmacht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenträgerkontakte</li> <li>• Politik- und Netzwerkkontakte</li> <li>• (Sozial-)Marketing</li> <li>• Public Relations</li> </ul>	(7) Programmdesign (8) Beziehungen zu Käufern, Sponsoren & Freiwilligen (9) öffentlicher Auftritt

## Anders evaluieren, oder: Qualität (auch) qualitativ erfassen!

Wie unschwer zu erkennen ist, enthält das im Vorhergehenden entwickelte Konzept eine Reihe von weichen Variablen, „Diskursmacht“ oder „Public Relations“ beispielsweise kann man nicht sinnvoll messen. Dennoch verweisen gerade diese Variablen auf „an issue neglected in most discussions of nonprofit performance: the management of those intangible assets upon which future performance depends“ (Paton 2003:18). Um so mehr stellt sich Frage nach der *methodologischen Operationalisierung* einer an den o.g. Prozessvariablen ansetzenden Evaluierung.

Nun wird in der Diskussion über die Evaluation bzw. Leistungserfassung auf dem Gebiet sozialer Interventionen vielfach auf die Grenzen quantitativ-statistischer Analysedesigns verwiesen. Gewiss: Quantitative Indikatoren machen in vielerlei Hinsicht Sinn, denn nur durch sie können über größere Fallpopulationen hinweg Vorstellungen über Proportionen oder Entwicklungsdynamiken gewonnen werden. Dennoch gibt es viele Probleme mit solchen Evaluationen.<sup>34</sup> Verwiesen wird auf die Diffusität vieler Leistungsstandards, die Manipulierbarkeit von Kennziffern<sup>35</sup>, die Schwierigkeiten einer Kontrolle von Kontexteinflüssen oder die mangelnde Erhebungstiefe bezüglich der realen Wirkungszusammenhänge. Darum wird hier die These vertreten, dass erst *qualitative Verfahren* organisatorische (Fehl-)leistungen im Bereich sozialer Interventionen wirklich transparent machen und dementsprechend die *beschreibende Dokumentation von Prozessqualität* für Beschäftigungsförderungsbetriebe eine sinnvolle Evaluationsstrategie darstellt. Qualitative Evaluationen versprechen gerade dort Erkenntnisse über die Leistungen sozialer Interventionen, wo einzelfallorientiert, situativ spezifisch und unter kontingenten Handlungsbedingungen operiert wird. Hier lässt sich Qualität nicht ohne weiteres durch standardisierte Instrumente erfassen: „Quality has to do with nuance, with detail, and with the subtle and unique things that make a difference between the points of a standardized scale“ (Patton 2002:150). In Settings, in denen es um „people processing“ geht, sind gerade Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Individualisierung der Leistungen Ausweis einer effektiven Organisationspraxis. Qualitative Evaluationen sind deshalb besonders für prozessorientierte Analysen angezeigt; „depicting process requires detailed descriptions of how people engage with each other“ (ebd.:159), und dies ermöglicht „to isolate critical elements that have contributed to program successes and failures.“ (ebd.:160).

Natürlich stoßen auch qualitative Evaluationen an Grenzen: Was an Erhebungstiefe gewonnen wird, fehlt an Validität und Repräsentativität. Wenn die standardisierte Evaluation aber den Blick auf Wirkungsketten und Bedingungsbeziehungen eher verstellt denn erweitert, dann muss die Evaluation gewissermaßen qualitativ geerdet werden. Die deskriptive und nicht messende Leistungsbewertung – Wollmann (2002:81) spricht mit Bezug auf das Setting öffentlicher Verwaltungen von einer „Quasi-Evaluierung“ – eröffnet Chancen auf eine höhere Transparenz hinsichtlich dessen, was Beschäftigungsförderungsbetriebe leisten und was sie nicht leisten. Konkret bedeutet dies, fallorientiert zu beschreiben, wie die o.g. Einzelziele in den Organisationen bearbeitet werden und woran ihre Umsetzung gegebenenfalls scheitert. Die aufgezeigten Wirkungszusammenhänge müssen sich in der Diskussion und im Fallvergleich bewähren. Nur dann können sie Lernprozesse in der Organisation und in der (Fach-)Öffentlichkeit anstoßen.

Wie aber gelangt man über ein Modell qualitativer Evaluation zu konkreten Ergebnissen bezüglich der Leistungsqualität gemeinnütziger Beschäftigungsförderung? Zunächst muss Klarheit im Hinblick auf verfügbare Datenquellen bestehen. Sinnvollerweise kommt in einer qualitativen Evaluation das typische *Instrumentarium der qualitativen Sozialforschung* zum Einsatz: offene Interviews mit Kernakteuren, die Analyse von Organisationsdokumenten, teilnehmende Beobachtung bzw. Ortsbegehung und Gruppendiskussionen (mit Maßnahmenteilnehmern). Die Forschungsperspektive setzt dabei – kurz gefasst – auf „creativity, exploration, conceptual flexibility and a freedom of spirit“

---

<sup>34</sup> Vgl. die Übersicht über die internationale Diskussion bei Paton (2003:37ff).

<sup>35</sup> „People being measured begin to manage the measures rather than the performance“ (Neely 1998, in Paton 2003:41).

(Seale 1999:43). Bei der Dokumentenanalyse sind alle für den internen und solche für den externen Gebrauch erstellten Materialien von Interesse: Das gilt für PR-Produkte, „corporate mission statements“ oder die offizielle „marketing strategy“ ebenso wie schriftlich fixierte „resource management strategies“ (Forster 1994:148). Was die Interviews anbelangt, so werden die Gesprächspartner gewissermaßen als Organisationseliten betrachtet, die das zu erforschende Handlungsfeld (mit) strukturieren. Es geht dabei um „Wissenskonfiguration, die auf kognitiver Ebene als Konglomerat subjektiver und inkonsistenter Sinnentwürfe und Erklärungsmuster („Deutungswissen“), und auf sozialer Ebene als Handlungsdeterminante für andere („Praxiswirksamkeit“) charakterisiert ist“ (Bogner/Menz 2002:65/66). Natürlich ist dabei nicht alles für „bare Münze“ zu nehmen: Einerseits müssen die verschiedenen Quellen untereinander abgeglichen werden, andererseits sind die Organisationsdiskurse immer auch in größere Kommunikations- und Handlungszusammenhänge einzuordnen. Das bedeutet „being relatively sensitive to language use in context but interested in finding broader patterns“ im „macro-system context“ (Alvesson/Karremann 2000:1135).

Anhand eines fingierten (aber empirisch informierten) Beispiels soll kurz illustriert werden, wie man auf diese Weise zu Urteilen über die organisationale Leistungsqualität gelangen kann. Wesentlich erscheint dabei, dass die Urteile erst im Rahmen der Evaluation konkret werden, d.h. es ergibt sich aus dem Material selbst und ist nicht ex-ante festgelegt, *inwiefern* die Organisation gut oder schlecht verfährt.

- Variable *Sinnstiftung in Arbeit & Ausbildung*: Ein Beschäftigungsförderungsbetrieb unterhält einen Second-Hand-Laden. Durch Interviews mit dem Geschäftsführer, den Sozialarbeitern und dem Anleiter sowie mittels einer Gruppendiskussion und einer Ortsbegehung kommt man zu folgenden Kernergebnissen: (1) Das Arbeits-Setting orientiert sich erkennbar an Vorbildern aus dem „richtigen“ Geschäftsleben, worauf das Overhead-Personal bewusst hinarbeitet und was auch im Bewusstsein der Maßnahmenteilnehmer eine wichtige Rolle spielt. (2) Das in die Maßnahme eingebundene Praktikum wird nur im gleichen Berufs- bzw. Geschäftsfeld organisiert, die Teilnehmer gewinnen eine Vorstellung davon, wo und wie sie gegebenenfalls „normal“ arbeiten können. (3) Die Tätigkeiten sind so arrangiert, dass – obwohl bei einigen Personen offensichtlich Probleme bei der Wiedereingewöhnung in Berufsarbeit vorliegen – allen Teilnehmer eine formale Funktion zugewiesen wird, die diese auch als solche wahrnehmen. Diese drei Befunde signalisieren, dass der Beschäftigungskontext absichtsvoll auf die Erzeugung von „Normalerfahrungen“ hin organisiert wird und sich die Teilnehmer dabei als „Arbeitssubjekte“ entfalten können.
- Variable *Kommunikationsmanagement*: Das fragliche Unternehmen bietet auch eine sozialarbeiterische Betreuung. Gespräche mit der Sozialarbeiterin, dem Geschäftsführer des Ladens und den Teilnehmer fördern folgendes zu Tage: (1) Nach einer Sozialanamnese erfolgen in regelmäßigen Abständen Beratungsgespräche mit Teilnehmern in besonderen Problemlagen. Dabei wird aber keine Rücksicht auf Betriebsabläufe genommen, was dazu führt, dass der Anleiter den Sinn dieser Gespräche den Teilnehmern gegenüber in Frage stellt. (2) Die Geschäftsführung ist von dieser Sachlage nicht informiert, und der Konflikt schwelt über längere Zeit, wodurch sich die Teilnehmer in einer „Zwickmühle“ fühlen. (3) In den Besprechungen zwischen dem Anleiter, der Sozialarbeiterin und der Geschäftsführung bleibt nur wenig Zeit, die nicht-technischen Betriebsabläufe zu thematisieren. Die drei Befunde zeigen, dass das Kommunikationsmanagement der Organisation fehlerhaft entwickelt ist und daraus für einige Teilnehmer durchaus schwerwiegende Irritationen erwachsen.
- Variable *öffentlicher Auftritt*: Die betrachtete Organisation versucht, ihr Leistungsangebot in der Öffentlichkeit publik zu machen und sich dadurch auch materiell zu konsolidieren. Die Analyse ihres „Werbematerials“ sowie Gespräche mit der Geschäftsführung ergeben folgende Ergebnisse: (1) Der Laden wird heute als Einkaufsmöglichkeit für „Einkommensschwache“ präsentiert, die an die Stelle einer ehemaligen Kleiderkammer getreten ist. (2) Die ursprüngliche Strategie bestand allerdings darin, in der Lokalpresse mit Anzeigen für ein modisches und preisgünstiges

Textilienangebot zu werben, wobei diese Anzeigen dem Werbestil kommerzieller Mitbewerber nachempfunden waren. (3) Die örtliche Handelskammer drohte mit einer Klage (wegen unerlaubter Konkurrenz), so dass die Annonce zurückgezogen werden musste; über die Möglichkeit, die ursprünglich avisierte Werbebotschaft innerhalb eigener Netzwerkzusammenhänge (Kirchenblätter, Gewerkschaftsmedien, Vereinsmitteilungen etc.) kursieren zu lassen, wurde aber nicht weiter nachgedacht. Die drei Befunde verdeutlichen: Das Mislingen der Werbestrategie hängt mit Kontextbedingungen (hier: dem Konkurrenzverbot gemeinnütziger Beschäftigungsförderungsbetriebe) zusammen, die die Organisation nicht steuern kann. Allerdings nutzt sie die ihr verbleibenden, organisationstypspezifischen Möglichkeiten für Ersatzstrategien nur unzureichend, was ihre materielle Konsolidierung erschwert.

Das Beispiel zeigt, dass die Evaluation ein und derselben Organisation zu sehr differenzierten Resultaten führen kann. Die Kernziele „Empowerment“ und „Commitment“-Produktion werden gut bedient, die soziale Flexibilität der Organisation ist durch Kommunikationsblockaden eingeschränkt, und die Ressourcenkontrolle erweist sich als limitiert, was wesentlich mit nicht steuerbaren Kontextbedingungen zu tun hat. Und auch wenn viele Fragen offen bleiben: Aussagen der geschilderten Art geben in jedem Fall sehr viel profunder Auskunft über die Leistungsqualität des fraglichen Beschäftigungsförderungsbetriebs als die durch ihn realisierte Vermittlungsquote.

## Ausblick

Die Ermittlung von „Qualitätsaussagen“ über die Tätigkeit von Beschäftigungsförderungsbetrieben ist – so viel haben die vorhergehenden Ausführungen deutlich gemacht – kein triviales Unterfangen. Um der Verkürzung, die der gegenwärtig alles dominierende Indikator „Vermittlungsquote“ mit sich bringt, angemessen entgegenzuwirken, benötigt man ein vergleichsweise aufwändiges Instrument, das sicherlich nur exemplarisch und – gerade unter den gegebenen Kontextbedingungen – wohl kaum über größere Fallzahlen hinweg zur Anwendung kommen kann. Es wäre aber viel gewonnen, wenn qualitative Evaluationen bei einzelnen Trägern zumindest für Teilaspekte durchgeführt und als kritischer Maßstab für deren Leistungsfähigkeit verwendet würden. Gewiss: Die erwartbaren Resultate würden eher Widersprüche und gemischte Bilanzen zu Tage fördern als robuste, für einen Leistungsvergleich zwischen Trägern taugliche Kennziffern. Damit wären sie allerdings auch erheblich realistischer als die mittlerweile obligatorische „Vermittlungsquote“. Im Übrigen ist die Fixierung des Organisationshandelns auf „Quoten“ möglicherweise bereits ein Qualitätsdefizit, denn dies geht potenziell mit internem „Creaming“ oder mit auf Kurzfristigkeit ausgerichteten Organisationsroutinen einher. Insofern wäre ein Umdenken in der auf die Beschäftigungsförderung bezogenen Evaluationsforschung mehr als angebracht.

Allerdings scheint gegenwärtig nichts am Quoten-Mainstream vorbeizuführen. Qualitative Evaluationen können wohl nur *zusätzlich* auf den Weg gebracht werden. Aus wissenschaftlicher Perspektive mögen sie dann *auch* dazu dienen, über verbesserte *quantitative* Untersuchungsdesigns nachzudenken. Die mittels qualitativ-explorativer Ansätze gewonnenen Erkenntnisse über bestimmte Leistungszusammenhänge würden dann – allerdings unter Substanzverlust – in der Fläche abgebildet werden können. Gleichzeitig sind sowohl die Herangehensweise als auch die Verwendung ihres Outcomes Teil einer politischen Auseinandersetzung über die Rolle, die gemeinnützige Beschäftigungsförderung in Zukunft (noch) spielen wird. Insofern sollten die aus qualitativen Evaluationen gewonnenen Erkenntnisse nicht nur innerhalb der Träger selbst dokumentiert, sondern gegebenenfalls auch über Organisationsgrenzen hinaus kommuniziert werden. Dabei sollten etwaige Schwächen – wenngleich es immer auch darum geht, sie in ein Verhältnis mit den verfügbaren institutionellen Alternativen zu setzen – nicht auf die restriktiven Rahmenbedingungen gemeinnütziger Beschäftigungsförderung reduziert, sondern als Anlass für eine kontinuierliche Verbesserungspraxis begriffen werden. Wer ganzheitliche Integrationsansätze im Interventionsfeld der gemeinnüt-



zigen Beschäftigungsförderung gegen den Imperialismus der „Benchmarking“-Kultur verteidigen will, hat wohl keine andere Wahl.

## Literatur

- Alvesson, M. / Karreman, D. (2000). Varieties of Discourse: On the study of organizations through discourse analysis; S.1125-1149 in: *Human Relations* (53) 9
- Beck, W. / van der Maasen, L. / Thomése, F. / Walker, A. (2001). *Social Quality: A Vision for Europe*. Amsterdam: Kluwer
- Bode, I. (1999). Von bewegt bis flexibel: Zur Entwicklung von Arbeitsverhältnissen im Dritten Sektor; in: *Zeitschrift für Sozialreform* (45) 11/12, 920-940.
- Bode, I. (2003). Von Strategien und Zerreißproben. Chancen und Gefahren loser Kopplung in freiwilligen Vereinigungen; in: *Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen* (Hg.). *Mission impossible? Strategien im Dritten Sektor*; Frankfurt: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 15-41
- Bode, I. / Evers, A. / Schulz, A. (2003). „Integrationsarbeit“ jenseits von Markt und Staat. Was leisten soziale Unternehmen im Bereich der Beschäftigungsförderung? In: Birkhölzer, K. / Klein, A. / Priller, E. / Zimmer, A. (Hg.) *Dritter Sektor – Drittes System: Theorie, Funktionswandel und zivilgesellschaftliche Perspektiven*; Opladen: Leske & Budrich
- Bogner, A. / Littig, B. / Menz, W. (2002). *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Opladen: Leske & Budrich.
- Bortz, J. / Döhring, N. (2002). *Forschungsmethoden und Evaluation: für Human- und Sozialwissenschaftler*. 3. überarbeitete Auflage. Berlin usw.: Springer
- Caliendo, M. / Hujer, R. / Thomsen, S. L. (2003). Evaluation individueller Netto-Effekte von ABM in Deutschland. Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden. IAB-Werkstattbericht Nr. 2
- Eichhorst, W. / Profit, S. / Thode, E. (2001). *Benchmarking Deutschland. Arbeitsmarkt und Beschäftigung*. Bericht der Benchmarking-Gruppe der Bertelsmann-Stiftung. Berlin, Springer
- Eick, V. / Grell, B. (2002). Mit der Sozialen Stadt von Welfare to Work? Zur Rolle von freien Trägern in der neuen Sozial- und Beschäftigungspolitik; in: Walther, U.-J. (Hg.). *Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?* Opladen: Leske & Budrich: 181-192.
- Evers, A. / Schulze-Böing, M. / Weck, S. / Zühlke, W. (2000). Soziales Kapital mobilisieren. Gemeinwesenorientierung als Defizit und Chance lokaler Beschäftigungspolitik. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund
- Fels, G. / Heinze, R.G. / Pfarr, H. / Schmid, G. / Streeck, W. (2001). *Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Thesen der Benchmarking-Gruppe*. Bündnis für Arbeit/ Bundesregierung. Berlin
- Forster, N. (1994). The Analysis of Company Documentation; in: Cassell, C. / Symon, G. (Hg.). *Qualitative Methods in Organizational Research. A practical guide*; Newbury Park: Sage, 147-166
- Glaß, C. / Voigt, B. (2000). *Punks in Beschäftigung. Projekte und Maßnahmen zur Integration langzeitarbeitsloser Jugendlicher/junger Erwachsener durch Arbeit*. Beispiele konkreter Jugendhilfe aus Bremen und Rostock. Hamburg: Kovac
- Helbig, C. M. (2001). *Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit. Auswertung praktischer Erfahrungen von Einrichtungen außerhalb der öffentlichen Arbeitsverwaltung*. Frankfurt usw.: Lang
- Kanter, R. M. / Summers, D. V. (1987). Doing Well by Doing Good: Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organizations; in: W. W. Powell (Hg.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press

- Kieselbach, T. / Klink, F. / Scharf, G. / Schulz, S.-O. (1998). „Ich wäre ja sonst nie mehr an Arbeit ran gekommen!“ Evaluation einer Reintegrationsmaßnahme für Langzeitarbeitslose. Weinheim: Deutscher Studienverlag
- Neely, A. (1998). *Measuring Business Performance*; London: The Economist/Profile Books
- Paton, R. (2003). *Managing and Measuring Social Enterprises*. London: Sage
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Thousand Oaks: Sage
- Schmid, A. / Schulz, A. (2000). *Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktpolitik. Der Beitrag der Caritas*. Freiburg: Lambertus
- Schmid, G. (2002). *Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*. Frankfurt/New York: Campus
- Seale, C. (1999). *The Quality of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage
- Seibel, W. (1994). *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheinende Organisationen im 'Dritten Sektor' zwischen Markt und Staat*. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos
- Strasser, H. / Klein, G. / Schweer, T. / Bongartz, T. / Gröhnke, K. (1995). *Arbeitslos in Duisburg. Evaluation von Modellmaßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit*. Duisburg: Sokop-Verlag
- Trube, A. (1997). *Zur Theorie und Empirie des Zweiten Arbeitsmarktes. Exemplarische Erörterungen und praktische Versuche zur sozioökonomischen Bewertung lokaler Beschäftigungsförderung*. Münster: Lit
- Trube, A. (2000). *Sozioökonomische Analysen öffentlicher Beschäftigungsförderung - Grundlagen, Methoden und ausgewählte Ergebnisse. Effekthascherei, oder: Wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik? Beiträge einer DPWV-Tagung. d. Wittig-Koppe*. Münster: Lit, 63-94
- Trube, A. / Koße, S. / Luschei, F. / Schmitz-Mandreal, U. / Weiß, K. (2003). *ABM-real. Ein Projekt zur Untersuchung der arbeitsplatzgenerierenden Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Kurzfassung des Abschlussberichts*. Siegen, Zentrum für Planung und Evaluation Sozialer Dienste der Universität Siegen
- Wollmann, H. (2002). *Verwaltungspolitik und Evaluierung. Ansätze, Phasen und Beispiele im Ausland und in Deutschland*, in: *Zeitschrift für Evaluation* 1(1), 75-99

## 10.2. Protokoll der Diskussion

### Diskussion

In der anschließenden Diskussion an das Inputreferat wurde sehr häufig festgestellt, dass die Vermittlungsquote als Erfolgsmessung weiterhin nachgefragt werde. Die Politik richte sich darauf und auf ihre erfolgreiche Kommunikation. Auch ein Wettbewerb um Vermittlungsquoten könne erwartet werden. Es wurde deutlich, dass eine Kluft zwischen den Anforderungen von außen und den Antworten in der Sozialarbeit bestehe, die eher „schwammig“ aussehen. Trotzdem seien Sympathien für den qualitativen Evaluationsansatz vorhanden, der allerdings auch kritisch begutachtet wurde.

Wie sei zum Beispiel die Variable der Umweltsouveränität zu objektivieren? Kritisch nachgefragt wurde, ob diese nicht nur von der Kunst der guten Darstellung abhängen. Hierzu wurde angemerkt, dass die Darstellung nicht Teil der Evaluation sei. Das würden zum Beispiel die PR übernehmen. Die Objektivierung in der Evaluation sei aber in der Tat ein großes Problem.

Auch wurde am Beispiel des Sozialneids diskutiert, an was sich Qualität zu orientieren habe. So könne es verschiedene Wahrnehmungen von Sozialneid geben: Die Politik könne sagen, dass Sozialneid positiv sei, der soziale Träger dagegen ihn negativ beurteilen. Sozialethische Vorstellungen müssten zum Maßstab gemacht werden, was aber „vom Steuerzahler“ nicht gewünscht werde.

Auf dem Schema, welches der Referent seinem Vortrag zugrunde legte, fehle der Aspekt der Bewegung in Netzwerken. Zur Frage der Ethik wurde eine sozialwissenschaftliche Studie angeführt, die die Frage nach der Vision gemeinsamer Lebensqualität in europäischen Kerngesellschaften gestellt habe. Grundkategorien seien dabei die soziale Sicherheit, die Teilhabe am politischen und gesellschaftlichen Geschehen, die Integration in einen moralischen Kontext, die Gleichheit von Lebenschancen sowie das Recht auf „Empowerment“ gewesen. Obwohl Frustrationserlebnisse in den Beschäftigungsbetrieben im Hinblick auf „Mobbing“ bestünden, halte das Konzept an einem gemeinsamen ethischen Konsens fest, der versteckt in der Gesellschaft vorhanden sei und in sozialen Bewegungen außerhalb Deutschlands auftauche und dort auch lebendiger sei.

Die Qualität eines Trägers anhand seiner Teilnehmer auszuweisen, könne problematisch werden, wenn die Teilnehmer dort beschäftigt bleiben möchten, etwa aufgrund der hohen Sicherheit der Stelle.

Trotz der Widersprüche zwischen Erfassung der Vermittlungsquote und dem Modell der qualitativen Evaluation wurde die Methode positiv aufgenommen. Die vom Referenten vorgestellte Evaluierungsmethode sei eine Chance zu messen, wie Menschen dauerhaft in sozialen Kontexten zu halten sind. Sie könne auch dazu führen, dass neben der Vermittlungsquote eine Quote sozialer Stabilität gesetzt werde. Die vorgestellte alternative Evaluationsmethode sei unabhängig von der Vermittlungsquote für die interne Kommunikation wichtig.

Hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeit des Evaluationsansatzes angesichts der Forderungen nach „knallharten“ Zahlen wurde ausgeführt, dass eine Dokumentation der Leistung nach außen optimal sei. Die Sozialämter seien hier durchaus für qualitative Argumente zu gewinnen, während es beim Arbeitsamt schwieriger, aber keineswegs hoffnungslos sei. Die Vermittlungsquote sei nur ein potentieller Ausweis für qualitativ gute Arbeit, sie sei legitim und auch gerechtfertigt, aber man dürfe sich nicht darauf reduzieren. Wenn sie unter den Erwartungen bleibe, dann könne sie kommentiert werden und dabei sei eine prozessqualitative Argumentation möglich.

Angemerkt wurde auch, dass Qualitätsgesichtspunkte aber nur unter bestimmten Voraussetzungen funktionieren würden, zum Beispiel wenn es eine Beratung von politischer Seite aus gebe. Träger, Amt und Politik seien dabei nicht gleichzusetzen. Verwaltung sei nicht gleichzusetzen mit Politik, der eine Steuerung auf kommunaler Ebene fehle. Politik nähme die kommunalen Beschäftigungsträger nicht ernst. Angemerkt wurde dazu aber, dass der wissenschaftliche Blick auf politische Trends und institutionelle Gegebenheiten von Distanz ausgehe. Ein zweiter Schritt sei erst die Organisationsberatung. Das Modell habe über die Kategorie der Ressourcenkontrolle ein Einfallstor. Ein guter Stand am Sozialmarkt und eine Unterstützung über die kommunale Verwaltung können über 20% mehr Sozialmarkteinkommen ermöglichen. Solche Unternehmen würden eine höhere Souveränität besitzen als Unternehmen, die sich allein über Maßnahmen finanzieren würden.

Zu berücksichtigen seien auch regionale Qualitätsmaßstäbe angesichts der Regionalisierung der Arbeitsmärkte, wobei nachgefragt wurde, ob nicht nur die Ziele regional unterschiedlich, die Qualitätsmaßstäbe dagegen, wie die Ziele zu erreichen sind, universell seien. Darauf wurde erwidert, dass eine Gruppe durchaus vorstellbar sei, die in ihrer Struktur gestärkt werden solle, damit es keine Ausgrenzung gebe. Demgegenüber könne es in einer anderen Region darum gehen, eine Gruppe mit sozialen Handicaps in den regionalen Arbeitsmarkt zu integrieren. Diese Arbeit würde hier direkt an der Vermittlungsquote ansetzen und es könnten sich andere Qualitätsmaßstäbe ausweisen lassen.

Abschließend wurde Qualitätsmanagement über ISO vom Referenten eher ambivalent bewertet, obwohl die Intention durchaus richtig sei. Nur die Art, wie es umgesetzt werde, sei ein Problem. Die Integration über den zweiten Arbeitsmarkt in virtuellen Welten sei nicht tragfähig; ein großes Problem sei insbesondere die Reproduktion der Lebenswelt bei der Integration in den Arbeitsmarkt, die beim Qualitätsmanagement beachtet werden müsse.

## 11. AG 5: Jugendsozialarbeit und kommunale Beschäftigungsförderung

Moderation:  
Bettina Roß

Protokoll:  
Gudrun Steinmetz

### 11.1. Inputreferat:

#### **Jugendsozialarbeit und kommunale Beschäftigungsförderung – Fördern und Fordern als neues Leitmotiv in der Jugendsozialarbeit**

Dr. Tilly Lex /Deutsches Jugendinstitut, München)

#### *Fördern und Fordern als sozialpolitisches Prinzip*

Das Prinzip „Fördern und fordern“ hat in der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Diskussion derzeit Hochkonjunktur. In der Regel ist damit gemeint, dass den Arbeitslosen oder Sozialhilfeempfängern ein Angebot gemacht werden soll, und dass bei Nichtkooperation Sanktionen – z.B. in Form der Kürzung von Unterstützungsleistungen – angedroht werden. Der Vorsitzende einer großen Bundestagsfraktion wurde mit dieser Sichtweise auf das Prinzip „Fördern und fordern“ am 15.4.2003 in der Süddeutschen Zeitung zitiert: „Nur ein Drittel der Arbeitslosen sei arbeitswillig, die übrigen zwei Drittel müsse der Staat „ziehen und locken“ oder eben „schieben“.<sup>36</sup>

Die hier zitierte Sichtweise ist sicher weit verbreitet. Dem Anspruch auf Förderleistung wird eine Pflicht zur Inanspruchnahme gegenübergestellt und Nichtinanspruchnahme mit Sanktionen beantwortet. So auch der Bundeskanzler bei der Vorstellung der AGENDA 2010: „Junge Menschen haben das Recht auf neue Chancen, auf Ausbildung und dieses Recht muss ihnen die Gesellschaft gewähren. Diesem Recht – das muss genauso klar festgelegt werden – entspricht allerdings die Pflicht, zumutbare Angebote auch anzunehmen. Geschieht dies nicht, wird das zu Sanktionen führen müssen. Wir werden dafür sorgen, dass das funktioniert“.<sup>37</sup>

Dass sie nicht die einzige mögliche Sichtweise ist, möchte ich an zwei Aussagen illustrieren, die von der Publizistin Gabriela Simon stammen, deren Spezialgebiet die Zukunft der Arbeit und die Zukunft der Arbeitsmarktentwicklung ist: „... solange die Rückkehr zur Vollbeschäftigung nicht in greifbare Nähe rückt, brauchen auch Arbeitslose nicht weniger, sondern mehr Rechte, um ihre eigenen Ideen verwirklichen, aber auch, um erfolgreich gegen unsinnige Maßnahmen rebellieren zu können“.<sup>38</sup> und „Die vielen wirkungslosen Maßnahmen der Arbeitsämter, die ganze Mühle aus sinnlosen Fortbildungen und anderen Scheinaktivitäten konnte sich doch nur deshalb solange drehen, weil Arbeitslose sich dagegen nicht wehren können. Wer jetzt als Arbeitsloser auf Sozialhilfeniveau gedrückt wird, der kann sich nicht einmal mehr eine Fahrkarte kaufen, um an einer Tagung oder einem Workshop teilzunehmen. Für den ist Demokratie eine ziemlich öde Veranstaltung geworden“.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Vorsitzender einer großen Bundestagsfraktion, zitiert nach der SZ vom 15.4.2000, Seite 3.

<sup>37</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag.

<sup>38</sup> Gabriele Simon, Publizistin, zitiert nach FR vom 16.4. 2003, Seite 2.

<sup>39</sup> ebenda.

Die enge Verknüpfung von Rechten und Pflichten, von Angeboten und Sanktionen steht teilweise im Widerspruch zu anderen Prinzipien einer modernen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Denn die von den einzelnen Leistungsträgern per Sanktionsdrohung durchgesetzten Teilnahmen sind nicht notwendigerweise die in die Ausbildungs- und Erwerbsbiographien passenden. Wer alternativlos zur Teilnahme gezwungen ist, kann nicht per Auswahl zwischen Angeboten das Bessere wählen.

Gegenstand meines Beitrags ist das pädagogische Prinzip des „Fördern und Forderns“. In einem ersten Schritt will ich kurz skizzieren, was ich damit meine. Dann werde ich im nächsten Schritt an vier Projektbeispielen dieses pädagogische Prinzip des „Förderns und Forderns“ illustrieren, Projektbeispiele, die wir in den letzten Jahren im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung von Modellprojekten und –programmen untersucht haben. In einem abschließenden Schritt werde ich dann aus diesen Beispielen eine Reihe von Prinzipien herausfiltern, die aus meiner Sicht für die Anwendung des Prinzips des „Fördern und Fordern“ zentral sind.

### **Fördern und fordern als pädagogisches Konzept**

Im DJI-Forschungsschwerpunkt „Übergänge in Arbeit“ interessiert uns das Prinzip „Fördern und fordern“ vor allem als pädagogisches Konzept. Als pädagogisches Konzept interessiert es uns deshalb, weil wir es mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu tun haben, also Personen, die altersspezifische Entwicklungsaufgaben bewältigen müssen:

- Die Entwicklung der Persönlichkeit (Selbstbewusstsein, Kontrollbewusstsein, Selbstwirksamkeit usw.).
- den Erwerb beruflicher Qualifikationen.
- den Erwerb von „Arbeitstugenden“ (Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Kollegialität, Ausdauer usw.).
- den Erwerb sozialer Kompetenzen, sowohl in der Privatsphäre als auch von sozialen Kompetenzen, wie sie für Erwerbsarbeit unabdingbar sind (Fähigkeit zur Kooperation, kommunikative Kompetenz usw.).
- die Fähigkeit zur sozialen und politischen Partizipation.

Das Prinzip des „Förderns und Forderns“, so wie es in der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Diskussion gängig ist, lässt sich auf die Pädagogik nicht einfach übertragen. Es wäre im übrigen auch eine sehr rustikale Pädagogik, die über den zu fördernden Jugendlichen erst einmal den „Sanktionshammer“ aufhängt.

In pädagogische Kategorien übersetzt würde ich „Fördern und fordern“ wie folgt definieren:

- Fördern heißt, Lernprozesse so organisieren und gestalten, dass auf Seiten der Lernenden optimale Entwicklungsprozesse stattfinden können. Fördern findet oft – aber nicht nur – in „geschützten“, pädagogisch gestalteten Räumen statt.
- Fordern verstehe ich im Sinne von Herausfordern. Es meint Jugendliche mit Anforderungen mit Ernstcharakter konfrontieren, wie sie z.B. in der „realen Arbeitswelt“ bestehen.

„Fördern und fordern“ als pädagogische Prinzipien sind nicht zwei Seiten einer Medaille, wie dies in der „Zuckerbrot- und Peitschen-Debatte“ oft suggeriert wird, „Fördern und fordern“ müssen in der Pädagogik integriert werden. Das heißt pädagogische Prozesse müssen so gestaltet werden, dass sie Anforderungen mit Ernstcharakter einschließen. Und Ernstsituationen müssen so gestaltet werden, dass sie Lernen ermöglichen.

## Vier Projektbeispiele

### Erstes Beispiel: Freiwilliges Soziales Trainingsjahr (FSDJ)/ein Modellprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Zielgruppe sind Jugendliche in sozialen Brennpunkten mit schlechten schulischen Voraussetzungen und in schwierigen sozialen Lagen. Der Zugang ist freiwillig. Das Konzept des Freiwilligen Sozialen Trainingsjahres lautet, Arbeitserfahrungen im Stadtteil mit aus der Sicht der Jugendlichen attraktiven und „nützlichen“ Qualifizierungsbausteinen zu verbinden. Das konnten IT-Kenntnisse oder Maschinen-Bedienungsscheine sein, gedacht war auch an den Führerschein, weil er aus Sicht der Jugendlichen eine höchst attraktive Qualifikation ist, die in vielen Regionen gleichzeitig eine wichtige Voraussetzung für den Zugang zur Erwerbsarbeit darstellt. Schließlich sollten durch sozialpädagogische Unterstützungsangebote Hürden und Probleme in anderen Bereichen der Lebensführung der Jugendlichen ausgeräumt werden, die den Erfolg der Teilnahme in Frage gestellt hätten.

Das Freiwillige Soziale Trainingsjahr ist nach dem jetzigen Stand der Dinge ein erfolgreiches Angebot. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer erreichen relativ gute Übergangsquoten, die allerdings selbstverständlich stark von den Bedingungen auf den regionalen Lehrstellen- und Arbeitsmärkten abhängig sind. Interessant ist weiterhin, dass entgegen der ursprünglichen Planung an vielen Standorten Angebote zur Vorbereitung auf die Hauptschul-Abschlussprüfung zusätzlich eingebaut wurden. Der Grund: Die Jugendlichen selbst forderten solche Angebote ein, weil sie durch den Erwerb von Abschlüssen ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern wollten. Der Erfolg dieses Programms bei einer Zielgruppe, die zuvor als weitgehend chancenlos eingeschätzt worden war, führte im übrigen auch zur Intervention der Bundesministerin Renate Schmidt bei der Bundesanstalt für Arbeit gegen den Abbau von berufsvorbereitenden Maßnahmen (die beim Freiwilligen Sozialen Trainingsjahr eine von zwei Finanzierungsquellen darstellen).

### Zweites Beispiel: Modellprogramm „Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit“/Handlungsfeld Schulverweigerer (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)

Auch das Modellprogramm Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit hat sich im Zeitraum von 1998 bis 2001 einer extrem schwierigen Zielgruppe zugewandt: Jugendliche, die trotz Schulpflicht über längere Zeiträume hinweg nicht in die Schule gehen. Auch hier erfolgte der Zugang auf der Basis von Freiwilligkeit, selbst wenn in vielen Fällen die Eltern offenbar „einigen Druck gemacht“ haben. Angeboten wurde eine Förderung außerhalb der Schule in Vollzeit: Durch sozial-, arbeits- und schulpädagogische Fördererelemente sollten die Jugendlichen wieder für systematisches Lernen gewonnen werden. Eine überraschende Erfahrung dabei war, dass in den von den Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen gestalteten Eingangsphasen die Jugendlichen selbst häufig die Frage aufwarfen, „wann denn endlich der richtige Unterricht anfängt“? Im Ergebnis der Modellversuche konnte festgestellt werden, dass vier von fünf Teilnehmerinnen und Teilnehmern bis zum Ende des einjährigen Lehrgangs durchgehalten haben. Ein relativ hoher Anteil hat erfolgreich die Externen-Prüfungen absolviert.

### Drittes Beispiel: Modellprogramm „Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit“/ Handlungsfeld Betrieb“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)

Das Handlungsfeld „Betrieb“ desselben Modellprogramms hatte zum Ziel, Betriebe wieder für die berufliche Erstausbildung von benachteiligten Jugendlichen zu gewinnen. Zielgruppe waren Jugendliche mit schlechtem bzw. ohne Schulabschluss, Ausbildungsabbrecher, Jugendliche mit Maßnahmekarrieren. Die Konzeption sah vor, Jugendliche und Betriebe so zu unterstützen und zu begleiten, dass eine Ausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen erfolgreich absolviert werden konnte. Das bedeutete, Jugendliche und Betriebe „passend“ zusammenzubringen, für die Lösung von innerbetrieblichen Konflikten auf der Verhaltensebene zu sorgen, die Jugendlichen bei der Bewältigung von Krisen in anderen Bereichen ihrer Lebensführung zu unterstützen, bei Bedarf für die

Teilnahme an ausbildungsbegleitenden Hilfen zu sorgen usw. Es ging also nicht darum, die Jugendlichen einfach „in die Betriebe zu stecken“. Es handelte sich vielmehr um ein sorgfältig und professionell in Zusammenarbeit mit den Betrieben gestaltetes Förderangebot.

Auch mit diesem Ansatz wurden gute Erfahrungen gemacht: In der Mehrzahl der Fälle verlief die Ausbildung erfolgreich, und für 75 % der Auszubildenden erwarben die Betriebe zukünftig gute Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Viertes Beispiel: Modellprogramm „Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit“/ Handlungsfeld Jugendhilfebetrieb“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)

In diesem Handlungsfeld ging es darum, Qualifizierungs- und Beschäftigungsangebote der Jugendsozialarbeit betriebsförmig oder betriebsähnlich – also als Jugendhilfebetriebe zu gestalten. Durch Anforderungen mit Ernstcharakter sollte die Lernmotivation von benachteiligten Jugendlichen gestärkt werden, um sie so besser auf den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt vorzubereiten.

Die Jugendlichen sind im Jugendhilfebetrieb nicht nur Adressaten von pädagogischer Instruktion sondern gleichzeitig Arbeitskräfte, die durch ihre Arbeitsleistung mit zum wirtschaftlichen Erfolg des Betriebs beitragen müssen. Durch den Ernstcharakter der Arbeit erfuhren die benachteiligten Jugendlichen im Jugendhilfebetrieb eine an den Anforderungen der realen Arbeitswelt ausgerichtete Förderung. Damit die Jugendlichen die betriebliche Herausforderung als Chance der beruflichen Entwicklung wahrnehmen konnten, brauchte es allerdings neben der Förderung durch realistische Arbeitsbedingungen auch eine pädagogische Förderung, - die – soweit möglich – Elemente von organisiertem und systematischem Lernen umfasste: Die Produktionsprozesse und die Arbeitsabläufe müssen so gestaltet sein, dass sie ausreichend Freiräume für Einarbeitung, Anlernung und fachliche Qualifizierung enthielten. Der Ansturm auf das Angebot war groß und zeigt, dass sich benachteiligte Jugendliche ernsthaften Anforderungen stellen wollen. Der durch den Jugendhilfebetrieb gegebene enge Kontakt zur Arbeitswelt schafft gute Voraussetzungen für eine anschließende Aufnahme einer Ausbildung oder Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt.

## Fazit

Ich möchte abschließend aus den dargestellten Praxisbeispielen einige Schlussfolgerungen für pädagogische Prinzipien des „Förderns und Forderns“ formulieren:

### 1) *Selbsttätigkeit und Selbstbestimmung im Lernprozess*

Das alle dargestellten Beispiele übergreifende Prinzip lautete, dass Lernen in Situationen mit Ernstcharakter erfolgte. Für diese Lernsituation gilt eine Feststellung des Berufspädagogen Peter Dehnpostel: „Der Lernende wird als aktives und selbstreflexives Subjekt in den Mittelpunkt gestellt. Auf der Basis von Selbsttätigkeit und Selbstbestimmung wird die Wirklichkeit über Lern- und Erfahrungsprozesse individuell erschlossen“.<sup>40</sup>

### 2) *Prävention und Aktivierung*

Wir dürfen nicht warten, bis „das Kind erst in den Brunnen gefallen ist“, um dann zu versuchen, die Jugendlichen in pädagogischen Schonräumen wieder an die Lebenswirklichkeit heranzuführen. Vielmehr müssen „...tiefgreifende Brüche in den Bildungs-, Ausbildungs- und Erwerbsverläufen

---

<sup>40</sup> Peter Dehnpostel: Erfahrungslernen in der beruflichen Bildung – Ansatzpunkt für eine neue Lernkultur? In: Dehnpostel, Peter/Novak, Hermmann (Hrsg.): Arbeits- und erfahrungsorientierte Lernkonzepte. Bielefeld 2000, S. 105-106).

vermieden werden. Jugendliche... können durch eine Kombination von Förderung und Anforderung mit Ernstcharakter zu großen Bildungs- und Ausbildungsanstrengungen motiviert werden“.<sup>41</sup>

### 3)Partizipation

Die oben dargestellten Beispiele haben gezeigt, dass die Jugendlichen keineswegs immer den Weg des geringsten Widerstandes gehen, das bequemste Angebot suchen oder einfach nur orientierungslos sind. Vielmehr haben sie in den dargestellten Fällen bewiesen, dass sie angesichts von Alternativen fähig sind, vernünftige Entscheidungen zu treffen, und dass sie – wenn man ihnen Gelegenheit gibt – Vorschläge für Verbesserungen machen können. Daher vertreten wir die Position: „Die Jugendliche sind bei der Auswahl von Angeboten als Expertinnen und Experten in eigener Sache ernst zu nehmen. Ein einfacher Mechanismus der Bereitstellung von Angeboten und der Anwendung von Sanktionen, wenn Angebote nicht akzeptiert werden, entspricht dieser Anforderung nicht“.<sup>42</sup>

### 4)Fördern und fordern integrieren

Es ist keine Lösung, benachteiligte Jugendliche in pädagogische Schonräume einzusperren, weil man ihnen nicht zutraut, die Anforderungen der realen (Arbeits-) Welt zu bestehen. Es ist aber auch keine Lösung, sie einfach „ins kalte Wasser“ zu werfen, sie in Situationen zu bringen, an denen sie scheitern. Fördern und fordern müssen integriert werden:

„Auch Jugendliche mit ungünstigen Voraussetzungen und in schwierigen Lebenslagen suchen die Herausforderungen des Lernens und Arbeitens, wie sie in Arbeitssituationen mit Ernstcharakter gegeben sind. Diese Arbeitssituationen müssen pädagogisch gestaltet werden, weil die Jugendlichen sich in einer Lebensphase befinden, in der sie lernfördernde Arbeitssituation benötigen, um ihr Arbeitsvermögen zu entwickeln“.<sup>43</sup>

## 11.2. Protokoll der Diskussion

Nach dem Inputreferat wurden die TeilnehmerInnen seitens der Moderatorin aufgefordert, von eigenen Erfahrungen aus ihrer Arbeit mit Jugendlichen zu berichten. Durch die heterogene Zusammensetzung der Arbeitsgruppe, - es waren VertreterInnen aus soz. Einrichtungen, Beschäftigungsgesellschaften, Einrichtungen von Jugendämtern und wissenschaftlichen Einrichtungen aus Nord- und Ostdeutschland vertreten – war die Möglichkeit gegeben, sehr unterschiedliche Aspekte der Jugendsozialarbeit in der Diskussion zu beleuchten. Es stellte sich heraus, dass je nach Zielgruppe, Höhe der Förderart und Einzugsgebiet (Größe der Kommune oder des Kreises, Arbeitslosenquote etc.) sehr unterschiedliche Faktoren für eine sinnvolle und erfolgreiche Arbeit gelten:

- Jugendhilfebetriebe benötigen einen Sockel an Förderung, da sie sonst selektiv Arbeitskräfte auswählen, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Die nicht so „fitten“ Jugendlichen haben weniger Chancen.
- Jugendhilfebetriebe dürfen keine zu hohe Förderung erhalten, um den „Ernstcharakter“ der Arbeit zu erhalten.
- Jugendhilfebetriebe benötigen andere Methoden der Teilnehmerzusammensetzung. Es sollte keine Zuweisung von Jugendlichen geben. Eine gezielte Auswahl nach unterschiedlichen Qualifikationsniveaus wäre vorteilhaft, da heterogen zusammengesetzte Teams erfolgreicher sind.

---

<sup>41</sup> Gericke, Thomas u.a. (Hrsg.): Fördern und Fordern. DJI 2001.

<sup>42</sup> ebenda.

<sup>43</sup> ebenda.



Die Erfahrungen zeigen, dass in solchen Teams auch Jugendliche mit besonderen Schwächen (z.B. Lernbehinderungen) gut gefördert werden können.

- Die Länge der Teilnahme muss so gestaltet sein, dass die Ernsthaftigkeit der Tätigkeit - z.B. die Herstellung eines Produktes - nicht in Frage gestellt ist. Eine Teilnehmerin nannte eine Mindestförderlänge von einem Jahr, um ein Ausprobieren neuer Berufsfelder zu ermöglichen. In einem anderen Beispiel war eine Teilnahmedauer von einem halben Jahr ausreichend. Insgesamt scheint je nach Art der Maßnahme und der Zielgruppe und ihrem spezifischen sozialpädagogischen Betreuungsbedarf sowie nach Einzugsgebiet und seinem Bedarf an Arbeitskräften eine Teilnahmedauer zwischen einem halben und drei Jahren als notwendig.
- Erfolgreiche Jugendhilfebetriebe, die viel erwirtschaften, haben einen sehr guten Betreuungsschlüssel, der sonst nie erreicht wird. In einem besonders erfolgreichen Modellprojekt, über das T. Lex berichtete, wurde ein Schlüssel von 1:3 erreicht.
- Die Betreuer sollten nicht als Sozialarbeiter, sondern als betriebliche Fachanleiter auftreten, da sie so von Jugendlichen eher akzeptiert werden.
- Für eine gute Arbeit bedarf es Kontinuität und langfristiger sozialpädagogischer Betreuung. Dies bedeutet langfristige, durchgängige und verlässliche Maßnahmen mit wenig inhaltlichem und personellem Wechsel. Vor allem ist viel Zeit für die Beratung und Suche passender Maßnahmen erforderlich.
- Die Angebote müssen passgenau sein (dies wird seitens der Politik versprochen, dann wird aber dennoch pauschaliert), da es verschiedene Zielgruppen mit ganz spezifische Problemen gibt. Die geforderte Passgenauigkeit gibt es heute nicht, was an hohen Abbruchquoten in verschiedenen Bereichen zu erkennen ist.
- Um eine Passgenauigkeit zu erreichen, müssen die schon vorhandenen Fähigkeiten der Jugendlichen stärker berücksichtigt werden. In entsprechenden Fällen sind Maßnahmen wie Kommunikationstraining voranzustellen, um auf die kommende Maßnahme vorzubereiten.
- Bei der Konzeption von Maßnahmen ist vor allem das Alter der Jugendlichen und deren Entwicklungsstand zu berücksichtigen.
- Neben der Qualifikation sollte die Arbeitsfähigkeit bzw. das Arbeitsvermögen entwickelt und gefördert werden.
- Grundsätzlich sollte der Erwerb von Qualifikationen nicht durch Frontalunterricht und die ständige pädagogische Betreuung, sondern durch direkte Einbindung in den Arbeitsprozess erfolgen.
- Für bestimmte Zielgruppen fehlen Sofortangebote und niederschwellige Maßnahmen. Es müssen für die Jugendlichen, die mit den üblichen Maßnahmen nicht erreichbar sind, oder solche, die durch besondere Probleme nicht in die vorhandenen Maßnahmen passen (z.B. Jugendliche mit Lernbehinderungen), zusätzliche Instrumente geschaffen werden.
- Erfolge sollten nicht an Vermittlungsquoten gemessen werden. Jugendliche sollten als ganze Menschen mit eigenem Wert gesehen werden, auch wenn die Arbeitsvermittlung nicht gelingt. Bessere Kriterien für Erfolge der Maßnahmen sind gesellschaftliche Werte und Normen z.B. Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Krankenstand etc.

Bezüglich der Zusammenarbeit zwischen Sozialamt, Arbeitsamt und Trägern bzw. Arbeitgebern wurden sowohl negative als auch positive Erfahrungen gemacht. Die Zusammenarbeit wird oft durch Ängste und unterschiedliche Herangehensweisen behindert. Jugendliche werden „von Tür zu Tür“ verwiesen, da die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit nicht abgeklärt ist.

Als ein Beispiel für eine gute Zusammenarbeit wurde die gemeinsame Beratung von Arbeitsamt und Sozialamt in der Kreisverwaltung Höxter genannt. In diesem Modellprojekt „Koordinierungs-

stelle für arbeitslose Jugendliche“ arbeiten zwei KollegInnen des Arbeitsamtes und des Sozialamtes in gemeinsamen Räumen. Je nach KlientIn findet das Erstgespräch bei dem/der entsprechenden BeraterIn statt. Nach einem Zweitgespräch, welches gemeinsam durchgeführt wird, erfolgt die gemeinsame Suche nach geeigneten Maßnahmen, welche unabhängig vom Jugendlichen beim Arbeitsamt oder beim Sozialamt liegen können. Hier ist die Möglichkeit gegeben, durch Absprache und Koordination die bestmögliche Lösung für den Jugendlichen zu ermitteln. Nach Ansicht einiger Anwesenden ist für eine solche Zusammenarbeit ein Datenaustausch bzw. Einblicke in die Daten hilfreich. Darüber hinaus erscheint die Zusammenarbeit zwischen Sozialamt, Arbeitsamt und Trägern bzw. Arbeitgebern in Netzwerken nötig, um Erfahrungen auszutauschen oder Jugendliche in passende Maßnahmen zu vermitteln. Einige Vertreter kleinerer Kreise konnten von sehr guten Erfahrungen mit solchen Netzwerken berichten.

### *Perspektiven und Handlungsansätze*

Nach dem gemeinsamen Erfahrungsaustausch wurden Voraussetzungen für die weitere Arbeit, Ideen und Perspektiven diskutiert. Einig waren sich die TeilnehmerInnen darin, dass es weiterhin einen subventionierten 2. Arbeitsmarkt geben muss. Begründet wird dies damit, dass ein großer Teil der Jugendlichen, die jetzt die Klientel bilden, nicht in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren sind, weil geeignete Arbeitsplätze schlicht nicht vorhanden sind. Für die Jugendlichen, die nicht vermittelbar sind, müssen dauerhafte Beschäftigungsmöglichkeiten eingerichtet werden. Diese sollten vom Arbeitsmarkt losgelöst sein und die Jugendlichen in ihrer besonderen Lebensphase begleiten. Es wurde betont, dass die Maßnahmen eine enge Anknüpfung zum ersten Arbeitsmarkt haben müssen, um eine Stigmatisierung der TeilnehmerInnen zu verhindern.

Es wurde die Meinung geäußert, dass für diese Maßnahmen die Bildungspolitik zur Verantwortung gezogen werden muss, da einerseits bei vielen Jugendlichen schon in der Schulbildung die Förderung und Qualifizierung versäumt wurde und andererseits die Jugendlichen in einem Alter sind, wo Bildung und Entwicklung noch nicht abgeschlossen sind.

Ein weiterer wichtiger Punkt war die Erhaltung von erprobten Maßnahmen. Es wurde die Notwendigkeit geäußert, dass erfolgreiche handlungsorientierte Ansätze im pädagogischen Bereich erhalten und gerettet werden müssen. Dabei sei Kontinuität und weniger Neues sinnvoll.

Die Frage, ob es für die Kommunen Handlungsansätze gibt, wurde von den ArbeitsgruppenteilnehmerInnen sehr negativ beschrieben. Es herrschte Einigkeit darüber, dass es seitens der Kommunen gute und hilfreiche Konzepte und Projekte gibt und sowohl die fachliche Kompetenz als auch das Interesse an Beschäftigungsmaßnahmen für Jugendliche vorhanden ist, aber für diese kaum Mittel vorhanden sind.

Als sinnvoll wird die Evaluation von Projekten seitens der Kommunen eingeschätzt; es wurde für die Zukunft ein vernünftiges Qualitätsmanagement als notwendig erachtet.

Politisch wird in Zukunft die Selbstverantwortlichkeit besonderes Gewicht bekommen. Viele Jugendliche haben in dieser Hinsicht kaum Möglichkeiten zu agieren und bedürfen aufgrund ihrer besonderen Lebensphase der Qualifizierung und Unterstützung ohne die Zuckerbrot und Peitschenmethode. Heute bleibt in manchen Gegenden jeder fünfte Jugendliche ohne reguläre Ausbildung und landet im Übergang von Maßnahmen, Trainings ect. Dies zeigt, dass das Problem der Jugendarbeitslosigkeit ein gesellschaftliches Problem ist.

## **12. Podiumsdiskussion: Chancen sozialräumlich orientierter Beschäftigungspolitik**

### **Pater Franz-Ulrich Otto**

(Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit, Villa Lampe, Heiligenstadt)

### **Conrad Skerutsch**

(Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e. V., Werkstatt Frankfurt e.V.)

### **Thomas Münch**

(Kölner Arbeitslosenzentrum, KALZ e. V.)

### **Dr. Christina Stecker**

(Wissenschaftliche Referentin für volkswirtschaftliche Analysen, VDR)

### **Dietmar Linne**

(Fachbereich Beschäftigungsförderung, Stadt Göttingen)

Moderation:

### **Anja Schlegel**

(Sozialwissenschaftlerin und freie Journalistin, Hannover)

Anja Schlegel:

Ich wünsche uns allen noch eine lebendige Diskussion zum Abschluss dieser Veranstaltung. Zunächst möchte ich das Podium bitten, sich kurz vorzustellen.

Christina Stecker:

Ich habe mich in meiner noch unveröffentlichten Dissertation mit dem Thema „Wie kann und darf der Staat steuerpolitisch oder sozialpolitisch das gemeinnützige Engagement fördern?“ beschäftigt. Zweitens habe ich zur Dritter-Sektor-Forschung gearbeitet und zuletzt Projektanträge an der Uni Münster geschrieben. Danach bin ich zum Verband Deutscher Rentenversicherungsträger gewechselt. Dabei kamen mir meine Arbeiten am Zentrum für Sozialpolitik in Bremen zum Thema „Rente“ zugute. Beim Verband werde ich demnächst für das Aufgabenfeld Arbeitsmarkt und Beschäftigung zuständig sein.

Thomas Münch:

Ich bin Geschäftsführer des Kölner Arbeitslosenzentrums KALZ, eines der ältesten Arbeitslosenzentren in Nordrhein-Westfalen. Wir sind bekannt als stetige und energische Kritiker des örtlichen Kölner Modells, das nach der Methode 'Fördern, Fordern und Fallenlassen' verfährt. Von daher bin ich durchaus mit diesem Thema vertraut. Ich beschäftige mich wissenschaftlich mit der Frage, wie Raum und Produktion sozialer Wohlfahrt zusammenhängen.

Dietmar Linne:

Ich leite den Fachbereich Beschäftigungsförderung in Göttingen und bin mit allen Dingen vertraut, die mit Beschäftigungsförderung zu tun haben. Wir arbeiten mit dem Arbeitsamt zusammen. Im

Moment sind mein Team und ich auf dem Wege, uns hinsichtlich unserer Positionierung im Jahr 2005 neu zu orientieren. Ich glaube, den meisten hier wird es ähnlich gehen: Wo stehen wir 2005 in dem Bereich, und wo steht dann die sozialraumorientierte Beschäftigungspolitik, die immer unser Schwerpunkt hier vor Ort war. Nebenbei bin ich noch in der Gruppe BIK (Beschäftigungsförderung in Kommunen in der Bertelsmann-Stiftung), in der wir auch über Benchmarking und Zielvorgaben diskutiert haben und Qualitätsstandards entwickeln, um zu wissen, wie wir uns mit unseren Leistungen gegenüber dem Bund und auch Anderen verkaufen können.

*Franz-Ulrich Otto:*

Ich bin Ordenspriester bei der Gemeinschaft Don Bosco, dem Fachorden der katholischen Kirche für Jugend. Ich habe Theologie und Sozialpädagogik studiert und leite seit 12 Jahren in Heiligenstadt in Thüringen die „Villa Lampe“, ein soziales Netzwerk für junge Menschen mit dem Hauptschwerpunkt 'Jugendsozialarbeit'. Ich bin gleichzeitig noch Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft katholische Jugendsozialarbeit.

*Conrad Skerutsch:*

Ich bin zum einen hier als Vertreter des geschäftsführenden Vorstandes der Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit. Außerdem bin ich aber noch Geschäftsführer der Werkstatt Frankfurt. Ich bin als Sozialarbeiter schon seit über 20 Jahren in sozialen Bereichen in Frankfurt aktiv.

## **Berichte aus den Arbeitsgruppen**

### **AG 1: „Steuerung und Koordination der Beschäftigungspolitik auf lokaler Ebene“ Dietmar Linne**

Wir hatten ein schwieriges Thema. Steuerung ist immer sehr abstrakt, und da wir über Steuerung mit drei Variablen diskutierten, die wir nicht kennen, nämlich, was der Bund macht, was die Bundesanstalt macht und wie die Kommunen dazu stehen, ist es schwierig, gemeinsam über Steuerung zu diskutieren. Wir merkten, dass von Anfang an eine Stimmung da war, die geprägt war von den Versäumnissen der Politik, hier Klarheit zu schaffen. Es gab unter den TeilnehmerInnen Widerstand, dieses Thema zu diskutieren, da wir gar nicht wissen, ob wir überhaupt eine Chance haben, beteiligt zu werden. Wir haben es trotzdem geschafft, eine Diskussion in Gang zu bringen. Es ging am Anfang darum, dass wir das Dilemma der kommunalen Beschäftigungsförderung feststellten, dass es keine bundeseinheitliche Strategie der Kommunen gibt, die es erlauben würde, wie es z.B. die Bundesanstalt für Arbeit macht, einfach aufgrund ihrer Organisation ihren Standpunkt gegenüber der Bundesregierung und den Ministerien zu vertreten. Wir kamen dann zum Thema: Was ist überhaupt Steuerung? Wir stellten fest, dass es vor Ort eine mehr oder weniger vernetzte Steuerung gibt, die mehr oder weniger strukturiert ist. Sie wird gekennzeichnet durch eine Vielzahl von Absprachen vor Ort zwischen den Kommunen, Bildungsträgern und sozialen Einrichtungen und natürlich den Wohlfahrtsverbänden. Geregelt wird, unter Steuerung in der Regel des Rats oder der politischen Verwaltungsgremien, wie Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik ineinander greifen. Das war die Grundlage von der wir ausgingen. Erstes Ziel ist: Wir wollen auf gleicher Augenhöhe mit der Bundesanstalt für Arbeit zusammenarbeiten. Dieses wird zumindest offiziell immer noch verweigert. Es wird gefordert, aber ich habe noch nie offiziell gehört, dass Herr Gerster gesagt hat: ‚Das ist in Ordnung. Job-Center sind ein gemeinsames Problem, und wir lösen es partnerschaftlich.‘ Das liegt vielleicht daran, dass es immer noch ein Problem ist, die Ziele zu definieren. Manche Menschen in der Bundesanstalt denken immer noch, wenn wir über kommunale Bereiche mitreden wollen, dass wir die gesamte Arbeitsmarktlage vor Ort steuern wollen. Aber in der Regel geht es darum, dass wir dort, wo wir uns zuständig fühlen für die Zielgruppen und für die Bereiche, mitsteuern wollen.

Wenn uns das gelänge, hätten wir vielleicht eine Möglichkeit, gemeinsam zu verhandeln. Bei dem Aspekt Steuerung geht es auch darum, wer für welche Klientel zuständig ist. Kann man eine Trennung in Gruppen vornehmen, indem man sagt: Der Eine ist für die eine Gruppe, der Andere für jene zuständig? Das würde bedeuten, dass ich mich mit meinem Partner gar nicht über Steuerung abzustimmen bräuchte, weil jeder ja für seinen Bereich weiterarbeiten könnte und wir hätten viele Konflikte vermieden. Es gibt aber auch die Gegenmeinung, die sagt, wir sind für alle zuständig. Und dementsprechend müssen wir lernen, gemeinsam Ziele zu vereinbaren, um eben diesen gesamten Problembereich zu steuern. Dabei wird es wichtig sein, wie die Kommunen künftig beteiligt werden. Wir haben ja gestern schon die beiden geschätzten Modelle erklärt bekommen. Es wird wichtig sein für die Kommunen, wie die sogenannte Interessenquote aussieht. Es war die Rede von 50 Euro pro Kopf pro Monat, und die Frage ist: Rechnet es sich für die Kommune für 50 Euro aktive Arbeitsmarktpolitik für jede ALG II-BezieherIn durchzuführen oder nicht? Das wird ein wichtiger Faktor sein. Ein anderer Faktor wird sein, inwieweit der sogenannte Fond für regionale Beschäftigungspakte, der ja auch im Gespräch war, eine Beteiligung der Kommunen ermöglicht und dementsprechend auch eine arbeitsmarktpolitische Steuerung der Investitionsprogramme zulässt. Der Bund will für investive Maßnahmen 50 % Fördergelder geben, wenn die Kommunen selbst 50 % dazupacken. Das Ganze ist allerdings unter dem Gesichtspunkt zu betrachten, dass auch die Kommission zur Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe definitiv festgelegt hat, dass Mittel für nur max. 31 % der Personen überhaupt gegeben sind, weil man davon ausgeht, dass der jetzige Satz nicht erhöht wird. Also müssen wir immer davon ausgehen, dass auch in einem Job-Center höchstens ein Drittel der Menschen vermutlich Angebote bekommen kann. Und dementsprechend wird es schwierig sein, dieses so zu steuern, dass man vernünftig arbeiten kann. Wir kamen aber gleich auf ein Problem, das alle Behörden angeht. Den Behörden fehlt eine gewisse Kultur, Zieldefinitionen zu verhandeln und auszuarbeiten. Das kann man, glaube ich, durchweg so sehen, weil man es bisher nicht nötig hatte, diese Prozesse zu fördern. Es wurde gefordert, dass die Verhandlungen zwischen Bundesanstalt und Kommunen in moderierten Prozessen stattfinden, weil ja nicht nur Zielvereinbarungen verhandelt werden, sondern auch Kulturkämpfe stattfinden können, bis man sich in einigen Punkten einig ist. Als einen kleinen Lösungsansatz haben wir gesehen, dass das aktuelle Jump plus-Programm und das Langzeitarbeitslosen-Programm durchaus Möglichkeiten bieten, Zielvereinbarungen und Kooperationsvereinbarungen auszuprobieren. Es ist klar, die Bundesanstalt hat die Steuerung insofern, als sie die Mittel verwaltet und weitergibt. Aber ich sage, das ist eher eine fiktive Steuerung. Viel wichtiger ist es, bei Verhandlungen mit der BA zu sagen, dass wir 100 Menschen nehmen, mit denen wir etwas machen. „Ihr stimmt zu, dass wir einen Vertrag machen und dann nennen wir euch die Namen der Personen, die gefördert werden können.“ Da hätten wir zum ersten Mal eine Möglichkeit so etwas auszuprobieren. Außerdem gibt es immer noch die Forderung, dass ein Job-Center nicht allein bei der BA angesiedelt wird, sondern dass es vielleicht auch sinnvoll ist, eine GmbH oder eine andere Gesellschaftsform zu finden, in der Kommunen und Arbeitsamt paritätisch Gesellschafter sind und die dann mit einem festgelegten Budget und einer Zielvereinbarung, die sie mit der Kommune und dem Arbeitsamt trifft, ihre Arbeit macht. Diese Gesellschaft sollte frei in der Gestaltung sein, aber verpflichtet sein, Ergebnisse und Leistungen zu erbringen. Das ist eine Forderung, bei der im Moment unklar ist, wie sie umgesetzt werden soll. Insgesamt bleibt bei dem Bereich Steuerung unklar, wer mit wem verhandeln wird. Wer hat welche Kompetenzen und Spielräume? Und wie viel Spielräume gibt die Bundesanstalt für Arbeit den Arbeitsämtern vor Ort? Das wäre die Grundlage, um Ziele zu vereinbaren, damit klar ist, welche Rollen die Akteure haben. Weiterhin ist unklar, wie die Vielfältigkeit der kommunalen Aktivitäten für die Job-Center genutzt und eingebracht werden kann. Beispiele wurden genannt, wie z.B. Kindergartenplätze. Die kann man nicht so einfach mal einkaufen und sagen 'ich brauche drei Kindergartenplätze', sondern man muss Infrastruktur auch bereit halten, und die muss zunächst grundfinanziert werden.

Wir haben festgestellt, dass es noch ein paar Dinge gibt, die wir selber tun können: Erstens müssen wir selbst auch Hausaufgaben machen und lernen unsere eigenen Ziele, die wir vor Ort haben und

die Steuerung, die wir ausgehandelt und definiert haben, und die Kompetenzen und Definitionen möglichst schnell bundesweit zu vernetzen und möglichst vielen zugänglich zu machen, um es zu schaffen, ein einheitliches Bild der kommunalen Beschäftigungsförderung von Zielen und Fähigkeiten der Politik zu vermitteln. Der andere Punkt war, dass es wichtig ist, auch vor Ort die Lobbyarbeit zu machen, damit zumindest die lokale Politik hinter der Beschäftigungsförderung steht und auch die örtliche Politik die Beschäftigungsförderung und die Ziele der Beschäftigungsförderung gegenüber dem Arbeitsamt vertritt und gegenüber den anderen politischen Gremien. Ein ganz konkreter Vorschlag war folgender: Der Verein kommunale Beschäftigungsförderung, der gerade in Gründung ist, hat draußen eine Liste ausgelegt, in die alle Interessierten ihre E-mail-Adressen eintragen können, damit wir Informationsmaterial zuschicken können. Wir würden dann versuchen, alle Informationen bundesweit zu verteilen.

## **AG 2: „Wie kann soziale Ausgrenzung durch Beschäftigungsförderung vermieden werden?“**

**Thomas Münch**

Rainer Radloff hat heute Morgen schon auf die Doppelbödigkeit und -deutigkeit dieses Titels hingewiesen. Es wird Sie nicht wundern, dass es primär in der Arbeitsgruppe darum ging, wie die durch Beschäftigungsförderung hervorgerufene soziale Ausgrenzung verhindert werden kann. Frauke Brandt und Matthias Lange haben eine Studie dazu vorgelegt, die es übrigens als Buch gibt. Ihre Ausgangsthese war erstens, dass je restriktiver diese beschäftigungsfördernden Maßnahmen sind, desto weniger aktivierend sind sie, und zweitens, dass die Koppelung von Leistungen und Teilnahme an solchen Maßnahmen die Ausgrenzung verstärkt; sie haben sowohl in einer Fallstudie in Deutschland und in Vergleichen und Untersuchungen in Österreich und Dänemark diese Thesen untersucht und man stellt immer wieder fest, dass die Überprüfung der Arbeitslosigkeit durch die Sozialämter dazu führen kann, dass es zu Ausschlüssen aus dem sozialen Sicherungssystem kommt. Interessant an diesem Punkt ist, dass Menschen aus dem Sicherungssystem verschwinden - sie wissen, dass wir in Köln seit langem Probleme damit haben und man weiß auch nicht, wohin Menschen mit Leistungsansprüchen aus der Sozialhilfe verschwinden. Das Fazit ist, dass die Verknüpfungen von Sozialhilfegewährung und Beschäftigungsförderung zur Exklusion aus dem sozialen Sicherungssystem führen kann. Die erweiterte Bedürftigkeitsprüfung, so nannten die Kollegen das, durch die sogenannte Überprüfung der Arbeitswilligkeit kann zur Exklusion führen. Von daher war die zentrale Forderung der Untersuchung, die ich ganz spannend finde für unseren Diskurs heute Nachmittag, dass Maßnahmen der Beschäftigungsförderung ein freiwilliges Angebot sein müssen, alldieweil sie nur so Ausschlüsse aus sozialen Sicherungssystemen verhindern können. Das ist etwas ganz anderes als die Kopplung von Fordern und Fördern. D.h., Sozialhilfe und Beschäftigungsförderung müssen voneinander abgekoppelt werden, es sind zwei Welten mit jeweils zwei sehr eigenen Kulturen. Es war ganz interessant, dass diese Entscheidung von den jeweiligen Kommunen in kommunaler Selbstverwaltungsautonomie gefällt werden kann. Die AutorInnen wiesen darauf hin, dass in Dänemark, wo dies die landesweite Regelung ist, 66 % der Kommunen sich an diese Vorgabe nicht halten, sondern diese Geschichte miteinander verkoppeln. Fazit: workfare bedeutet Ausgrenzung. Dabei ist ganz interessant, dass wir das auch das erste Mal empirisch belegt haben anhand dieser Studie. Es gab dann eine sehr spannende und stellenweise auch sehr kontroverse Debatte. Peter Bartelheimer hat dafür plädiert, zwei entkoppelte Regelwerke in die Welt zu setzen, eine Regelung für die Existenzsicherung, wobei wir sicherlich auch über Grundsicherung nachdenken können. Eine zweite Regelung nannte er Unterstützungsleistung am Arbeitsmarkt. Ganz wichtig war, um überhaupt diese Unterstützungsleistungen am Arbeitsmarkt evaluieren zu können, die Frage der Dokumentation. Wir leiden ja alle darunter, dass hier immer wieder Effekte von diesen Maßnahmen behauptet werden, die man, wenn es hart auf hart kommt, empirisch nicht belegen kann, d.h., die Dokumentation der Effekte durch Hilfepläne und durch die vorhandenen

Datensätze ist zentral, um überhaupt eine vernünftige Evaluation durchzuführen. Es gab eine sehr stark hin und her wogende Debatte nach dem Motto: Mit was haben wir es denn dort überhaupt zu tun, was passiert dort sozialpolitisch? Ein Zitat von fand ich sehr schön: ‚Wir kommen aus den 50er Jahren und wir gehen wieder zurück in die 50er Jahre.‘ Die Entwicklung einer patriarchalen bevormundenden Sozialpolitik, gleichzeitig verbunden mit einer Anpassung der Trägerlandschaften an genau diese Leistungsverträge und Fallpauschalen. Sie kennen das alle aus Ihrem Alltag. Und sie formulierte auch, dass der Kernpunkt dieser Debatte eigentlich darin bestehen muss, dass die ‚Freiwilligkeit‘ des Zugangs das zentrale Schlüsselwort, der zentrale Mechanismus ist. einer Teilnehmerin hat dafür plädiert, die Frage der Entkopplung der beiden Systeme doch noch etwas vorsichtiger zu betrachten, da die Überprüfung der Arbeitswilligkeit und der Bedürftigkeit nach dem BSHG ja doch ein Rechtsvorschrift darstelle. Sie legt aber den Schwerpunkt darauf, dass es vor allem darauf ankommt, in diesem schweren Feld die Kontrollmöglichkeiten der betroffenen Sozialhilfeempfänger viel stärker zu entwickeln, sowohl durch unabhängige Einrichtungen, wie wir als Arbeitslosenzentrum es versuchen darzustellen, als auch wirklich durch rechtliche Indikatoren. Ein Teilnehmer fasste die Diskussion zusammen: Es ist sinnvoll, diese beide Systeme voneinander zu entkoppeln. Man sollte sich aber nicht gleichzeitig an die Logik von Fördern und Fordern anknüpfen und sagen: Wir wollen überprüfen, ob die nicht faul sind und das System wieder betrügen wollen. Die Frage der Überprüfung der Arbeitswilligkeit, der Arbeitsfähigkeit und die Eindeutigkeit dieser Bereitschaft nicht zu verneinen, sondern sie einfach so zu akzeptieren, wie es jedem anderen Arbeitslosen auch möglich ist, nämlich schlichtweg durch die Arbeitslosigkeitsmeldung beim Arbeitsamt und dort genau das Anrecht auf die gleichen Mechanismen und Maßnahmenprozeduren dann auch einzufordern.

Zum Abschluss konnte festgestellt werden, dass es ganz wesentlich ist, Standards auch für diese Hilfestellung zu verankern und nicht hinter das real existierende BSHG zurückzufallen. Es muss so etwas wie ein Recht auf unmittelbare aktuelle Bedarfsdeckung formuliert werden, unabhängig vom Case Manager. Sie kennen ja das Procedere: zuerst der Besuch beim Case Manager und die Teilnahme an einer Maßnahme und erst dann gibt es überhaupt Geld. Der Bedarf muss aber in dem Moment, in dem er wirklich offen gegenüber dem Sozialamt formuliert wird, gedeckt werden. Davon gibt es von Helga Spindler ein Papier in der Tagungsmappe, das Sie nachlesen können. Es gab noch zwei Aspekte, die ich ebenfalls sehr bedenklich finde. Zumindest im Rheinland können wir einen beginnenden Ausbau der gemeinnützigen Arbeit als bewusst inszeniertes Ausgliederungsinstrument beobachten. Es gibt damit eine neue Verschärfung, und es stellt sich natürlich immer die Frage, warum und wem dienen eigentlich diese Ausgliederungsinstrumente, was versteckt sich dahinter, welches sind die politischen Strategien? Eine Kollegin hat noch eine Interpretation gebracht, die ich Ihnen nicht vorenthalten möchte: Wenn es darum geht, die Legitimation des Sozialstaats dahin gehend zu kippen, dass dem Sozialstaat die Unterstützung durch den Beitragszahler verloren geht, ist es ganz wesentlich, dies zu versuchen, indem man einen Angriff auf die sogenannten Arbeitsunwilligen startet und dann das System in Gänze delegitimiert, um damit endlich voran zu schreiten auf dem Weg zu einem massiven Abbau der bundesdeutschen Sozialstaatlichkeit.

### **AG 3: „Beschäftigungsförderung und soziale Infrastruktur“**

*Christina Stecker*

Wir hatten Beschäftigungsförderung und soziale Infrastruktur als Thema, was ja eigentlich wie ein Pleonasmus klingt, weil nämlich soziale Infrastruktur schon Beschäftigungsförderung enthält. Das ist eigentlich doppelt gemoppelt. Es ging viel stärker darum, zu diskutieren, was Beschäftigungspolitik oder was kommunale Beschäftigungsförderung sein kann, als darum, über die soziale Infrastruktur im weiteren Sinne nachzudenken. Anhand eines Beispiels wurden die Erfolge betont, die man bei

der LEG hinsichtlich der Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung gemacht hat. Die sichtbaren Ergebnisse sind natürlich im Sinne von Gemeinwohl oder von Gemeinsinn sichtbar. Die Betonung liegt darauf, dass es nicht nur darum geht, Menschen zu integrieren, die nicht genügend qualifiziert sind für den ersten Arbeitsmarkt, sondern dass es auch darum geht, dass man sie persönlich qualifiziert und weiterentwickelt. Anschließend wandte sich die Diskussion den Begrifflichkeiten zu. Es fing damit an, dass der Begriff von dem 'ehrlichen' zweiten Arbeitsmarkt oder von der 'ehrlichen' Arbeitsmarktpolitik in die Runde geworfen wurde, über den man sich sehr echauffierte, weil der Eindruck entstehe, so das Argument, dass vorher alles unehrlich und gemauschelt war. Seit 20 Jahren werde so getan, als könnte man an irgendwelche Vollbeschäftigungsideologien anknüpfen, es also eine Übergangsphase sei und kommunale Beschäftigungsförderung in den 1. Arbeitsmarkt integrieren solle. Es sei doch eigentlich die Aufgabe der Politik, zuzugeben, dass es einen öffentlichen Beschäftigungssektor gibt, der nicht versucht, ständig Massen in den ersten oder in den marktwirtschaftlichen Arbeitsmarkt zu integrieren, was gar nicht gehe. Soweit das Ergebnis der Debatte zur Begrifflichkeit. Die Frage zurück an die Betroffenen, sprich an die Praktiker und Praktikerinnen in der lokalen Beschäftigungsförderung lautet: Wie positionieren wir uns? Was passiert mit den ganzen Reformen oder mit der Integration in die Bundesanstalt für Arbeit, was passiert mit uns, haben wir so etwas wie eine Strategie? Meine Vermutung ist, dass es weniger so etwas wie eine Strategie gibt, als vielmehr offene Fragen: Es fehlt an einer Strategie, das kam ja auch bei anderen Berichten aus den Arbeitsgruppen vor. Meine Vermutung ist, dass die kommunale Beschäftigungsförderung sehr unterschiedlich ist. Sie kann von der Kommune selber getragen werden, sie kann outgesourct sein oder sie wird vom Dritten Sektor getragen. Das ist regional unterschiedlich. Es gibt zum Beispiel auch ein Ost-West-Gefälle. Das wäre eine Erklärung für die fehlende gemeinsame Strategie. Kann man eine Strategie gegenüber der Politik entwickeln, Qualität betonen und die Aufgabe der lokalen Beschäftigungsförderung betonen?

#### **AG 4: „Woran misst sich Qualität von Beschäftigungsförderung?“** **Conrad Skerutsch**

Herr Radloff hat heute Morgen gesagt, dass wir die Qualität unserer Arbeit zu wenig herausgestellt haben. Das ist ein großes Handicap für unsere Diskussion, dass wir die Erfolge unserer Arbeit kaum präsentiert haben, und jetzt deswegen schnell zum „Schwein“ in der Fusion werden. Die Frage ist: Haben wir denn überhaupt eine durchgehende Qualität? Wir haben uns, das möchte ich aus meiner Sicht sehr provokant hier einbringen, auch selber um die Qualitätsfragen, zumindest in den letzten 20 Jahren, nicht intensiv gekümmert. Vor allen Dingen haben wir uns zu wenig darum gekümmert, welche Qualitätsmaßstäbe für uns relevant sind, wenn wir überhaupt solche Qualitätsmaßstäbe entwickelt haben. Gelungen ist uns das im kommunalen Bereich, dort finden wir auch auf Seiten der Sozialverwaltung oder auf Seiten der kommunalen Sozialpolitik immer offene Ohren für Themen wie 'Beitrag zum sozialen Frieden', 'Integration als gesellschaftliches Ziel' und nicht nur als eine Frage von Arbeitslosenstatistiken. Aber je höher die politischen Ebenen sind, desto schwieriger wird die Arbeit. Wir müssen auch selbstkritisch fragen: Haben wir uns genügend um Qualität gekümmert? Eine weitere Frage, die mir sehr deutlich bei der Diskussion wurde, ist, wie unterschiedlich die regionalen Arbeitsmärkte sind. In vielen Bereichen im Osten, ist es ein absurdes Ziel, besonders viele Menschen in den ersten Arbeitsmarkt vermitteln zu wollen, weil es einen solch aufnahmefähigen Arbeitsmarkt überhaupt nicht gibt. Das ist also sozusagen ein Drehen im Hamsterrad. Dort müssten andere Qualitätsmaßstäbe für eine beschäftigungsfördernde Maßnahme gelten als in prosperierenden Regionen. Im Westen gab es 2001 schon einmal einen Arbeitskräftemangel. Dort gibt es sicherlich andere Ziele, andere Erfolgsmaßstäbe für Beschäftigungsmaßnahmen. Das spricht wiederum für einen Ansatz, demzufolge Qualitätsmaßstäbe auch regional ausgerichtet sein müssen, sich den regionalen Erfordernissen entsprechend anpassen müssen.



## **AG 5: "Jugendsozialarbeit und kommunale Beschäftigungspolitik"** **Franz-Ulrich Otto**

Frau Dr. Lex vom Deutschen Jugendinstitut hat in ihrem Inputreferat vor allem das Prinzip Fördern und Fordern hervorgehoben. Sie sagt, es gehe nicht so sehr im Bereich der Jugendsozialarbeit um ein sozialpolitisches Schaltungsprinzip, sondern vielmehr um ein pädagogisches Prinzip. Dieses hat generell bei jungen Menschen den Ansatz zur Folge 'Lernen muss ermöglicht werden', denn bei jungen Menschen steht tatsächlich die Pädagogik sehr oft im Vordergrund. Das Fazit ihrer Untersuchungen ist, dass Selbstständigkeit und Selbstbestimmung in Lernprozessen verstanden und ernst genommen werden müssen. Darum geht es, gerade wenn man mit jungen Menschen Beschäftigungspolitik macht. Wichtig ist zudem die Ermunterung, selbst aktiv zu werden, um ihr Leben und ihre Perspektiven selbst in die Hand zu nehmen. Das geht über in Partizipation und letztlich muss es integriert sein in alle anderen Überlegungen, damit die pädagogische Forderung nach Fördern und Fordern tatsächlich zur Geltung kommt, integriert wird und kein abgehobenes Drohmittel wird. In der Diskussion kamen sehr qualifizierte Berichte und Erörterungen der differenzierten Problembereiche, in denen vor allem das Zusammenwirken der Arbeitsverwaltung und des Sozialamtes und der Vertreter der Jugendhilfe eine Rolle spielten. Es gibt in diesem Bereich viele Probleme. Es wurde diese Spannung hervorgehoben, einmal auch bei Jugendmaßnahmen, berufsvorbereitenden Maßnahmen, inwieweit eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt und eine Stabilisierung zu erreichen sind, so z.B. in Jugendwerkstätten. Die persönliche Stabilisierung, die eine Voraussetzung dafür ist, dass jemand eine Ausbildung durchhalten kann, ist sehr oft nicht gegeben. Da kann man schlecht solche Prinzipien der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt als Qualitätsstandards nehmen. Als Hauptproblem wurde von jemandem gesagt: Bei uns wollen ja 40 % der Jugendlichen nicht teilnehmen und darum können wir ja sowieso nicht viel machen. Was ist überhaupt Jugendsozialarbeit vor diesem Hintergrund? Sie beginnt damit, dass sich um diejenigen gekümmert wird, die nicht so motiviert sind und die vielleicht nicht die Voraussetzungen mitbringen. Genau da, wo Probleme sind, fängt es erst an, interessant zu werden. An diesem Punkt ist die Jugendsozialarbeit nach meinem Verständnis erst richtig gefordert. Es geht natürlich darum, nicht nur die Defizite festzustellen, sondern vor allem die Kompetenzen und die Stärken herauszusuchen. Genau dafür braucht man Zeit und Geduld. Man muss Dinge sicherlich nachholen, die im Elternhaus oder auch in Schule versäumt wurden. Die müssen Stück für Stück nachgeholt werden. Man kann nicht nur bestrafen, wenn sie nicht vorhanden sind, denn dann erreicht man nur das Gegenteil. Es muss Orientierungsorte für Jugendliche geben. Das kann eine Jugendwerkstatt sein, das können aber auch - und das ist sicherlich wichtig - andere Bereiche der Jugendhilfe sein. Deswegen ist es hier besonders notwendig, eine Vernetzung aller Bereiche, auch in der Jugendhilfe vorzunehmen, zum Beispiel zwischen der offenen Jugendarbeit, der Hilfe zur Erziehung und der Heimerziehung, denn dort existieren große Probleme. Jeder entledigt sich aus Finanzgründen dieser Probleme. So wie es manche Länder gibt, die gar keine Hilfe in der Erziehung und gar keine Ausbildung mehr fördern. Eher sollen dafür die Arbeitsämter zuständig sein. So kann man auch Geld sparen. Das Ganze muss sicherlich auch ganzheitlich betrachtet werden, denn nur wenn der Jugendliche insgesamt eine Perspektive für sich sieht, sind auch Anstrengungen möglich. Wenn nicht sämtliche Instrumente, die wir in der Jugendhilfe haben, heruntergefahren, sondern tatsächlich voll ausgeschöpft werden, brauchen wir gar nicht mehr von Zwang zu reden, denn dann können wir wahrscheinlich so viel ausrichten, dass Jugendliche motivierbar sind. Dafür gibt es gute Modelle, die Frau Dr. Lex dargestellt hat, und dies wurde auch durch verschiedene andere Modelle verdeutlicht. Die Forderungen aus all dem sind sicherlich: Es kann gerade im Jugendbereich, wenn wir die Alterspyramide in unserer Gesellschaft anschauen, nicht darum gehen, was noch an Geld da ist und in die Verteilungsdiskussionen einzugreifen, sondern es muss in der Gesellschaft eine Option für junge Menschen getroffen werden. Macht man das nicht, hat man eigentlich schon verloren. Wir hängen dann tatsächlich einige Jugendliche ab, und meines Erachtens ist es nicht duldbar, dass wir eine bestimmte Gruppe

von Jugendlichen, ob es nun 40 % oder 20 % sind, abschreiben und sagen: Na ja, da ist nichts mehr zu machen.

Ressourcen zu nutzen ist sicherlich das Wichtigste in der Jugendhilfe. Mit verschiedenen Behörden, Ämtern und Verbänden. Das ist die Forderung, die auch am Ende bei uns stand. Eine Anmerkung: In der Arbeitsgruppe hatte ich manchmal den Eindruck, dass wir uns schon zu viel mit den Gegebenheiten abfinden, dass wir nicht mehr viel ändern können. Ich meine, wir müssen viel mehr politischen Druck machen. Unsere Stimme erheben für junge, benachteiligte Menschen. Wenn wir es nicht tun, sie selbst können es oft nicht. Und es wäre ein Armutszeugnis, wenn wir uns tatsächlich damit zufrieden gäben, einen gewissen Prozentsatz draußen vor der Tür stehen zu lassen.

## **Diskussion**

### **Anja Schlegel:**

Die erste Frage an Sie alle: Was kann und was sollte kommunale Beschäftigungspolitik für die Menschen und für den Lebensraum leisten?

### **Dietmar Linne:**

Die kommunale Beschäftigungsförderung kann sehr viel leisten. Das hängt aber immer von den Ressourcen und den Rahmenbedingungen ab. Wir haben bewiesen, dass wir sinnvolle Arbeit vor Ort machen können und dass wir Menschen Angebote machen können, die sonst keine Möglichkeiten haben. Inzwischen haben wir gelernt, mit unseren Kunden so umzugehen, dass beide etwas davon haben. Sie haben Zeit, sich zu entwickeln, wir machen Angebote. Wir nehmen aber auch wieder das berühmte Wort 'Fordern' durchaus ernst und wir sind in der Lage, die Mischung zwischen Anforderungen von arbeitslosen Menschen, die wieder in den Arbeitsmarkt zu bringen sind, und sinnvollen Aufgaben, die geschaffen werden müssen, umzusetzen. Aber dafür braucht man die entsprechenden Ressourcen.

### **Franz-Ulrich Otto:**

Ich glaube, wir müssen den Menschen ernst nehmen und wie ich eben schon einmal sagte, schauen, was wir an gesellschaftlichen Bedingungen moderieren können. Das kann nur kommunal und nicht von Berlin aus geschehen. Ich meine, die kommunale Ebene ist ganz besonders gefordert, die spezifischen Gegebenheiten und auch das besondere sozialpolitische Engagement des Sozialraumes hereinzuholen.

### **Anja Schlegel:**

Zum Thema Rechte: Welche Anforderungen an kommunale Beschäftigungspolitik haben Sie aus Ihren ganz unterschiedlichen Perspektiven heraus hinsichtlich der Rahmenbedingungen? Vielleicht können Sie Ihre konkreten Erfahrungen mit Beispielen illustrieren?

### **Conrad Skerutsch:**

Das ist in der Diskussion. Die Frage ist, ob nicht durch die Systemreformen, die jetzt anstehen, die Kommunalpolitik zur Seite gestellt wird und durch eine alleinige Politik der Bundesanstalt für Arbeit abgelöst werden soll. Und da wäre meine erste Forderung: Die kommunale Beschäftigungspolitik muss sich aktiv zeigen, um bei dem Systemwechsel eine wichtige Rolle beizubehalten, nämlich die des auf gleicher Augenhöhe befindlichen Partners der BA.

**Dietmar Linne:**

Weiterhin braucht die kommunale Beschäftigungsförderung Planungssicherheit. Da wir die vom Bund im Moment nicht haben, ist es wichtig, dass die Kommunen nicht ihre Finanzierungen einstellen, sondern zumindest im Übergang sicherstellen, damit die Versorgung der Zielgruppen, die im Moment erreicht werden und bei denen im Moment auch eine Lücke ist, erst einmal sichergestellt werden kann.

**Christina Stecker:**

Ich habe ein Problem damit, weil ein lange erhobener Vorwurf war, dass das alles gar nichts bringt und dass sehr viel Geld ausgegeben worden ist für Menschen, die nicht in den 1. Arbeitsmarkt integriert worden sind. Man kann natürlich sagen, dass es nicht das Kriterium war, diese in die Vermittlungsquoten mit aufzunehmen. Allerdings sollte man dann sagen, dass die Eingebundenheit in das lokale Gemeinwesen das eigentliche Ziel war. Wir müssen auch unser Denken ein bisschen umstellen. In unserer Arbeitsgruppe wurde klar die Forderung formuliert, diesen Bereich nicht mehr den zweiten Arbeitsmarkt, sondern den öffentlichen Beschäftigungssektor zu nennen.

Die zweite Frage betrifft die Gleichsetzung von Arbeit mit Erwerbsarbeit im Sinne von entlohnter Arbeit. Gehen die Menschen keiner Arbeit in diesem Sinne nach, so sind sie von Ausgrenzung betroffen. Diese Aktivierungsstrategien vergessen, dass es noch etwas Anderes gibt, für das wir dann den Begriff 'Gemeinwohl' oder auch ein drittes System, dritter Sektor verwenden. Herr Otto hat gesagt: Können und wollen wir Menschen ausgrenzen und von was grenzen wir sie aus? Also grenzen wir sie vom Arbeitsmarkt aus oder grenzen wir sie von der Teilhabe am Leben aus?

**Anja Schlegel:**

Welcher Handlungsbedarf ergibt sich aus den Ergebnissen der einzelnen Arbeitsgruppen. Ich möchte Herrn Münch bitten, zu schildern, welcher Handlungsbedarf sich für Sie aus der täglichen Praxis ergibt?

**Thomas Münch:**

Sie erlauben mir sicherlich, an die Frage vorher noch einmal anzuknüpfen. Ich komme aus einer Kommune mit einer sehr lebhaften kommunalen Beschäftigungsförderung, und ich bin nicht unbedingt ein Vertreter der Auffassung, dass die kommunale Beschäftigungsförderung immer eine gute Beschäftigungsförderung ist, weil ich auch ganz andere Facetten erlebe. Erstens, wenn Sie aus einer Stadt kommen, die bundesweit Modellversuch ist und Labor für Modelle der Exklusion, dann haben sie so ihre Bauchschmerzen mit der kommunalen Beschäftigungsförderung. Zweitens, nicht alles, was lokal gemacht wird, ist auch immer gut. Wenn wir da einen räumlichen Bezug machen, kann es auch eine lokale Borniertheit geben, über die wir Rheinländer Ihnen viel erzählen könnten. Drittens hat Beschäftigungspolitik per se nur eine ganz geringe Tiefenwirkung. Um ein paar Zahlen zu nennen: Wir haben im Schnitt 60.000 Arbeitslose in Köln, und wenn wir alles zusammenrechnen, was wir im kommunalen Beschäftigungssektor haben, also Arbeitsamt, FBW, ABM und Hilfe zur Arbeit, kamen wir zu Höchstzeiten auf neun bis zehntausend. Das ist ja natürlich bei 450.000 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Köln eine Marginalie, und es ist natürlich in den letzten Jahren noch weiter heruntergefahren worden. Ich will sagen, die Effekte von kommunaler Beschäftigungsförderung sind ja nicht makroökonomisch. Wir beeinflussen nicht das Arbeitswachstum in dieser Stadt. Wir haben Aufbewahrungsfunktionen, wir haben Qualifizierungsfunktionen. Dieses alles wird durch die Vorhaben von Herrn Gerster verändert. Sie bekommen ja nur noch FBW-Maßnahmen mit 70 % Eingliederungsquote. Da fallen natürlich die schwierigen Gruppen, wie Langzeitarbeitslose oder was immer Sie sich vorstellen können, heraus. Das sind die Rahmenbedingungen, die im Moment vollkommen verändert werden, so dass ich nur sagen kann: wir haben verschiedene Indikatoren, an denen sich kommunale Beschäftigungspolitik orientieren

sollte. Sie sollte sich an einer Gesellschaft orientieren, in welcher der Charakter der Arbeit sich verändert, d.h. wir sind nicht eine Gesellschaft, der die Arbeit ausgeht, sondern eine Gesellschaft, in der die Erwerbsarbeit einen völlig neuen Charakter erhält. Wir werden in Zukunft in unseren Erwerbsbiografien völlig andere Formen von Arbeit kennen lernen. Wir werden erwerbslos sein, wir werden Bildungsarbeit machen, wir werden Familienarbeit machen und ich denke, wir werden pendeln zwischen der klassischen alten Form von Erwerbsarbeit und den neuen Formen von Arbeit. Eigentlich muss Beschäftigungspolitik uns Menschen dazu befähigen, diese schwierigen Übergänge, diese Transitionen, diese Brüche, diese Grenzgänge zu bewältigen. Dies nicht in dem Sinne, damit Sie mich jetzt nicht falsch verstehen, wie Richard Sennett es karikiert hat in seinem „flexiblen Menschen“: Wir werden alle so flexibel, dass wir nur noch flexibel sind und sonst gar nichts mehr, sondern in dem Sinne, dass wir auch eine ethische Begründung dafür haben, welche Maßnahmen wir für sinnvoll erachten und welche Maßnahmen wir auch als unsinnig ablehnen, weil sie weder menschenfreundlich noch arbeitsmarktpolitisch sinnvoll sind. D.h., mir kommt es ganz wesentlich in dieser Umbruchsituation darauf an, dass wir als Experten der kommunalen Beschäftigungspolitik auch sozial-ethische und fachliche professionelle Standards entwickeln, mit denen wir uns in die Debatte begeben. Für mich ist ganz klar, was ich nicht will: Ich will keine Maßnahmen, die Menschen ausschließen und die Menschen Perspektiven verbauen, sondern ich will Maßnahmen, die Handlungsfelder und Handlungschancen eröffnen. Das ist für mich ein zentrales Kriterium.

#### **Conrad Skerutsch:**

Ich meine, wir sollten die Dinge beim Namen nennen. Kommunale Beschäftigungsförderung ist aus dem fiskalischen Grund entstanden, die Sozialhaushalte zu entlasten. Das war eine der Hauptexistenzgrundlagen kommunaler Beschäftigungsarbeit. Aber von etwas Profanem kann trotzdem etwas Gutes ausgehen. Aus dem Ansatz, dass man die Sozialhilfe entlasten will, indem man Menschen Arbeitslosengeldansprüche verschafft, ist eine Menge Sinnvolles entstanden. Ein Beispiel: In der Gemeinwesenarbeit in Frankfurt haben wir in einem sozialen Brennpunkt junge Menschen angestellt, damit sie ihre eigenen Häuser sanieren. Wir haben also wohnungswirtschaftlich eine Menge zur Verbesserung der Verhältnisse beigetragen. Arbeitsmarktpolitisch konnten sich diese Menschen dabei qualifizieren und haben auch in großer Zahl danach Arbeit im allgemeinen Arbeitsmarkt bekommen. Das sind Beiträge zum sozialen Frieden und zur Integration von benachteiligten Personengruppen. Ich kann noch andere Beispiele nennen, auch das, was wir in kommunalen Bereichen tun, ist für die Bürger von Interesse. Wir tun Dinge, die ein profitorientiertes Unternehmen nicht tun würde, weil sie nicht profitabel genug sind. So erbringen wir Leistungen z. B. im Bereich der Freizeitgestaltung oder der kommunalen Anlagenpflege, die die BürgerInnen nutzen und genießen und dabei sehen, was am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen leisten können. Und, indem sie bei uns in den verschiedenen Maßnahmen arbeiten, erkennen diese Personenkreise für sich selbst, was sie leisten können. Sie erkennen, dass ihre Leistung auch von echten Kunden, echten Nutzern entgegengenommen wird, sie nicht für den Papierkorb, sondern in einem sinnvollen Kontext arbeiten. Das Generieren von neuen Leistungen, von Nischen, in denen man sich entsprechend betätigt, war eine wichtige innovative Kraft der kommunalen Beschäftigungsförderung. Diese produktiven Folgen eines sehr profanen Ansatzes, gilt es zu erhalten. Das ist regional orientiert. Man kann nicht bundesweit feststellen, was sinnvoll und nicht sinnvoll ist, das kann auch eine Bundesanstalt für Arbeit nicht. Sie hat an dem sozialen Gemeinwesen in einer Kommune kein Interesse. Eine Kommune hat dagegen ein Interesse daran! Sie ist dafür verantwortlich, dass ihre sozialen Siedlungen nicht vollkommen verfallen oder dass ihre Bürger sich nicht ausgegrenzt fühlen, sondern dass sie integriert werden, auch wenn sie mit hohen Arbeitslosenzahlen belastet sind. Dazu kann kommunale Beschäftigungspolitik einen elementaren Beitrag leisten. Das gilt es zu sichern.

**Dietmar Linne:**

Das möchte ich noch ergänzen, weil ich denke, die Richtung ist genau so, wie Sie es gesagt haben. Wir laufen im Moment Gefahr, dass ein großer Teil dieser Arbeit, die bisher ansatzweise tariflich bezahlt wurde, und die am Gemeinwohl orientiert ist, völlig miserabel ohne soziale Sicherungen bezahlt wird. Diese Gefahr ist im Moment bei der Haushaltslage von Bund und Ländern nicht von der Hand zu weisen. Es geht also darum zu fordern, diese Arbeiten zu machen, gleichzeitig aber auch sicherzustellen, dass nicht die Kollegen in den Grünflächenämtern und in anderen Bereichen der Kommunen entlassen werden und gegen gemeinnützige Arbeiter ausgetauscht werden. Es geht darum, dass die Menschen, die im Grünflächenbereich, im 3. Sektor und sonst wo soziale Arbeiten leisten, angemessen bezahlt und auch sozial abgesichert werden. Darauf denke ich, müssen wir genau achten.

**Anja Schlegel:**

Eine Nachfrage an Herrn Otto und an Herrn Münch: Können Sie diese positiven Effekte aus der Praxis bestätigen oder wie sind Ihre eigenen Erfahrungen?

**Franz-Ulrich Otto:**

Wir können vieles auf kommunaler Ebene erreichen. Gerade auch im Hinblick darauf, die Menschen zu sensibilisieren, und auch darauf, dass arbeitslose Menschen nicht abgestempelt und in eine Ecke geschoben werden. Ich meine, dass man vor Ort kreativ sein und überlegen muss: Wie kann man durch gemeinnützige Projekte das deutlich machen? Das ist aber nur der Einstieg. Die Arbeit, da gebe ich Herrn Linne vollkommen Recht, muss dann so tarifiert werden, dass es Ausbildungsgehälter gibt, die normal sind, damit die Jugendlichen merken: Jawohl, ich bin etwas Wert, auch ich bekomme für meine Arbeit ein entsprechendes Gehalt oder Geld. Das wird notwendig sein. Abgesehen davon glaube ich, dass die Sensibilisierung der Umgebung eine große Chance ist, die wir nicht vernachlässigen dürfen, weil wir sonst den Menschen übersehen.

**Thomas Münch:**

Ich möchte es einmal etwas scharf formulieren: Wir erleben einen, das ist so ein abgegriffenes Wort, der Kanzler benutzt es schon, 'Paradigmenwechsel', d. h. es ändert sich wirklich die Grundannahme. Die kommunale Beschäftigungsförderung hat maßgeblich zu dem Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik beigetragen, der dazu führen wird, dass es in Zukunft unter Umständen keine kommunale Beschäftigungspolitik mehr geben wird. Es gibt ein paar deutliche Indikatoren: Die Finanzhoheit der Kommunen geht aufgrund der Rückgänge im Körperschaftssteuerbereich und im Bereich der konjunkturellen Steuerausfälle gegen Null. Wir haben meines Wissens in NRW gerade einmal vier kreisfreie Städte, die noch keinen Spar-Kommissar haben. Wir jonglieren in Köln gerade um einen Spar-Kommissar herum. Es stehen natürlich Fragen der kommunalen Beschäftigungspolitik primär unter diesem Finanzdiktat: Was bringt es an Entlastung für den Haushalt? Und das heißt: Wie viele Sozialhilfeempfänger bringen Maßnahmen der kommunalen Beschäftigungspolitik entweder aus der Sozialhilfe heraus oder verhindern, dass sie überhaupt hinein kommen? Das kann man in den nächsten zwei Jahren mit 34 Mio. quantifizieren. Sie können sich ausrechnen, wie viele Sozialhilfeempfänger das sein sollen. Beschäftigungspolitik ist deutlich funktionalisiert und sie wird mit den Folgen von Hartz im Laufe dieses Jahres noch mal einen völlig anderen Charakter haben, weil, wenn es so sein wird, dass die Kommunen sagen: Wir haben überhaupt keine arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger mehr mit ALG II, dann stehen wir vor neuen Rahmenbedingungen in der kommunalen Beschäftigungsförderung. Eben hat das jemand gesagt, wir agieren mit ganz vielen Indikatoren, über die wir gar nichts wissen. Ich muss Ihnen gestehen, ich bin im Moment, wie viele von Ihnen wahrscheinlich auch, etwas ratlos. Die qualitativen Indikatoren kann man deutlich benennen und bezeichnen, und wenn wir über Geld reden, müssen wir auch über Evaluation von Maßnahmen, über Effizienz und Effektivität reden. Wir haben mittlerweile aus der

Wissenschaft ausreichend Vorlagen, Standards und Indikatoren vorliegen, die uns die Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, ob kommunal oder bundesweit, ermöglichen, Standards zu entwickeln, die wir aus unserer Fachlichkeit heraus dann auch sozialetisch und sozialarbeiterisch begründen und begleiten können.

**Publikumsbeitrag:**

Eigentlich ist die Situation ja so definiert, dass die Kommunen die Klientel der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger schon immer hatten. Nun bietet die BA an, das Problem zu übernehmen. Vom Strukturgedanken her lag das Problem immer auf kommunaler Ebene, weil die Menschen alle systematisch irgendwann wieder herausfallen. Also jedes Ding und jeder Mensch hat seinen Ort oder geht in eine andere Kommune und kann nicht nirgendwo sein. Es stellt sich die Frage ob man sich von dieser aktuellen Geschichte gefangen nehmen lässt, ob man von der Argumentation her auch als Kommune ein anderes Gewicht in die Waagschale werfen kann, wenn man von der eigentlichen Betroffenheit redet. Das würde also bedeuten, dass man sich festlegt auf eine bestimmte Qualität und bestimmte Aufgaben: Also was will man warum machen? Und selbst wenn man sagt, man hat aktuell kein Geld, könnte man trotzdem bestimmte Sachen definieren. Wenn es so ist, dass repressive Beschäftigungspolitik zu Ausgrenzung führt, müsste es sich eigentlich aus kommunaler Sicht ausschließen, diese zu betreiben. Gemeinnützige Arbeit „for nothing“ auch ohne weitere Integrationsperspektive kann es eigentlich nicht geben. Meiner Meinung nach sollte man versuchen, sich inhaltlich dieser Frage zu nähern. Die Frage der Freiwilligkeit des Zugang zur Beschäftigungspolitik hatten wir schon angesprochen. Förderung müsste auf die Menschen konzentriert werden, die sie am meisten brauchen, weil die sich am wenigsten selber weiterhelfen können. Das schließt natürlich die Bewertung anhand der Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt aus, weil dann würde man natürlich eine andere Gruppe nehmen. Kommunen müssen sich in der jetzigen Auseinandersetzung in einer positiven Art und Weise definieren, weil sie unterschiedlich besetzt sind. Ich kann den Kommunen nicht insgesamt vorschlagen, was sie tun sollten, es sind sehr viele. Das können nur bestimmte Kommunen, die ein spezifisches Interesse haben und die auf eine bestimmte Art und Weise Beschäftigungspolitik organisieren und dort ihre Eckpunkte verorten. Aber ich kann nicht einschätzen, was das für eine Chance hat in der jetzigen Situation.

**Conrad Skerutsch:**

Wir diskutieren hier nicht im luftleeren Raum. Die Position von Herrn Münch und vielleicht auch von vielen anderen, vielleicht auch von mir, wird die absolute Minderheiten-Position sein. Es gibt einen Konsens zwischen CDU, SPD, FDP und Grünen, dass künftig Transferleistungen nur bei Gegenleistung ausbezahlt. Das ist eine Übereinkunft. Und das wird öffentlich gefördert. Die Beschäftigungsförderung war im August letzten Jahres keinen Pfifferling mehr Wert, taucht im Hartz-Papier überhaupt nicht als ein relevantes Verfahren auf. Sie wurde stark diskreditiert, als überflüssig, zu teuer und unwirksam. Inzwischen ist es dank verschiedenster Aktivitäten unterschiedlichster Verbände, auch meinem Verband, gelungen, den Status oder die Qualitäten von öffentlicher Beschäftigung nochmals in die Diskussion zu bringen. Inzwischen haben wir klar erkannt, dass der allgemeine Arbeitsmarkt gar nicht, auch nicht ansatzweise, so viel Niedriglohn-Jobs bietet, dass man die Gegenleistung hereinholen kann. Deswegen wird öffentlich geförderte Beschäftigung künftig eine Rolle spielen in dem Geschäft 'Transferleistungen nur gegen eine Gegenleistung', z. B. Arbeit im Rahmen einer öffentlich geförderten Beschäftigung. Man hat die Frage der Sozialversicherung ganz geschickt gelöst. Arbeitslosengeld II wird Rentenversicherungsleistungen und Krankenversicherungsleistungen beinhalten, deswegen gibt es aus Sicht der Politik keinen Grund mehr, eine herkömmliche sozialversicherungspflichtige Leistung, d. h. ein Beschäftigungsverhältnis zu organisieren. Hinsichtlich der öffentlichen Beschäftigungsförderung ist meine Prognose, dass sie künftig nicht mehr auf der Basis normaler Arbeitsverträge passieren wird, sondern im Rahmen solcher Transferleistungen plus Mehrbedarfszuschläge. Auf dieser Basis wird es öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse geben. Alle kommunalen und nichtkommunalen Beschäftigungsträger werden

sich entscheiden müssen, ob sie mitmachen indem sie sagen: Ja, wir können in diesem Rahmen auch weiterhin sinnvoll tätig sein, so wie wir das in der Vergangenheit auch getan haben. In der Vergangenheit waren wir auch Teil des Systems und haben immer dazu beigetragen, die Arbeitsfähigkeit zu überprüfen. Wir müssen uns in der Zukunft fragen, ob wir das vertreten und dabei mitmachen können. Und ich sage für meine Organisation: natürlich machen wir mit. Ich sage es sehr provokant. Wir müssen hier nicht um den heißen Brei herum reden. Es gibt zwei große elementare Gegner von öffentlicher Beschäftigung: die eine Gruppe repräsentiert Herr Münch, die kenne ich auch schon seit 20 Jahren und die andere Gruppe sind die ganz Liberalen, die sagen: alles regelt der Markt.

### **Publikumsbeitrag:**

Diese Politik wäre überhaupt nicht möglich, wenn es nicht eine Menge Beschäftigungsträger gäbe, die schon lange mitmachen und gerade in der Bundesarbeitsgemeinschaft für Arbeit gibt es Protagonisten der workfare-Entwicklung. Wenn die öffentliche Hand natürlich nicht genug Träger findet, die die gemeinnützige Beschäftigung auf dieser Ebene organisieren, könnte diese Politik natürlich keinen Erfolg haben. Die Frage ist in der Tat, ob man mitmacht oder nicht. Wenn man natürlich in der Existenz zurecht bedroht ist, dann steht man vor einer schwierigen Situation. Diese haben aber die öffentlichen Beschäftigungsträger vorbereitet, indem sie keine Prinzipien aufgestellt haben und sich in der Tat die Menschen unter anderen Bedingungen haben zuweisen lassen. Die Kritik an den Beschäftigungsverhältnissen, die heute so gerne und leicht als Selbstkritik über die Lippen geht, ist meines Erachtens ein schlechtes Zeugnis für die kommunale Beschäftigung. Und ich habe mich immer gewundert, warum nicht sehr viele kommunale Beschäftigungsträger dagegen angegangen sind. Denn ein Verschiebeparkplatz ist ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis nur dann, wenn es kein Ziel hat, sondern in aller erster Linie zum Abschieben ans Arbeitsamt dient. Wenn es der Qualifikation dient und die betreffende Person danach nicht ab dem 1. Tag eine Beschäftigung findet, dann ist es kein Verschiebeparkplatz, sondern eine Qualifizierungsmaßnahme, die dann auch noch den Erfolg hat, dass derjenige nicht mehr weiter Sozialhilfe bezieht. Komischerweise sind aber alle im Moment bereit zu sagen: Das war ein Verschiebeparkplatz! Und wer muss diese Verschiebeparkplatz-Politik jetzt ausbaden? Die zweieinhalb Mio. Arbeitslosenhilfebezieher, denen man die Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau kürzt. Das ist eine Unredlichkeit und dafür müssen Menschen Verantwortung übernehmen. Wenn es eine Möglichkeit gibt, dann würde ich Sie bitten, doch noch einmal den Begriff der 'gemeinnützigen Arbeit' zu reflektieren. Die Liberalen sind übrigens heute überhaupt keine Gegner der gemeinnützigen Arbeit mehr, sondern sämtliche Ökonomen singen ein Loblied auf die gemeinnützige Arbeit, die jetzt endlich durchgeführt werden kann. Sie haben wirklich nur noch Thomas Münch und solche Menschen wie mich gegen sich, die sagen: Es gibt auch noch Rechte auf dem Arbeitsamt. Die gemeinnützige Arbeit wird von allen Ökonomen gelobt, weil sie die Möglichkeit ist, Menschen unter Wert Arbeit machen zu lassen und das Ganze mit dem Sprachkitsch des Gemeinnützigen zu verbrämen. Wenn man sagt, dass es einfachere oder auch komplexere öffentliche Dienstleistungen gibt, dann sind die gerade unter dem liberalen Aspekt natürlich alle unter Marktbedingungen machbar. Dann gilt es aber auch, Arbeitsverhältnisse in diesem Bereich einzufordern und nicht mit dem Begriff „Gemeinnützigkeit“ nur noch die Entrechtung voran zu treiben und einen wirklichen Verschiebeparkplatz durchzuführen. Keiner kann mir erzählen, dass wir in unserer Gesellschaft keine einfachen Dienstleistungen mehr brauchen. Es wollen nur viele Menschen, vor allen Dingen die Liberalen, diese Arbeit nicht in einer menschenwürdigen Form bezahlen. Und da sollte niemand den Vorwand bieten, unterbezahlte und nicht existenzsichernde Leistungen zu etablieren. Wenn Sie also den Begriff „Gemeinnützigkeit“ streichen, dann schaden Sie überhaupt niemanden, sondern Sie sorgen für mehr Klarheit.

### **Conrad Skerutsch:**

Ich möchte gern noch einmal darauf reagieren. Ich habe nicht gesagt, dass es die einzige Rechtfertigungsgrundlage war, dass wir einen Verschiebebahnhof initiiert haben, sondern dass es die finanzielle Grundlage für unsere Arbeit war. Und ich bin stolz darauf, was wir, und da meine ich uns alle als Branche, daraus gemacht haben. Aus dem volkswirtschaftlich sehr fragwürdigen Vorgang des Transfers von einem System ins andere, haben wir eine Menge gemacht. Wir haben im Gemeinwesen erheblich positiv gewirkt, und wenn ich mir alle Maßnahmeteilnehmer anschau, die wir bei uns durchlaufen lassen, dann sehe ich, dass sehr viel Sinnvolles und Gutes geschieht. Das Gemeinwesen möchte es auch gar nicht missen. Wir haben sehr viel Zuspruch aus der Bevölkerung für unsere Arbeit. Meiner Meinung nach geht das nicht nur uns in Frankfurt so, sondern auch vielen Kollegen in allen Bereichen. Auf einer fragwürdigen Grundlage ist etwas sehr Sinnvolles entstanden. M .E. ist die öffentlich geförderte Beschäftigung die einzig wirksame Maßnahme zur Integration von langzeitarbeitslosen Menschen. Alles andere, wie der Kombi-Lohn, hat sich als wirkungslos erwiesen. Das einzig Sinnvolle, nachhaltig auch Wirkende ist die öffentlich geförderte Beschäftigung und die gilt es aus meiner Sicht auch aus sozialpolitischem Interesse zu erhalten. Nicht nur aus Existenzgründen der Beschäftigungsträger. Ich bin stolz auf das, was wir geleistet haben und ich glaube, wir können auch inhaltlich eine Menge an handwerklichen Fähigkeiten und Kenntnissen in die Diskussion einbringen. Wir wissen auch viel über den richtigen Umgang mit der Zielgruppe und über wirkungsvolle Maßnahmen. All das könnten wir einbringen. Wir tun es noch nicht ausreichend, wir müssen es aber tun.

### **Thomas Münch:**

Natürlich machen wir in den Kommunen eine vernünftige Beschäftigungspolitik. Wir betreiben ein Restaurant für Obdachlose, das eine Überlebensstation für Obdachlose ist, natürlich mit dem Baustein der kommunalen Beschäftigungspolitik. Wir waren aber, als es darum ging, in Köln das Job-Center und die Job-Börsen einzuführen, natürlich der erste Träger, den sie gefragt haben: Macht Ihr das? Wir haben eine dreimonatige Debatte in unserem Haus geführt mit dem Vorstand, den Mitgliedern und den MitarbeiterInnen, mit dem Ergebnis, dass wir uns dagegen entschieden haben. Es gibt immer deutliche Positionierungen, die man als Träger auch einnehmen muss, und darum geht es in diesem Kontext. Also wenn es darum geht, dass die Zwangsarbeit, so hießen bei uns früher die 3-Mark-Stellen, zum generellen Baustein der kommunalen Beschäftigungspolitik wird, muss jeder Träger sich dafür entscheiden, ob er ein Akteur der kommunalen Zwangsarbeit, der kommunalen Arbeitsdienste wird oder nicht. Das ist eine Gratwanderung. An diesem Punkt stehen wir jetzt. Die Entscheidungen sind in den letzten Jahren von den Trägern ja vorbereitet worden, wir haben alle an dem Spiel mit gestrickt und haben die Fäden mit gesponnen. Und nun müssen wir uns entscheiden, wo wir stehen.

### **Publikumsbeitrag:**

In der Weimarer Zeit hatten wir die Notstandsarbeit, die Pflichtarbeit und die Fürsorgearbeit auf kommunaler Ebene, zwar flächendeckender, aber sozial abgesicherter. Das war nach 1933 der Arbeitsdienst. Man kann nicht sagen, dass es den Menschen damals im Arbeitsdienst materiell gesehen schlechter ging. Das ist die Tradition in der wir im Prinzip stehen, wenn wir über gemeinnützige Arbeit reden. Und dadurch, dass wir mit Hilfe der Frage der Erwerbsfähigkeit eine Unterscheidung machen zwischen den Menschen, die qua Entscheidung über ihre Rentenfähigkeit Sozialleistungen bekommen ohne Gegenleistung und allen anderen, die nur dann Sozialleistungen bekommen, wenn sie an irgendeiner Aktivierung teilnehmen, werden wir in Zukunft die Gefahr haben, einen wirklich breiten, großen, gemeinnützigen Sektor Fürsorgearbeit, Pflichtarbeit, Notstandsarbeit zu haben, in dem die Menschen arbeiten, die nicht in den Niedriglohnsektor kommen und trotzdem gezwungen werden, solche Arbeit zu machen. Auf diese Weise werden wir eine Arbeitsdienst-Gesellschaft haben, wenn diese Entwicklung sich durchsetzt. Dagegen müssen wir etwas tun.



**Publikumsbeitrag:**

Ich wollte nur sagen, dass ich auch erlebe, dass sich diese Diskussion in bestimmten Zusammenhängen, hinter einer Qualitätsdebatte versteckt. Wenn wir uns nicht einmischen in diese Modelle von gemeinnütziger Arbeit, dann geben wir einen Bereich auf, in dem wir zumindest noch Mindestqualität sicherstellen können. Das ist ja eine ganz gefährliche Debatte und um die geht es ja letztlich auch. Wem wird dieser Markt überlassen und ist es tatsächlich möglich, mit dem Anspruch von Qualität überhaupt in diesem Kontext zu agieren?

**Publikumsbeitrag:**

Ich finde es schon etwas makaber, die gemeinnützige Arbeit mit dem Reichsarbeitsdienst zu vergleichen. Man sollte sich immer überlegen, wo wir die Vergleiche ansetzen oder aufhören. Ich meine, man kann auch nicht den Trägern von gemeinnütziger Arbeit plötzlich eine hohe Bedeutung zuschreiben, als wären sie in Berlin mehrheitsfähig und hätten beschlossen, dieses flächendeckend einzuführen.

**Conrad Skerutsch:**

Ich wollte ebenfalls darauf hinweisen, dass der Wirkungsgrad durchaus begrenzt ist. Wenn wir es nicht machen, machen es andere. Das ist natürlich auch ein bekannter Satz. Wir haben zumindest bewiesen, dabei bleibe ich, dass von einer fragwürdigen Grundlage aus etwas Sinnvolles gemacht werden kann, das viele positiv bewerten, auch von den Teilnehmern. Ich möchte aber noch einmal darauf hinweisen, dass wir in Frankfurt einen eigenen Tarifvertrag für die Maßnahmeteilnehmer haben, der - das ist erwiesen - einen höheren Lohn zahlt, als der Tarif im Gaststättenbereich oder im Sicherheitsbereich. Da gibt es auch Tarifverträge und der wird von einem Tarifvertrag einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft überschritten. Mit dem zweifelhaften Erfolg, dass die Vermittlung in diesen Branchen äußerst schwierig ist. Wir leben zum Teil auf sehr hohem Niveau im Bereich der kommunalen Beschäftigungsförderung. Ich weiß aus anderen Kommunen, dass dort zum Teil BAT-angelehnte Vergütungssysteme bestehen, die nicht mit dem allgemeinen Arbeitsmarkt und seinem Tarifsystem in Verbindung zu bringen sind. Ich würde hier nicht von tariflosen Strukturen sprechen, sondern von Tarifsystemen, die wir zum Teil überschreiten. Wir sind noch weit weg von großer Ausbeutung und Hungerlöhnen. Wenn wir über die Rahmenbedingungen diskutieren, sollten wir die Kirche im Dorf lassen.

**Dietmar Linne:**

Wir sollten vielleicht von den Worst-Case-Szenarien wieder etwas herunter kommen, weil es ja noch Spekulationen sind. Mein Eindruck ist eher, dass in Berlin versucht wird, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf einer sehr hohen theoretischen Ebene irgendwie zusammenzulegen, und dass die Fachleute die Details zwar andiskutieren, aber dass dies im Moment für die Entwicklung überhaupt nicht relevant ist. Wir haben in der Diskussion von Qualitätsstandards durchaus noch Chancen. Gestern war es ganz spannend über Fall-Management zu reden. Es ginge darum, dass wir überlegen, wie wir sozialraumorientiert arbeiten können, wie die Menschen mit vernünftigen Dingen beschäftigt werden können, bei denen etwas Vernünftiges herauskommt, denn wir werden wahrscheinlich in den nächsten Jahren noch Millionen Arbeitslose haben. Der erste Arbeitsmarkt wird nicht explodieren und alle aufnehmen. Trotzdem wird es unsere Aufgabe sein, mit den Menschen vernünftige Arbeit zu machen, gleichzeitig den Menschen eine Existenzsicherung und Perspektive zu eröffnen und ihnen weiterhin die Möglichkeit zu geben, dass sie immer wieder in den ersten Arbeitsmarkt hineinkommen. Das ist ja auch ein ganz wichtiger Faktor unserer Arbeit: Menschen, die ihre Lobby und ihre Kontakte verloren haben, immer wieder in den ersten Arbeitsmarkt hinein zu bringen. Die Arbeitsvermittler in den verschiedenen Städten zeigen, dass das möglich ist.

**Thomas Münch:**

Natürlich ist die öffentlich geförderte Beschäftigung der letzten 20 Jahre nicht nur Unsinn. Ich bin selber ein lokaler Akteur der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Wir sind nur an einem Epochenbruch angelangt, und hier geht es um völlig neue Entscheidungen. Ich bin der Auffassung, dass wir sehr wohl auf diese politischen Entscheidungsprozesse noch Einfluss nehmen können, weil wir doch diejenigen sind, die sie im Moment realisieren und exekutieren müssen. Wenn wir einen massenhaften fachlichen Impuls, eine fachliche Kritik und fachliche Standards in die politische Debatte einfließen lassen, was wir ja gestern und heute in dieser Tagung schon tun, hat das natürlich, weil wir ja Politik nicht grundsätzlich als beratungsresistent empfinden, eine Rückwirkung, außer wir empfinden sie als beratungsresistent, dann müssen wir über etwas anderes nachdenken. Da ich das nicht glaube, halte ich es für sinnvoll, was wir hier tun.

Ich würde gern einmal die Liberalen in Schutz nehmen. Es wurde eben gesagt, das wäre ein durchgehendes Prinzip. Wir dürfen ja nicht meinen, dass Liberalismus immer nur Möllemann, Kubicki und wie sie alle heißen, wären, sondern ich möchte an einen großen Theoretiker des europäischen Liberalismus, an Rolf Dahrendorf, erinnern, und es ist kennzeichnend, dass in der Europäischen Debatte um den Paradigmenwechsel er der Einzige ist, der den Finger auf einen ganz elementaren Teil legt, nämlich wie es denn mit der Freiheit bestellt ist. Wir als Bürgerinnen und Bürger haben in einer zivilen Bürgergesellschaft Anrechte, die wir wahrzunehmen haben. Der Staat hat dafür zu sorgen, dass diese realisiert werden können, und dass die Freiheit ein ganz zentrales Moment für uns Bürgerinnen und Bürger in dieser demokratischen Verfasstheit ist. Ich will nicht, dass der Staat irgendjemandem vorschreibt, was er zu tun und zu lassen hat. Das sind nicht die Sozialdemokraten und nicht die Grünen und natürlich nicht die Christdemokraten, die diesen Topos der europäischen Verfasstheit in die Debatte bringen, sondern Dahrendorf.

**Publikumsbeitrag:**

Die Diskussion macht noch einmal klar, dass wir uns auf der einen Seite mit der Existenzsicherung unserer Arbeitsplätze beschäftigen, auf der anderen Seite es selbstverständlich um die sozialpolitischen oder sonstigen Vorstellungen der Arbeitslosen geht. Wir bekommen es nicht unter einen Hut. Die gemeinnützige Arbeit gibt es schon, in Berlin war sie schief gegangen, in Stuttgart machen sie es im kleinen Rahmen, die Kölner machen es auch in einem kleineren Rahmen, in Hamburg sind vor zwei Jahren die Löhne gesenkt worden: Die Menschen sind gekommen und haben gearbeitet, sie würden wahrscheinlich auch noch kommen, wenn sie gar nichts bekämen. Die Frage ist, wie wir uns politisch verhalten. Und wie positionieren wir uns in einer Kommune, wenn sie solches von uns verlangt? Dreiviertel der Beschäftigungsträger, mit denen wir zusammenarbeiten, machen da mit! Und dann bleibt der Einzelne, der sich weigert, stehen und wird geächtet, wird systematisch von kommunalen Mitteln abgeschnitten und alle arbeiten daran auch noch mit. Wie gehen wir mit denen um, die konsequent sozialpolitische Moralvorstellungen oder sonstige ethische Wertvorstellungen aufrechterhalten gegen die der kommunalen Beschäftigungsförderung?

**Anja Schlegel:**

Ich möchte die Podiumsrunde um ein abschließendes Statement bitten.

**Christina Stecker:**

Ich hab es schon angedeutet, ich bin ein bisschen zerrissen was die Erfolge der lokalen Beschäftigungsförderung angeht, genauso wie ich nicht weiß, was der Niedriglohnsektor bringen mag.

**Thomas Münch:**

Das, was die Kollegin eben gesagt hat, lässt mich noch ein bisschen nachdenken. Ich würde gern zwei Sachen dazu sagen: erstens verkaufen wir uns nicht unter Wert. Wir sind Profis, wir leisten

gute Arbeit und wir haben auch Standards: fachliche, ethische, moralische, philosophische, politische, praktische, pragmatische Standards. Diese Standards sind ihr Geld wert, weil sie dafür sorgen, dass wir ein gutes Produkt herstellen, und deswegen sollten wir auch einen gewissen Preis dafür nehmen, und unter einen gewissen Preis überhaupt nicht gehen. Zweitens, ich habe letzte Woche das Buch von Richard Sennett gelesen, in dem er sich über Respekt in einer Gesellschaft äußert. Ich erlebe tagtäglich in den Maßnahmen, die wir als Arbeitslosenzentrum, das sich dezidiert als eine parteiliche Beratungsstelle darstellt, das ist, ich sage mal, der Hauptproduktvorteil, den wir haben, um jetzt mal in der neuen Sprache des Sozial-Managements zu sprechen, durchführen, dass Frauen und Männer, die zu uns kommen, immer sagen: Wir werden bei Euch wahrgenommen wie erwachsene Menschen mit eigenen Wünschen, Sorgen und Nöten, und Ihr helft uns, den Rücken gerade zu machen, damit wir erneut auf die Suche nach Arbeit gehen können, und Ihr macht das so, dass wir uns aufgehoben fühlen und wohlfühlen und ernst genommen werden. Das ist eine Frage des Respekts. Meine Kolleginnen und Kollegen machen es tagtäglich vor einem bestimmten sozial-ethischen Hintergrund. Ich glaube, es ist zentral, dass wir den Frauen und Männer, die in schwierigen Lebenssituationen stecken, weil sie ihren Arbeitsplatz und ihre Perspektive verloren haben, so entgegen treten, wie es sich gefälligst auch gehört. Denn um einen anderen amerikanischen Philosophen zu zitieren: 'Eine anständige Gesellschaft ist eine Gesellschaft, deren Institutionen ihre Menschen nicht demütigen'. Und das ist ein Standard, an den wir uns gefälligst zu halten haben.

#### **Dietmar Linne:**

Dem kann ich mich nur anschließen, bei uns heißt es einfach: Wertschätzung gegenüber unseren Kunden. Das steht in unserer Förderphilosophie, und daran werden wir uns auch in Zukunft messen lassen müssen und wollen. Trotzdem möchte ich noch einmal sagen, dass wir auch die 'Job-Center' als Chance sehen müssen. Unsere Aufgabe wird es in den nächsten 1½ Jahren, bis die Job-Center einsatzbereit sein sollen, sein, möglichst viele dieser wertschätzenden Faktoren in die Diskussion einzubringen, damit diese Reform eine wirkliche Reform wird und nicht nur ein Sozial- oder Armutsprogramm.

#### **Franz-Ulrich Otto:**

Ich sehe die jungen Menschen und vor allem, dass sie eine Perspektive, eine Lust am Leben in dieser Gesellschaft haben und nicht schon ausgebremst werden, bevor sie überhaupt loslegen können. Deswegen scheint es mir wichtig, dass viele gesellschaftliche Anstrengungen unternommen werden, die man m.E. nur regional ausrichten kann. So liegt z.B. für die Jugendhilfe die Zuständigkeit in der Kommune oder zumindest im Landkreis. Es muss eine Verzahnung mit dem Arbeitsamt geben, das nicht selbstherrlich irgendetwas losorganisieren kann, sondern es muss eine Möglichkeit geben, dass junge Menschen hingeführt werden an den Wert der Arbeit und das heißt teilweise auch 'Erziehung' zur Arbeit. Diese Heranführung und die Möglichkeit, ihre Fähigkeiten tatsächlich in diese Gesellschaft einbringen zu können, braucht die Gesellschaft. Wenn wir uns nicht der Option verschreiben, alles selbst zu organisieren, dann wird es schlecht um uns stehen.

#### **Conrad Skerutsch:**

Ich möchte anknüpfen an das, was Thomas Münch gesagt hatte: Wir sollten uns nicht unter Wert verkaufen. Das möchte ich aufnehmen, weil ich das auch so sehe. Nur ist unser Wert über die regionalen Grenzen hinweg nicht sehr bekannt. Das ist einfach unser Handikap. Das wurde auch heute Morgen bereits festgestellt. Wir müssen herausarbeiten, welche Prinzipien wir als sinnvoll für unsere Arbeit erkannt haben. Da ist z.B. ein ganz wichtiges Prinzip, dass wir die Würde der Menschen, mit denen wir uns beschäftigen, achten, sie einbeziehen und an ihren Stärken ansetzen. Wir haben viele Erfahrungen einzubringen, genau was solche Prinzipien betrifft. Wenn es uns gelingt, diese fachlichen Erkenntnisse aus unserer Arbeit stärker zu fokussieren und in die Diskussion hinein

zu bringen, dann bin auch ich sehr zuversichtlich. Ich habe vorhin schon erwähnt, dass die öffentlich geförderte Beschäftigung noch im August letzten Jahres dem Tode nahe war. Sie wurde als vollkommen überflüssig erkannt, und es hat eine fachliche Diskussion gegeben, von den verschiedensten Stellen aus, die dazu geführt hat, dass der Stellenwert öffentlich geförderter Beschäftigung innerhalb von wenigen Monaten erheblich zugenommen hat. Eigentlich müsste es auch gelingen, das ist meine persönliche Hoffnung und natürlich auch die Hoffnung meines Verbandes, dieses fachliche Know-how, das wir als Akteur entwickelt haben, in die Diskussion einzubringen, um die Rahmenbedingungen zu beeinflussen. Darin bin ich ganz konform mit dem, was hier schon gesagt worden ist. Wir müssen einen aktiven Part wahrnehmen. Prinzipien, wie die Achtung der Menschenwürde in den von uns organisierten Arbeitsprozessen sind ein wichtiges Erfolgsrezept, das wir stärker kommunizieren sollten.

**Anja Schlegel:**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

## Anhang

Göttingen, den 17. und 18. Juni 2003

Sartorius College

---

**Konferenz: B E S C H Ä F T I G U N G S P O L I T I K  
I N K O M M U N E N :**

**WIE GEHT ES WEITER ?**

---

### aktualisiertes Tagungsprogramm

**Dienstag, den 17. Juni 2003**

---

12.30 Anmeldung | Begrüßungsimbiss

---

#### 14.00 Begrüßung

DR. DAGMAR SCHLAPEIT-BECK (Stadträtin, Stadt Göttingen)

#### 14.15 Einführung

NILS PAGELS und BARBARA NÄGELE (zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.)

#### 14.30 Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik: Auswirkungen auf Kommunen

BIRGIT KLEIN (Sozialforschungsstelle Dortmund)

---

15.30 Pause

---

#### 15.45 Anmerkungen zur beschäftigungspolitischen Dimension der Agenda 2010

DR. PETER BARTELHEIMER (Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen Sofi)

---

16.30 Pause

---

#### 16.45 Podiumsdiskussion: Die Zukunft der kommunalen Beschäftigungsförderung

AUF DEM PODIUM:

GABRIELE GOTTHARDT (Stabsstelle Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderung Landkreis Gießen)

HEINER BRÜLLE (Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der wissenschaftlichen Begleitung des Projekts Sozialagenturen, Leiter des Amtes für Grundsatz und Planung der Stadt Wiesbaden)

SUSANNE HOFFMANN (BMWA Berlin, Leiterin des Referats Sozialhilfe für Erwerbsfähige)

HILDEGARD ALTEVOGT (Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen)

PROF. DR. HELGA SPINDLER (Professorin für öffentliches Recht an der Universität Essen)

Moderation:

RAINER RADLOFF (Gemeinnützige Regionale Personalentwicklungsgesellschaft REGE, Bielefeld)

---

18.30 Ende des ersten Tages

---

**Mittwoch, den 18. Juni 2003**

### 9.00 Zusammenfassung und Kommentierung der Diskussion des Vortages

RAINER RADLOFF (Gemeinnützige Regionale Personalentwicklungsgesellschaft REGE, Bielefeld)

### 9.15 Vorstellung der Arbeitsgruppen

### 9.45 Beginn der Arbeitsgruppen

#### AG 1: Steuerung und Koordination der Beschäftigungspolitik auf lokaler Ebene

DR. DAGMAR SCHLAPEIT-BECK (Stadträtin, Stadt Göttingen)

#### AG 2: Wie kann soziale Ausgrenzung durch Beschäftigungsförderung vermieden werden?

FRAUKE BRANDT und DR. MATTHIAS LANGE (Projekt „strategies & effects“, Stadt Göttingen)

#### AG 3: Beschäftigungsförderung und soziale Infrastruktur

BRIGITTE PAWLIK (LEG – Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung GmbH, Ratingen)

#### AG 4: Woran misst sich Qualität von Beschäftigungsförderung?

PD DR. INGO BODE (Institut für Soziologie, Universität Duisburg / Essen)

#### AG 5: Jugendsozialarbeit und kommunale Beschäftigungsförderung

DR. TILLY LEX (Deutsches Jugendinstitut, München)

---

12.00 Mittagsimbiss

---

### 12.45 Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse der Arbeitsgruppen

### 13.30 Forum - Für soziale Rechte: Chancen sozialräumlich orientierter Beschäftigungspolitik

AUF DEM PODIUM:

PATER FRANZ-ULRICH OTTO (Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft katholische Jugendsozialarbeit, Villa Lampe, Heiligenstadt)

CONRAD SKERUTSCH (Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit, Werkstatt Frankfurt)

THOMAS MÜNCH (Kölner Arbeitslosenzentrum)

**DR. CHRISTINA STECKER** (Wissenschaftliche Referentin für volkswirtschaftliche Analysen, VDR)

**DIETMAR LINNE** (Fachbereich Beschäftigungsförderung, Stadt Göttingen)

Moderation:

**ANJA SCHLEGEL** (Freie Journalistin, Hannover)

---

15.00 Ende

---

## Helga Spindler, Mai 2003

### Kommunale Beschäftigungsförderung im Zeitalter von "Fördern und Fordern".

1.) Die rechtlichen Rahmenbedingungen der kommunalen Beschäftigungsförderung, die Hilfen zur Arbeit und auch Zielsetzung und Inhalte von Beratungsleistungen sind bisher im BSHG verankert und nur deshalb kommunale Aufgaben. Beschäftigungsförderung ist für die Kommunen nichts Neues, aber es hat sich in den letzten Jahren vieles verändert: Es ist quantitativ aufgestockt worden; Hilfe zur Arbeit wird nicht mehr ergänzend in ansonsten "normalen" Arbeitsstellen geleistet, sondern es beschäftigen sich immer mehr Gesellschaften und Betriebe ausschließlich mit der Organisation solcher Stellen. Damit ist das Problem der Zusätzlichkeit und der Verdrängungseffekt für reguläre Arbeit, aber auch das der Ausgrenzung der Beschäftigten größer geworden. Die Arbeitsbedingungen in diesem Bereich, vor allem die Löhne, haben sich in den letzten 15 Jahren immer weiter verschlechtert, die Mehraufwandsvariante erlebt geradezu eine Renaissance. Die Arbeitseinsätze werden eher unattraktiver, das Ziel der Kosteneinsparung und Fallzahlsenkung überlagert das Hilfeziel immer offener.

Es gibt eine stärkere Ausrichtung auf den ersten Arbeitsmarkt, was als Ziel eigentlich schon immer sinnvoll gewesen ist. Aber auf dem ersten Arbeitsmarkt werden weniger reguläre Arbeitsverhältnisse als befristete, geringfügige und nicht existenzsichernde Arbeitsverhältnisse ins Auge gefasst. Die Ergänzung durch ABM Maßnahmen fällt zunehmend weg, die Fortbildungsförderung der Arbeitsämter wird zurückgefahren. Statt zertifizierter Berufs- oder Ausbildungsabschlüsse rücken Maßnahmen zum Training der Beschäftigungsfähigkeit in den Vordergrund. Die Entlassung ans Arbeitsamt nach Ende der Maßnahme - lange Zeit als Erfolg gewertet- wird als Verschiebebahnhof kritisiert. Das Vermittlungsgeschäft wird nach der Aufgabe des Vermittlungsmonopols der Arbeitsämter immer weiter dezentralisiert, kommunalisiert und privatisiert. Statt berufsbezogener Stärken- und Schwächenprofile wird im Rahmen des Profiling nach Kategorie A bis E eingestuft. Diese Einordnung ist vornehmlich defizitorientiert und steht unter dem Gesichtspunkt der Ermittlung der Maßnahmerentabilität. Mit der Einführung des geplanten Arbeitslosengeld II soll in Zukunft zu Beginn des Prozesses auch noch die endgültige Erwerbsminderung festgestellt und damit die neue Zuständigkeit abgegrenzt werden.

2. ) Beschäftigungspolitik wird neuerdings der Leitlinie des "Fördern und Fordern" unterstellt, was eigentlich auch nichts Neues sein dürfte. Doch hinter diesem sozialpolitischen Programm verbirgt sich mehr als auf den ersten Blick erkennbar. Deshalb zuerst auch eine Warnung: "Fördern und Fordern" - das sind Begriffe, mit denen jeder pädagogisch Interessierte spontan etwas anfangen kann! Das gleiche gilt für das Begriffspaar "Rechte und Pflichten", da können sich die Juristen auch noch anschließen. Und daß die Integration in die Gesellschaft stark mit einem Arbeitsplatz, oder besser einer sinnstiftenden Tätigkeit und einem produktiven Umgang mit Anforderungen, die die Gemeinschaft an einem richtet, verbunden ist, auch das sind Grundeinsichten, denen fast jeder zustimmen kann. So hätte auch ich noch vor etwa 5 Jahren gesagt: Na ja, das ist doch überhaupt nicht so falsch, endlich verlassen wir die "Laissez - faire" - Phase, weg von perspektivloser Dauerakzeptanz auswegloser Lebensläufe und beschützter Dauerbetreuung, hin zu zielgerichteter Beratung, zu Ergebniskontrolle bezüglich der Maßnahmeeffekte und zu Sanktionen, wo sich Sozialleistungsmissbrauch oder - mitnahme eingeschlichen haben. Die "Fördern und Fordern" Philosophie spielt erfolgreich mit diesen Versatzstücken, aber sie zielt auf eine andere Ebene: einen grundlegenden politischen Perspektivenwechsel - Paradigmenwechsel - eine Veränderung des Sozialstaats, falls er überhaupt noch teilweise erhalten werden soll. Es geht ganz knapp um den Abbau von Leistungsrechten, insbesondere von kalkulierbaren, einklagbaren Geldleistungsansprüchen, aber auch von Abwehrrechten und Schutzrechten vor staatlichen Eingriffen und Übervorteilung durch Arbeitgeber hin zu sog. neuen sozialen Dienstleistungsangeboten. Weg von Rechten, hin zu nebulösen Chan-



cen; weg auch von Achtung von Selbstbestimmung und Emanzipation hin zu autoritären Fürsorgeangeboten, deren Ausgestaltung man sich durchaus etwas kosten lässt.

3.) Man findet heute den Begriff des "Förderns und Forderns" nicht nur in allen Programmen der Regierungsparteien ( 1) - nein auch die Oppositionsparteien und wirtschaftsliberale Institute bedienen sich seiner. Im Mai 2002 gab es eine große Tagung der "Stiftung Marktwirtschaft", ausgerichtet zusammen mit der hessischen Landesregierung und den großen deutschen Wirtschaftszeitungen wie Handelsblatt, Financial Times und FAZ, die das Thema noch gesteigert hat: "Bürgernah fördern und fordern". Unter diesem begrifflichen Dach wurden dann die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, das hessische Job- OFFENSIV- Modell, das regierungsamtliche MoZArT-Modell und das Vorbild aus Wisconsin diskutiert.(2) Hans Eberhard Schleyer vom Zentralverband des deutschen Handwerks will das Prinzip in den Mittelpunkt stellen und sieht es im Zusammenhang mit häufigerem Jobwechsel in der Zukunft (3), Hilmar Schneider vom Institut Zukunft der Arbeit will es auch und beklagt im Zusammenhang damit, daß heute noch zu viele Menschen einen Job zu einem Preis haben wollen, der ihrem Marktwert nicht entspricht. (4). Die Hartz Kommission ließ sich von diesem Prinzip leiten und wollte es auf die gesamte Arbeitslosenversicherung ausdehnen. Und die FDP übersetzt das Prinzip in das Schlagwort: "Keine soziale Leistung ohne Gegenleistung" und erhebt es zu einem Prinzip der Gerechtigkeit, weil wir doch alle etwas leisten müssen.( 5) Selbst in der Berliner Koalitionsvereinbarung mit der PDS taucht das Prinzip im sozialpolitischen Teil auf, und bei den Instituten und Stiftungen wie Bertelsmann Stiftung, Ebert- Stiftung, Böckler Stiftung, Institut für Arbeit und Technik usw. ist das Prinzip zu Hause und gehört zu den regelmäßigen Tagungsthemen meist noch in der Verbindung mit der Konzeption eines "aktivierenden Sozialstaats". (6) Und der aktivierende Sozialstaat grenzt sich selbst positiv ab von dem bisherigen Sozialstaat der "passiven Alimentierung", von der "Abhängigkeit vom staatlichen Geldtropf", dem "bloßen Verwahren und in Armut" und den bisherigen Maßnahmen , in denen das Klientel nur sinn- und ziellos von einem Sicherungssystem in das andere, von einem Träger zum andern geschoben worden sei. Es hat den Anschein, als würde schonungslose Selbstkritik auch gerade von den bisherigen Akteuren am eigenen Handeln geübt - und auch das nimmt zunächst einmal für die neue Politik ein.

4.) Will man die Frage beantworten, warum das alles so erfolgreich ist, dann kommt allerdings noch ein Unbehagen am bisherigen System dazu : Kostet das nicht alles zu viel, wird es nicht von zu vielen ausgenutzt, sind nicht viele Arbeitslose - ungeachtet der sicherlich zu wenigen Arbeitsangebote- auch zu unflexibel und anspruchsvoll. Sind nicht viele Menschen inzwischen desorientiert, arbeitsentwöhnt und benötigen die starke Hand von Erziehern und Sozialpädagogen, Case-Managern und Arbeitgebern ? Weist da nicht die aktivierende Ausrichtung in die richtige Richtung: von der Hängematte zum Trampolin, zum Sprungbrett .....zur Hilfe zur Selbsthilfe, wie nicht nur der Auftrag der sozialen Arbeit, sondern auch die Zielsetzung des BSHG lautet ? Das war es auch, was mich an der BSHG- Reform 1993 angesprochen hat. Vorgegangen war eine Untersuchung darüber, wie Menschen eigentlich wieder aus der Sozialhilfe herauskommen und welche Hilfestellungen sie dabei benötigen. Diskutiert wurden damals auch die Erkenntnisse der sog. "dynamischen" Armutsforschung aus Bremen, die sich mit vielen Erfahrungen aus der sozialen Beratungspraxis deckte. In das BSHG wurde der § 17 eingefügt, die Beratung und Unterstützung zur Überwindung der Sozialhilfe, die sog. Auswegberatung. Und die Hilfe zur Arbeit nach § 19 BSHG sollte sich insbesondere an junge Menschen richten und zur Eingliederung ins Arbeitsleben geeignet sein. In geeigneten Fällen sollte ein Hilfeplan, ein Gesamtplan erstellt werden; also endlich mal weg vom kollektiven Laubkehren und Müllsammeln zur soliden Hinführung zu einer echten Berufstätigkeit.(7)

Mit der Arbeitsverpflichtung und mit den Fördermaßnahmen im bisherigen System hätte man auf alle Entwicklungen reagieren können, deshalb bleibt die Frage bestehen, was sich unter dieser neuen Leitlinie verändern soll.

5.) Das "Fordern" war ursprüngliche mit relativ klaren Rechtspositionen verbunden, Sanktionen waren ausgewiesen und kontrollierbar, der Rechtsanspruch auf Leistungen nach BSHG oder SGB III

relativ gesichert und unumstritten. Heute dient dieser Begriff zum unmittelbaren Abbau von sozialen Leistungsansprüchen auf Existenzsicherung, zum Vorschalten überzogener Mitwirkungsanforderungen und zur Implementierung von Workfare - Modellen, die genau genommen im Gesetz noch keine Grundlage finden. Ich spreche hier von den in der Praxis vorfindlichen Gegenleistungsmodellen, die nach dem Prinzip verfahren: Jeder der eine Sozialleistung erhält soll für diese Leistung - und nicht etwa für einen Lohn in einem regulären Arbeitsverhältnis - eine Arbeitsleistung erbringen. (8) In Wirklichkeit ist dieses Gegenleistungsmodell für Sozialleistungen aber die Abkehr vom Leistungsprinzip im Arbeitsverhältnis, weil man keine reguläre Arbeit und keinen leistungsgerechten Lohn mehr erhält. Da werden Menschen nicht etwa auf eigenen Wunsch oder nach unterstützter eigenständiger Arbeitssuche, sondern ab dem ersten Tag der Antragstellung in Beschäftigungsgesellschaften oder hochnotpeinliche Assessments geschickt und das nicht freiwillig sondern mit der Drohung des Entzugs der Existenzsicherung. Da rühmen sich Träger besonders konsequent zu fordern, wenn sie keine Sozialhilfeanträge mehr annehmen, sondern den Antragstellern Laufzettel mit Adressen von Zeitarbeitsfirmen in die Hand drücken, damit sie sich selber helfen können. Und die gemeinnützige Arbeit ist nicht deshalb wieder so beliebt, weil Ökonomen ihren Sinn für das Gemeinwohl neu entdeckt haben, nachdem sie ansonsten ständig die Privatisierung der öffentlichen Aufgaben und den Einzug von Marktprinzipien in die sozialen Bereiche fordern, nein sie wird deshalb gefordert, weil sie ohne Lohnkosten und Beachtung von Arbeitsrechten die billige Erledigung einfacher öffentlicher Dienstleistungen zum "Sozialhilfetarif" zulässt. ( 9 ) Und die Kommunen sollen nach dieser Ansicht möglichst die gesamte Beschäftigungsförderung übernehmen, - aber nicht weil sie bisher so gut waren, sondern weil man wegen ihrer Finanzschwäche den meisten Druck auf die noch schwächeren Arbeitslosen erwartet.

Ausgehend vom Zielen des BSHG, ein menschenwürdiges Leben zu sichern und die Selbsthilfe zu fördern, wurden schon immer Forderungen gestellt: eine zumutbare Arbeit zu suchen und anzunehmen, wenn sie konkret vorhanden war oder sich um vorrangige Ansprüche zu kümmern- alles Verpflichtungen, die sich aus dem Nachrangprinzip ergeben. Mit § 20 enthält das BSHG sogar eine Regelung zur Arbeitsgewöhnung und Überprüfung der Arbeitsbereitschaft. Nur diese Vorschrift und die damit verbundenen Sanktionen werden erstaunlich wenig angewendet- weil man bei ausdrücklicher Anwendung nämlich auch die gerichtliche Kontrolle und Überprüfung im Einzelfall hinnehmen muß. Diese Forderungen dürfen aber auch nicht starr gesehen werden. In vielen Fällen muß man sich mit weniger zufrieden geben und entsprechende Aktivitäten auch respektieren: z.B. wenn jemand seinen Lebensunterhalt entsprechend seinen Bedingungen nur teilweise erwirtschaftet, wenn sich jemand im sozialen Netzwerk verantwortungsbewusst betätigt, Aufgaben im engeren Umkreis etwa der Familie verlässlich übernimmt. Bei Menschen, die weit außerhalb der Gesellschaft stehen, kann es zunächst darauf hinauslaufen, das Leben zu ordnen, den Tagesablauf zu organisieren, andere zu respektieren und nicht zu stören usw. Selbsthilfefähigkeit ist viel mehr als irgendeine Arbeitsaufnahme um jeden Preis. Das ist es auch was bisher Maßnahmen der Sozialhilfe von denen des Arbeitsamts hätte unterscheiden sollen.

6) Das Fördern setzte früher demgegenüber eher auf Freiwilligkeit, Partizipation. Unterstützung bei der Durchsetzung eigener Lebensentwürfe, Parteilichkeit der Helfer, angepasste Arbeitsbedingungen und leistungsgerechte Entlohnung und das bleibt richtig - auch wenn es gegenwärtig nicht dem Zeitgeist entspricht. Heute wird das Fördern mit dem Fordern und der angedrohten Sanktion zum untrennbaren Instrument helfender Intervention (10) umgebaut. Damit können sich Hilfemaßnahmen rasch zu autoritären Erziehungsmaßnahmen verformen. Wie z.B. Case- Management durchzuführen ist, bestimmt heute schon weit mehr die Bertelsmann Stiftung als die soziale Arbeit. "Teacher, preacher friend and cop" soll nach amerikanischem Vorbild der neue Case - Manager sein, der seinem Klienten den richtigen Weg weist.(11) Da wird selbst Beratung nicht ein Hilfeangebot, das man bei Bedarf anfordern kann und das durch seinen Nutzen überzeugt , sondern ab dem ersten Tag Pflicht, ebenfalls verbunden mit Sanktionsdrohungen, so als wüsste der wildfremde staatliche Case -Manager automatisch besser was für den Arbeitslosen gut ist, als der Arbeitslose selbst. Das Kölner Sozialamt verteidigt bereits den Zwang bei Beratungsangeboten. Freiwilligkeit

von Hilfemaßnahmen sei rein mittelschichtorientiert und bei der Sozialhilfeklientel nicht angebracht, weil diese wegen ihrer mangelnden Einsichtsfähigkeit die Güte des Angebots nicht beurteilen könnten ( 12 ). Andere gehen noch weiter: die freie Wahl eines Arbeits- und Ausbildungsplatzes sei ein reines Mittel- und Oberschichtprivileg, und deshalb in der Beschäftigungsförderung unerheblich. Auch in der sozialen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist schon seit längerem eine Abkehr vor der Achtung der Betroffenen als eigenverantwortlichen Rechtssubjekten und Vertragspartnern zu beobachten und deshalb kann aus diesem Bereich der gegenwärtigen Entwicklung auch so wenig entgegengesetzt werden. Kaum einer der "zugewiesenen" Klienten, wird sich unter diesen Umständen für seine Helfer und ihre Maßnahmen einsetzen. Sobald er Einzelne sich aber nicht mehr einbringen kann, können Hilfemaßnahmen leicht für beliebige Interessen funktionalisiert werden. Gleichzeitig wird der Markt immer stärker von sozialen Dienstleistern bereinigt, die noch die selbstbestimmte Entwicklung ihrer Klienten als Ziel haben und vom Hilfe- oder Förderethos geprägt sind. Durch Leistungsvereinbarungen, die das rasche Einmünden in einen Niedriglohnarbeitsmarkt höher bewerten als eine langfristige berufliche Perspektive, die Leistungseinsparung höher werten, als Beratung über Leistungsansprüche, lässt sich das rasch verwirklichen.

Protagonisten des Casemanagements und der einschlägigen Modellprojekte blenden diesen Zwangszusammenhang vollständig aus, wenn das Loblied von der Koproduktion auf gleicher Augenhöhe, der paßgenauen Hilfevereinbarung und - planung, der neuen sozialen Dienstleistung angestimmt wird. Das verschlimmert sich noch, wenn die aufgenötigte Arbeit oder Betreuung auch noch als Gnade für den ansonsten nicht mehr marktfähigen Langzeitarbeitslosen verstanden wird. Wo beginnen solche Hilfeangebote demütigend zu wirken und wo sollen sie es offensichtlich auch sein? Die Grenze zwischen Hilfe und autoritärer Fürsorge, zwischen Selbstbestimmung und Bevormundung, zwischen Eröffnen von Perspektiven und faktischer Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt ist nicht einfach zu ziehen, aber es ist möglich und man kann die Bedingungen dafür formulieren ( 13 ). Ein falsch verstandenes Fördern scheint mir im Moment das viel größere Problem und das eigentliche Einfallstor für die Workfare-Ideen, weil die zweckentfremdeten Fördermaßnahmen sehr rasch zur Lebensführungskontrolle, Umerziehung und Entrechtung eingesetzt werden können.

7.) Wer unter diesen Voraussetzungen sinnvolle Angebote in der Beschäftigungsförderung erhalten möchte, muß die Bürgerposition stärken und auf Einhaltung von Rechten der Betroffenen bestehen. Um die Rechte der Bürger bei dieser Entwicklung zu wahren, möchte ich folgende Bedingungen ansprechen:

- Das unbedingte Recht auf aktuelle, bedarfsdeckende Geldleistung vor der Entscheidung über weitere Maßnahmen, unabhängig davon, ob sich jemand sofort betreuen, begutachten oder beraten lassen möchte.
- Ausreichende Wahl- und Suchmöglichkeiten unter Arbeitsangeboten mit leistungsgerechter Entlohnung und klaren vertraglichen Anforderungen. Neuformulierung der Zumutbarkeitsanforderungen. Unterstützung von Suchbemühungen nach Arbeitsplätzen, die der Qualifikation entsprechen, in der ersten Zeit der Arbeitslosigkeit. Festlegung von klaren Mindestarbeitsbedingungen.
- Beachtung eines Wunsch- und Wahlrechts ( § 3 BSHG) bei Maßnahmen aller Art. Mitwirkungsrechte innerhalb von Maßnahmen einschließlich des Rechts, eine Maßnahme mit nachvollziehbarer Begründung ablehnen zu dürfen.
- Freiwilligkeit beim Zugang zu Fördermaßnahmen. Vorrang von Ausbildung und noch sinnvoller Schulbildung vor Beschäftigung. Vorrang von Maßnahmen, in denen am Arbeitsmarkt verwertbare Fähigkeiten gefordert werden, vor Maßnahmen, die nur Beschäftigungsfähigkeit trainieren oder Lebensführung überwachen sollen.

- Ein parteiliches und unabhängiges Angebot an Beratung, und zwar persönlicher Hilfe und Rechtsberatung, das nicht an Sanktionen gekoppelt ist und für das nicht nur Freiwilligkeit sondern auch Datenschutz gilt.
- Unterschiedliche Beschäftigungsangebote mit würdigen Arbeits- und Lebensbedingungen. Vorrang von Arbeitsverträgen vor Beschäftigungsformen anderer Art. Eine Zielorientierung auf die Bedingungen des ersten Arbeitsmarkts ist dabei durchaus sinnvoll. Dazu gehört aber auch arbeitsrechtliche Unterstützung, Überblick über Lohnstrukturen, Arbeitsanforderungen und Organisationsmöglichkeiten in diesem Bereich.

Prof. Dr. iur. Helga Spindler, Öffentliches Recht, mit dem Schwerpunkt Sozialrecht und Arbeitsrecht, Universität Essen, Fachbereich 1,

#### Anmerkungen

1)Antrag der Fraktion SPD und Bündnis 90/ Die Grünen: Fördern und Fordern- Sozialhilfe modern gestalten vom 7.11.2001 BT-Drucksache 14/7293

2) Guido Raddatz ( Hrg.) Bürgernah fördern und fordern- Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung, Stiftung Marktwirtschaft, 2002

3) FAZ vom 23.7.2002

4) taz vom 29.4.2002

5) Antrag der Fraktion der FDP: Für eine beschäftigungsorientierte und aktivierenden Sozialpolitik- Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegenden reformieren vom 25.9.2001, BT Drucksache 14/6951

6) Dazu befürwortend und kritisch etwa der neue Sammelband: Dahme/Otto/ Trube/ Wohlfahrt ( Hrsg) : Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Leske und Budrich, 2003

7) Kraemer,Utz; Spindler, Helga 1994: Konsolidierung der Qualifikationsanforderungen an die "Hilfe zur Arbeit" durch das FKPG von 1993 - Vorläufige Thesen zu den neuen §§ 18 -20,25 BSHG, in: Zeitschrift für Sozialhilfe/ SGB, Heft 1, S. 18 -24 Spindler, Helga , Rechtliche Rahmenbedingungen der Beratung in der Sozialhilfe -Bestandsaufnahme, Probleme der aktuellen Entwicklung und mögliche Perspektiven in NDV Heft 10/11 2002 , Teil 1 und Teil 2

8) Dazu die internationale Untersuchung: Lodemel, Ivar; Trickey, Heather 2001: An offer you can` t refuse, Bristol:The Policy Press und ein Auszug in deutscher Übersetzung Lodemel, Ivar; Trickey, Heather 2001 : Ein neuer Vertrag für Sozialhilfe in:Stelzer- Orthofer Christine (Hrsg.) Zwischen Welfare und Workfare, S. 123 - 166, Linz, Sozialwissenschaftliche Vereinigung, Gesellschafts- und sozialpolitische Texte, Band 14

(9) siehe zuletzt: Stiftung Marktwirtschaft ( Hrg): Brachliegende Fähigkeiten nutzen, Chancen für Arbeitslose verbessern. Autoren: J.Eekhoff , S.Roth ,2002

10) Trube Achim,Wohlfahrt, Norbert 2001: "Der aktivierende Sozialstaat"- Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit, WSI Mitteilungen Heft 1, S. 27-35

(11) Bertelsmann Stiftung u.a. (Hrsg., Mitherausgeber: Bundesanstalt für Arbeit, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund ) 2002: Handbuch Beratung und Integration. Fördern und Fordern - Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung, S. 17. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung

(12) Genz Hermann, Schwendy Arndt , Amt für Soziales und Senioren der Stadt Köln 2002: Schriftliche Stellungnahme ( Zur öffentlichen Ausschlußanhörung am 28.1.2002) Ausschussdrucksache 14/2050 S. 221- 228

(13) Spindler Helga: Aktivierende Ansätze in der Sozialhilfe, in: Dahme/Otto/ Trube/ Wohlfahrt ( Hrsg) : Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Leske und Budrich, 2003 S. 225 f.



## **Zukunft braucht Arbeit!**

Alle Anzeichen sprechen dafür, dass die Arbeitslosigkeit in diesem Jahr steigen wird. Es fehlen Arbeitsplätze und der Beschäftigungsmangel führt zu einer Verschlechterung der Chancen von schwächeren MarktteilnehmerInnen. Immer mehr Menschen haben große Schwierigkeiten, die heute an sie gestellten Anforderungen in einem Arbeitsverhältnis noch zu erfüllen. Geringqualifizierte, Ältere, Behinderte und Personen mit sonstigen besonderen Vermittlungshemmnissen sind die Verlierer des Strukturwandels. Diese Gruppe wächst stetig und es entwickelt sich von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus ein steigender Sockel an Langzeitarbeitslosen. Ein wachsender Teil der Arbeitslosenhilfe- und der arbeitsfähigen SozialhilfeempfängerInnen hat auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt kaum noch Chancen.

Für diese Zielgruppe sind geförderte Maßnahmen häufig die einzige Möglichkeit, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu entwickeln oder zu erhalten. Kein Betrieb, der im Wettbewerb bestehen soll, kann es sich leisten, Langzeitarbeitslose einzustellen, die erst in einer längeren Aufbauphase qualifiziert und wieder leistungsfähig gemacht werden müssen. Da Betriebe im allgemeinen Arbeitsmarkt diese Aufgabe nicht übernehmen können und wollen, sind öffentlich geförderte Arbeitsplätze notwendig, wenn nicht unverzichtbar.

Bisher werden solche Arbeitsplätze sowohl von der Bundesanstalt für Arbeit (etwa 200.000 Plätze bundesweit) als auch durch Städte und Kommunen (etwa 400.000 Plätze bundesweit) gefördert. Im Zuge der arbeitsmarktpolitischen Reform sollen nun die Systeme der Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zusammengeführt werden und ein gemeinsames Leistungsrecht für diese Zielgruppe geschaffen werden.

Auf Grund der mehr als 20 Jahre Erfahrung in der Organisation und Durchführung von öffentlich geförderter Beschäftigung und Qualifizierung schlägt die Bundesarbeits-gemeinschaft Arbeit e.V. folgendes Modell vor:

### **Unsere Position bei der Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe:**

- 1) Die Bundesanstalt für Arbeit ist Kostenträger für alle erwerbsfähigen Arbeitslosen, einschließlich der erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher. Die Erwerbsfähigkeit wird im Sinne der rentenrechtlichen Definition festgestellt.
- 2) Die Leistungen in der Bundesanstalt müssen klar in beitragsrechtlich und steuerrechtlich finanzierte Leistungen getrennt werden. Die leistungsrechtlichen Regelungen umfassen neben der Transferleistung auch die Leistungen für die Integration von Langzeitarbeitslose.
- 3) Die JobCenter werden unter Beteiligung der Bundesanstalt für Arbeit und der Kommunen in eigener Rechtsform geführt.
- 4) Für die Integrationsarbeit sind die neu zu schaffenden JobCenter zuständig. Mit der Umsetzung werden Dritte beauftragt.
- 5) Diese Rahmenbedingungen gewährleisten eine finanzielle Entlastung der Kommunen und binden sie verbindlich in die Integrationsförderung ein.

## **Beschäftigung einfordern und weiterentwickeln!**

Die Verlierer des Strukturwandels haben nur in Teilen eine Re-Integrationschance – trotz intensiver Vermittlungsbemühungen bleibt für viele die „Festanstellung nach Maßnahme“ oder eine „nachhaltige Vermittlung in Arbeit“ ein nicht erfüllbarer Traum. Sie pendeln zwischen langandauernder Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigung. Wenn sie aber überhaupt eine Chance behalten sollen, dann nur durch Erhalt bzw. Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit. Dies geschieht nicht durch alimentierte Untätigkeit, sondern durch fordernde Arbeit bis eine Integration verwirklicht werden kann. Da der allgemeine Arbeitsmarkt jetzt und in Zukunft nur eingeschränkte Gelegenheit zur integrierenden Beschäftigung bietet, ist eine solche Beschäftigung öffentlich zu organisieren.

### **Erhalt und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit durch fordernde Beschäftigung in einem Ersatz- und Übergangsarbeitsmarkt – dies ist die erste Sinnggebung für die neue geförderte Arbeit.**

Die Leistungsansprüche dieser Menschen aus Versicherungen sind aufgebraucht oder nie begründet worden. Hilfeleistungen sind dennoch nötig – sie verlangen aber nach Gegenleistung der LeistungsempfängerInnen. Öffentlich organisierte, *geförderte* Beschäftigung ist insoweit auch *eingeforderte* Beschäftigung.

### **Gegenleistung der HilfeempfängerInnen durch eine durch die JobCenter veranlasste und durch Dritte organisierte Beschäftigung – dies ist die zweite Sinnggebung für die neue geförderte Arbeit.**

Die kommunale Finanzsituation führt zu Vernachlässigungen kommunaler Einrichtungen und zu Einschränkungen von Leistungen, die unmittelbar sichtbar werden und den Bürger spürbar betreffen. Die neue durch die Kommunen unterstützte Beschäftigung wird von HilfeleistungsempfängerInnen in Gegenleistung zum Hilfebezug erbracht und kompensiert (teilweise) Einschränkungen im Leistungsangebot der Kommune. Der Einsatz in weiteren nützlichen und sinnvollen Arbeitsgelegenheiten (z.B. in Umweltschutz und Kreislaufwirtschaft) ergänzt die Palette der neuen geförderten Arbeit.

### **Die Kompensationsfunktion durch sinnstiftende Arbeit für Bürger und Gemeinwesen – dies ist die dritte Sinnggebung für die neue geförderte Arbeit.**

Diese öffentlich geförderte Beschäftigung findet im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses beim arbeitsmarktpolitischen Dienstleister statt. Es soll künftig ein einheitliches Beschäftigungsinstrument für die Zielgruppe Arbeitslosengeld II geben. Hierbei lassen wir offen, ob diese Arbeit als sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis oder als öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis organisiert ist. Wichtig sind die Wirksamkeit, die Reduzierung von Verwaltungsaufwand in der Zuwendung und Umsetzung sowie die Zusammenarbeit zwischen den operativen Partnern.

**Schaffung eines einheitlichen wirksamen Beschäftigungsinstruments nach den Gestaltungsprinzipien des BSHG § 19 – dies ist das erste Gestaltungsprinzip der neuen geförderten Arbeit.**

Diese öffentlich geförderte Beschäftigung muss sich am realen Wirtschaftsgeschehen beteiligen, da sie sonst nicht integrierend wirken kann. Nur durch die Marktnähe kann eine wirksame Entwicklung der Erwerbsfähigkeit und der Erwerbsfertigkeiten geschehen. Zuschüsse für besondere personalfördernde und qualifizierende Leistungen ergänzen die Finanzierung.

**Keine sinnlose Beschäftigung, sondern sinnvolle wirtschaftliche Betätigung – dies ist das zweite Gestaltungsprinzip der neuen geförderten Arbeit.**

Um die Orientierung auf Integration sicher zu stellen, muss der Erfolg regelmäßig überprüft werden. Ausgehend von dieser Überprüfung ist für alle Beschäftigten ein Personalentwicklungsplan zu erstellen und kontinuierlich fortzuschreiben.

**Permanente Wirkungskontrolle – dies ist das dritte Gestaltungsprinzip der neuen geförderten Arbeit.**

Berlin, 12.05.2003

**Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V.**

Hansjörg Böhringer, Vorstandsvorsitzender  
Brunnenstraße 181, 10119 Berlin

Tel.: 030-283 058 0, Fax: 030-283 058 20

Email: [arbeit@bagarbeit.de](mailto:arbeit@bagarbeit.de), Internet: [www.bagarbeit.de](http://www.bagarbeit.de)



## Das „Jobcenter Köln“ – einige kritische Anfragen aus der Kölner Praxis

Bundesweit wird das „Kölner Modell“ mit seinen unterschiedlichen Bausteinen wie *JobBörsen*, *Pro Veedel JobBörsen*, *JobBörsen Junges Köln*, und dem *JobCenter*, als ein innovativer Weg in der lokalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dargestellt.

Nach den bisherigen Erfahrungen mit der Kölner Praxis dieses Modells, stellen sich aber nach nunmehr einigen Jahren „Laufzeit“ einige grundlegende Kritikpunkte dar, die sich aus der Analyse folgender Faktenlage ergeben.

Unabhängig von den in der Kölner Praxis entstehenden Fragen, gelten aber zuvorderst für alle Modelle im Bundesprogramm „Mozart“ und in der Umsetzung von „Hartz“ einige unumgängliche Voraussetzungen:

Arbeitslosigkeit kann nicht auf ein Vermittlungsproblem reduziert werden; vielmehr kann die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt nur dann erfolgreich sein, wenn der lokale Arbeitsmarkt überhaupt ausreichend Arbeitsplätze für die zu vermittelnden Zielgruppen anbietet. Der Kölner Arbeitsmarkt hat als deutliches Strukturproblem genau diese Qualität nicht; er bietet nicht ausreichend einfache Arbeitsplätze für gering qualifizierte Arbeitslose, die in Köln ca. 60 % der gemeldeten Arbeitslosen ausmachen.

Angesichts eines lokalen Arbeitsmarktes mit einer derartigen strukturellen Arbeitslosigkeit Vermittlungsangebote mit Zwangsmaßnahmen (wie z.B. Einstellung der Sozialhilfe) zu koppeln, ist arbeitsmarktpolitisch sinnlos – der einzige Effekt ist die vordergründige „Bereinigung“ der Statistik - und sozialpolitisch ineffektiv, da die Hilfebedürftigen in andere kommunale Hilfssysteme (z.B. von der Sozialhilfe in die Jugendhilfe) verschoben werden.

Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt kann darüber hinaus nur dann ausreichende Effekte (also eine deutliche Senkung) auf den Bestand der gemeldeten Arbeitslosen haben, wenn in erster Linie Langzeitarbeitslose und nicht kurzfristig Arbeitslose vermittelt werden<sup>44</sup> Wird dieser Zusammenhang nicht berücksichtigt, tritt der sog. „Creaming-Effekt“ auf, der zu einem zielfernen Mitteleinsatz führt.

Vor diesem Hintergrund müssen sich arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einer strengen Evaluation hinsichtlich der Qualität der Vermittlung, der vermittelten Personengruppen, des Verbleibs im Arbeitsmarkt und einer entsprechenden Kosten-Nutzen Rechnung unterziehen.

Das in Köln seit einigen Jahren durchgeführte „Kölner Modell“ mit seinen vielfältigen Bausteinen wie *JobBörsen*, *Pro Veedel JobBörsen*, *JobBörsen Junges Köln*, und dem *JobCenter*, sieht sich vor genau diesem Hintergrund folgenden kritischen Anfragen aus dem Kreis der Arbeitslosenzentren, der Wissenschaft und der Wohlfahrtsverbände ausgesetzt:

Sowohl in den *Jobbörsen Junges Köln* als auch im *JobCenter* „verschwindet“ eine hohe Zahl von Hilfebedürftigen, ohne das über den Verbleib dieser Personengruppen Auskunft gegeben werden kann. Allein im *JobCenter* stehen z.B. der Gruppe der in den 1. Arbeitsmarkt Vermittelten (2.193 Personen<sup>45</sup>) 1.854 Personen gegenüber, bei denen die Abgangsgründe („fehlende Mitwirkung“ 1.347 / „Verzicht auf Sozialhilfe“ 270 und „Sonstiges“ 237<sup>46</sup>) nahelegen, dass in der Praxis des

<sup>44</sup> vergl. IAB, 2002: Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute, in: Kurzbericht 6/19.03.02. Nürnberg.

<sup>45</sup> Stadt Köln, 2002: Vorläufige Leistungsübersicht des JobCenters vom 01.04.2001 bis 31.10.2002. Mitteilung an den Beirat des Jobcenters Köln vom 06.12.2002. Köln

<sup>46</sup> a.a.O.,S.4.

Jobcenters Köln systematisch und gezielt gegen das Officialprinzip des § 5 Bundessozialhilfegesetz<sup>47</sup> verstoßen wird.

Das Jobcenter Köln steht daher unter dem Verdacht, dass sein primäres Ziel nicht die Vermittlung von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt, sondern vielmehr die kurzfristige Senkung der Kölner Sozialhilfekosten ist. Sowohl der Ratsbeschluss „Haushaltskonsolidierung durch Verbesserung der Sozialhilfe“ aus dem Jahr 1997 mit einem beabsichtigten Einsparpotential von 30 Millionen DM, als auch die anvisierte Senkung der Sozialhilfekosten im kommunalen Haushalt 2003 verstärken diesen Verdacht.

Die Beratungspraxis der Beratungsstellen für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger bestätigt diesen Eindruck: Hohe Zugangsschwellen, unklare Zuständigkeiten und fragwürdige Interpretationen der Mitwirkungspflicht führen letztendlich zu den bereits skizzierten hohen „Abgangsquoten“.

Einige Fallbeispiele mögen diese verdeutlichen:

**Fallbeispiel I:** Frau, 1 Kind, erhält freitags mittags von ihrem Sachbearbeiter einen Scheck, um sich die Erstzahlung der Sozialhilfe in der Stadtkasse des Bezirksrathauses abzuholen (im JobCenter gibt es grundsätzlich keine Barauszahlungen). Sie verlässt den Sachbearbeiter kurz nach 12 Uhr. Als sie an der Stadtkasse ankommt, hat diese bereits geschlossen. Die Stadtkasse macht grundsätzlich freitags mittags um 12 Uhr zu. Das ist dem Sachbearbeiter bekannt. Der Scheck ist zudem nur am Ausstellungstag gültig. Am Montag muss die Frau, um das Geld abholen zu können, wieder ins JobCenter gehen und sich erneut einen Scheck ausstellen lassen. Diese Vorgehensweise wurde mehrfach von Ratsuchenden geschildert.

**Fallbeispiel II:** Eine obdachlose Frau, Mitte dreißig, erhält täglich ihre Sozialhilfe im Johannishaus. Sie bekommt ein Hotelzimmer zugewiesen, in das sie auch einzieht. Als sie ihre Sozialhilfe im Johannishaus abholen will, wird ihr dort gesagt, ab jetzt sei das Sozialamt im Dischhaus für die zuständig. Im Dischhaus wird sie zum JobCenter verwiesen. Dort stellt man fest, dass sie psychisch angeschlagen, d.h. nicht sofort auf dem Arbeitsmarkt vermittelbar ist und weist sie ans Dischhaus zurück.

An diesem Punkt kommt sie in die Beratung. Sie hat 3 Tage in den diversen Sozialämtern verbracht ohne Geld erhalten zu haben. Über die Einschaltung der zuständigen Koordinatorin im JobCenter wird die dortige Zuständigkeit bejaht und das Geld am folgenden Tag per Scheck, der in der Stadtkasse im Dischhaus eingelöst werden muss, ausgehändigt.

**Fallbeispiel III: Fallbeispiel JobCenter-Sozialamt:** Ein Mann, arbeitslos und im Arbeitslosenhilfebezug geht zum JobCenter um einen Antrag auf übergangsweise aufstockende Sozialhilfe im JobCenter zu stellen. Weil sein Sohn frisch in der Ausbildung ist und Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) beantragt hat, die noch nicht bewilligt ist, wodurch auch das Wohngeld nicht abschließend bearbeitet werden kann. Im JobCenter wird ihm gesagt, dass er keinen Anspruch auf laufende Leistungen habe (weil man dort sowohl die BAB als auch das Wohngeld als laufendes, vorhandenes Einkommen mitberechnet hat), jedoch auf einmalige Beihilfen. Er wird zum Bezirkssozialamt geschickt, wo man ihm Weihnachtsbeihilfe (im September !) bewilligt. In der Beratung kann ich ihm bestätigen, dass er einen Anspruch auf vorübergehende aufstockende Sozialhilfe hat, die das Amt bei Bewilligung von Wohngeld und BAB später mit den jeweiligen Behörden verrechnen kann. Dem Mann ist jedoch das Durchsetzen des Anspruches auf aufstockende Sozialhilfe zu anstrengend. Er verhandelt mit dem Sachbearbeiter der BAB so erfolgreich, dass er die Beihilfe und im Zuge das Wohngeld in kurzer Zeit erhält.

<sup>47</sup> das Officialprinzip schreibt vor, dass die Sozialhilfe gemäß § 5 BSHG dann einsetzt, „...sobald dem Träger der Sozialhilfe oder den von ihm beauftragten Stellen bekannt wird, dass die Voraussetzungen für die Gewährung vorliegen“.

Die hier skizzierten Beratungsfälle lassen die sozial- und beschäftigungspolitische Zielsetzung, Systematik und Struktur des Kölner Modells in ihrer alltäglichen Verwaltungswirklichkeit erkennen. Die hier beschriebenen Effekte müssen nun unter folgenden Gesichtspunkten bewertet werden:

- die durch dieses System erreichten „Einsparungen“ in der Sozialhilfe sind nur kurzfristiger Natur, da die Hilfesuchenden nach kurzer Auszeit entweder auf andere kommunale Hilfesysteme (wie z.B. die Jugendhilfe, Übernahme von Mietrückständen) umsteigen oder erneut einen Antrag auf Sozialhilfe stellen;
- die Koppelung von Zwangsmaßnahmen (Einstellung der Sozialhilfe) und angeblicher Beratung in den Arbeitsmarkt ist darüber hinaus dysfunktional, weil eine erfolgreiche Beratungssituation (Beratung ist immer eine Koproduktion beider beteiligten Akteure) nicht mit der Entscheidung über Existenzsicherung verbunden werden kann. Diese in Köln trotzdem durchgeführte Koppelung zielt daher primär auf beschwerdearme Gruppen (wie z.B. Jugendliche, Migranten), die dann unter diesem Druck ihren Sozialhilfeantrag nicht weiter realisieren und folgerichtig „verschwinden“(s.o.);
- die im Rahmen des „Kölner Modells“ in den Arbeitsmarkt vermittelten Personengruppen werden nicht hinsichtlich ihrer spezifischen Arbeitsmarktproblematik (z.B. leicht oder schwer vermittelbar) unterschieden. Es ist daher nicht festzustellen, ob die hier eingesetzten kommunalen, Landes- und Bundesmittel wirklich zielgerecht oder fehlgeleitet sind. Gleichfalls findet keine Evaluation hinsichtlich des Verbleibs im Arbeitsmarkt statt. Ob die als erfolgreich Vermittelten nach sechs Monaten noch im Arbeitsverhältnis sind, kann an Hand des vorliegenden Zahlenmaterials nicht beantwortet werden;
- es kann weiterhin an Hand der vorliegenden Daten keine aussagefähige Kosten-Nutzen-Rechnung erstellt werden; es ist also nicht klar, zu welchen Kosten die hier behaupteten Vermittlungen erfolgen und ob die eingesetzten Personal- und Sachkosten einen effizienten Mitteleinsatz darstellen;
- gleichfalls können an Hand des vorliegenden Zahlenmaterials und der entsprechenden „Deckungsringe“ im Haushalt keine Aussagen über die realen Kosten (Sach- und Personalkosten) und ihre jeweilige Finanzierung gemacht werden;
- die im Rahmen des „Kölner Modells“ eingeführte Praxis des „Verhandelns in der Sozialhilfe“ ist rechtspolitisch eine deutliche Absage an den verrechtlichten Sozialstaat und schwächt die Position der Hilfebedürftigen erheblich. In letzter Konsequenz bilden die in Köln eingeführten Verhandlungsmodelle statt Rechtsansprüche den Einstieg in den Ausstieg aus dem Sozialstaat;
- die hier skizzierten Kritikpunkte lassen erkennen, dass sich hinter dem „Kölner Modell“ ein Paradigmawechsel in der bundesdeutschen Sozialpolitik verbirgt: Der aktivierende Sozialstaat mit seiner Leerformel vom „Fördern und Fordern“ bedeutet letztlich den Ausschluss der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger sowohl aus staatlichen Hilfesystemen, als auch aus der gesellschaftlichen Verfasstheit.

Die hier vorgelegten kritischen Überlegungen zum „Jobcenter Köln“ und zum „Kölner Modell“ haben insofern bundespolitische Relevanz, als dass Köln als Referenzmodell für den Umbau der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik dient. Auch die hier für Köln skizzierten politischen und ideologischen Grundannahmen lassen sich in der allgemeinpolitischen Debatte wiederfinden. Kennzeichnend für diese Debatte ist „die Umdefinition des Strukturproblems Arbeitslosigkeit in ein Vermittlungsproblem“<sup>48</sup> und die entsprechende Schuldzuschreibung an die Adresse der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger. Denn wenn die hier skizzierten Systeme nicht den politisch behaupteten Effekt

<sup>48</sup> Trube, Achim / Nobert Wohlfahrt, 2003: Zur Güte von Gutachten – eine Einschätzung der wissenschaftlichen Seriosität von Reformkonzepten in der aktivierenden Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik. Münster.

einer massiven Reduzierung der Arbeitslosigkeit bewirken, stehen die Schuldigen schon fest: Die zu aktivierenden Sozialhilfeempfänger und Arbeitslosen.

Hedel Wenner ist Dipl. Sozialpädagogin und Sozialberaterin im Kölner Arbeitslosenzentrum KALZ e.V.

Thomas Münch ist Sozialarbeiter und Erziehungswissenschaftler und Geschäftsführer im Kölner Arbeitslosenzentrum KALZ e.V.